

Política Social no Brasil: notas e críticas a partir da Teoria Marxista da Dependência

Rodrigo de Souza Filho

Doutor em Serviço Social pela UFRJ e professor da Faculdade de Serviço Social da UFJF

Este artigo compõe a Revista Conexão Geraes do CRESS-MG nº 5/2014.

INTRODUÇÃO

As breves notas apresentadas neste artigo possuem caráter exploratório e apresentam como hipótese, para futuros desdobramentos, o entendimento de que na América Latina, devido à estrutura da dependência, as demandas e necessidades sociais para a reprodução da força de trabalho são exponenciadas e os recursos do fundo público para atender tais demandas/necessidades são estruturalmente restringidos. Além disso, indicamos que o autodenominado “neodesenvolvimentismo” implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), não passa do modelo neoliberal com ajustes, mantendo, portanto, a dinâmica estrutural da dependência, caracterizada pela superexploração da força de trabalho, nos termos de Marini (2005).

Para o desenvolvimento destas reflexões, partimos da compreensão de que a expansão do fundo público no capitalismo se realiza devido à ampliação das funções econômicas, para intervir na dinâmica monopólica, e da expansão da função de integração do Estado, via políticas sociais, para contribuir com o processo de legitimação da ordem.

A mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação da política econômica e a configuração da política social é realizada através do fundo público. O cenário de expansão das políticas sociais determina, assim, “uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver uma percentagem cada vez maior de rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista” (MANDEL, 1982: 339).

O processo de expansão do fundo público gerou, na interpretação precisa de Oliveira (1998), a constituição de uma esfera pública em torno do orçamento do Estado, produzindo mais um espaço onde se realiza a luta de classes. As disputas tanto no campo da arrecadação quanto na definição dos gastos públicos expressam as lutas entre as classes e frações de classes na sociedade. Obviamente, a existência dessas lutas, não retira o caráter objetivo da necessidade estrutural do fundo público para a reprodução ampliada do capital no quadro do capitalismo monopolista. Contudo, as ações das classes, neste processo, podem produzir, em determinadas conjunturas, uma retração da exploração. Neste cenário, “a fração do trabalho não pago, fonte da mais-valia, se reduz socialmente” (idem, p.26).

O aspecto mais imediato que expressa o limite e a possibilidade da expansão do fundo público para as políticas sociais diz respeito à sua relação com a política econômica (principalmente na sua expressão tributária e na do gasto público indicado na peça orçamentária). Nesse sentido,

para um enfrentamento das expressões da “questão social” que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige-se uma política econômica também com este objetivo. Portanto, uma política econômica que reforça as desigualdades sociais, que não potencializa o enfrentamento das iniquidades sociais determina as (im)possibilidades de construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas. Assim, uma política tributária regressiva e um gasto público voltado, prioritariamente, para os interesses imediatos do capital, em suas diferentes frações, não irão propiciar a expansão de políticas sociais numa perspectiva universalista. Em linhas gerais, esta configuração vem a ser aquela constituída pelos países dependentes, devido à sua dinâmica estrutural.

1 - A DINÂMICA DO FUNDO PÚBLICO NOS PAÍSES DEPENDENTES: BREVES NOTAS

A inserção dos países periféricos/dependentes na dinâmica do capitalismo tardio é realizada, em geral, a partir de uma divisão internacional do trabalho, onde cabe à periferia a produção de matérias primas, gêneros alimentícios e bens de consumo não durável.

Além dessa característica, os bens de consumo duráveis são produzidos a partir da associação com o capital internacional (empréstimo, investimento externo direto, pagamento de royalties...) e/ou comprando mercadorias do exterior, principalmente relacionadas ao capital constante, necessárias para a produção de bens industrializados (MARINI, 2005 e AMARAL e CARCANHOLO, 2012).

Assim, seja através da construção dos preços de produção (diferencial da taxa de lucro) ou devido à origem do capital e/ou origem de determinadas mercadorias que compõem o capital constante (fixo), ocorre transferência de valor produzida na periferia para o centro. Este movimento para os países centrais do valor produzido na periferia tem como consequência a redução do excedente disponível para a dinâmica interna da produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos.

Do ponto de vista do capital, a consequência imediata é a redução da quantidade de mais valor que pode ser apropriado privadamente, seja para o consumo do capitalista, seja para a reprodução e ampliação do capital. Esta situação gera a necessidade estrutural de compensar a perda da mais valia, ocasionada pela transferência de valor. Conforme explicita Marini (2005, p. 154):

Vimos que o problema colocado pela troca desigual para a América Latina não é precisamente a de se contrapor à transferência de valor que implica, mas compensar a perda da mais-valia, e que, incapaz de impedi-la no nível das relações de mercado, a reação da economia dependente é compensá-la no plano da produção interna.

Neste sentido, Marini (2005) defende a tese de que a dinâmica da dependência implica na configuração da superexploração da força de trabalho como elemento estrutural do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos. Nas palavras do autor:

Chamada para contribuir com a acumulação de capital com base na capacidade produtiva do trabalho, nos países centrais, a América Latina teve de fazê-lo mediante uma acumulação baseada na superexploração do trabalhador. É nessa contradição que se radica a essência da dependência latino-americana (MARINI, 2005, p. 162).

De acordo com Marini (2005), diante da sangria de mais valor dos países dependentes e da

impossibilidade/dificuldade de aumento de produtividade (não acesso à tecnologia e não condição de desenvolver tecnologia de forma endógena, devido, dentre outras, à necessidade de altos investimentos), a elevação da taxa de mais valia é realizada à custa da extração de mais trabalho não remunerado de seus operários. Esta elevação da extração do mais trabalho é realizada através da violação do valor da força de trabalho. Sendo assim, o que caracteriza a superexploração da força de trabalho nos países dependentes é seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Ou seja, a superexploração da força de trabalho é uma particularidade do processo de acumulação capitalista que ocorre nas formações sociais dependentes.

Osório (2009, p. 175) sintetiza esta formulação precisamente quando afirma que a superexploração, nas economias dependentes, se “encontra no centro da acumulação”: E ganha sentido quando se analisa o capitalismo como sistema mundial, que reclama transferência de valores das regiões periféricas para o centro, e quando as primeiras como forma de compensar essas transferências, acabam transformando parte do “fundo necessário de consumo do operário” em um “fundo de acumulação de capital”, dando origem a uma forma particular de capitalismo: o dependente (OSÓRIO, 2009, p. 175).

Visando caracterizar a superexploração, o mesmo autor, em artigo mais recente (OSÓRIO, 2013, p. 63), destaca que “a superexploração é a violação do valor da força de trabalho e que ela se realiza sob diversas formas, algumas violando diretamente o valor diário da força de trabalho e outras, mediadas, violando seu valor total”. Amaral e Carcanholo (2012, pp 99 e 100) indicam que os mecanismos de efetivação da superexploração são: a) a intensificação do trabalho, a partir de um patamar; b) prolongamento da jornada de trabalho, também a partir de um determinado nível; c) a redução do salário, através da apropriação, por parte do capitalista, de parcela do fundo de consumo do trabalhador; e d) ampliação histórica do valor da força de trabalho, sem o devido repasse ao trabalhador.

Num esforço de síntese, Carcanholo (2013) afirma:

i) a superexploração é uma categoria que não pode ser confundida com as distintas formas existentes no capitalismo para elevar a taxa de mais-valia (taxa de exploração), ainda que só possa se materializar por meio destas formas; e ii) a superexploração é uma categoria específica da economia dependente – portanto, em um menor nível de abstração do que as leis gerais do modo de produção capitalista –, mesmo que, evidentemente, enquanto forma de elevação da taxa de mais-valia, opere em qualquer economia capitalista, mesmo nas centrais. A consequência da dinâmica da superexploração, decorrente da transferência de parte do mais valor produzido nos países dependentes para os países centrais, para o desenvolvimento de políticas sociais é duplamente perverso.

Por um lado, na perspectiva da distribuição da renda nacional, temos a redução das condições objetivas de destinação de recursos, oriundos da produção de riqueza nacional, constitutivos do fundo público, necessárias para expansão/universalização dos direitos sociais.

Em outras palavras, como parte do excedente produzido pelos países dependentes é transferida para os países centrais, há necessidade de o capital compensar esta perda. Uma parcela desta compensação, estruturalmente, é realizada pela superexploração. No entanto, outra parcela é

compensada pelo fundo público constituído pelo Estado. Dessa forma, estruturalmente também, há necessidade de o Estado suprir esta demanda do capital, seja para compensar a transferência de valor, seja para subsidiar o processo de industrialização no quadro tardio da expansão das relações capitalistas dos países periféricos.

Em relação a este último aspecto (processo de industrialização), convém sinalizar que Marx, ao tratar do capital inicial necessário para iniciar um investimento, indica que este valor “varia em diferentes graus de desenvolvimento da produção capitalista e, dado o grau de desenvolvimento, é diferente nas diferentes esferas da produção, conforme as condições técnicas específicas de cada uma”. Neste sentido, conforme ressalta o autor, leva o Estado a subsidiar determinadas iniciativas particulares, na medida em que não se encontram capitais disponíveis suficientes “em mãos de indivíduos isolados” (MARX, 1996, p. 423). Este quadro se intensifica ao considerarmos a condição de inserção dos países periféricos/dependentes na dinâmica do capitalismo tardio, exigindo que parte do fundo público seja destinado à expansão das relações capitalistas, independente da transferência de valor que ocorre devido à situação de dependência.

Como decorrência de todo esse movimento descrito anteriormente, os recursos que poderiam ser disputados para o desenvolvimento de políticas sociais são reduzidos.

Este fato nos parece determinante, do ponto de vista objetivo, para uma tendência de produção, nos países dependentes, de políticas tributárias regressivas, mesmo em condições de baixa capacidade de tributação sobre o trabalho, devido à superexploração.

Por outro lado, a dinâmica da violação do valor da força de trabalho deteriora as condições de vida da classe trabalhadora de maneira substantiva, produzindo um agravamento das expressões da “questão social” e, portanto, ampliando as necessidades fundamentais para a reprodução social do trabalhador.

Sintetizando, o quadro exposto aponta para a baixa condição de vida da classe trabalhadora, gerando aumento das necessidades para sua reprodução social, e uma restrição do fundo público para o desenvolvimento de políticas sociais. Consideramos que esses elementos conformam as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos.

2 - FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: A ESTRUTURA DA DEPENDÊNCIA NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA

A Revolução de 1930 é um ponto de inflexão na trajetória histórica do Brasil, na medida em que representa o início de um novo projeto político e social para a sociedade: industrialização e urbanização, sob o comando da intervenção estatal, a partir do pacto conservador entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente.

Do ponto de vista da economia política, esse projeto, como muito bem demonstrado por Oliveira (2003), é conduzido a partir da articulação entre a economia agrária e a indústria emergente, constituindo um entrelaçamento entre características pré-capitalistas e capitalistas de produção, através da relação entre a produção agrícola baseada numa intensiva exploração de trabalho e a recente produção industrial que se beneficia daquela exploração.

Segundo a análise de Oliveira (2003, pp. 45-47), a relação dialética entre a agricultura e o setor

industrial emergente se expressa na funcionalidade da agricultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos, através da manutenção do padrão “primitivo” de acumulação na agricultura, “baseado numa alta taxa de exploração da força de trabalho” (OLIVEIRA, 2003, p. 45).

De acordo com o analista (IDEM, pp. 55-58), esta mesma articulação que combina “alta taxa de exploração da força de trabalho” na agricultura e ampliação das condições de acumulação urbana-industrial, no início do processo de industrialização brasileiro, ocorrerá, no momento posterior de consolidação do referido processo, entre o setor terciário e o setor industrial. Ou seja, como a industrialização brasileira desenvolveu-se com base numa “acumulação capitalista razoavelmente pobre”, no momento de sua consolidação, a exigência de expansão do setor terciário teve de ser atendida, também, através do “crescimento não-capitalístico do setor Terciário”.

Dessa forma, como argumenta Oliveira (IDEM, p.57), “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração de seu valor, ‘mais valia’ em síntese”. Em nosso entendimento - apesar do autor não fazer esta articulação -, essa análise concreta da expansão e consolidação das relações capitalistas no Brasil, fundada na “alta taxa de exploração” e remuneração a “níveis baixíssimos” da força de trabalho, realizada por Oliveira (2003), nos permite indicar, como hipótese, que essa é a singularidade do processo de superexploração em nosso País. Dessa forma, a dinâmica estrutural da dependência no Brasil, fundada na superexploração da força de trabalho, se realiza objetivamente através das conexões existentes entre o processo de industrialização, responsável pela expansão das relações capitalistas no Brasil, e as funções desempenhadas pelo setor agrícola e pelo setor terciário, tendo como base o rebaixamento do valor da força de trabalho rural e do setor terciário.

Florestan Fernandes (1981: 241) completa a análise mostrando que o desenvolvimento capitalista no Brasil se processa a partir de uma dupla articulação: “1.º internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno (...); 2.º externamente, através do complexo econômico agro-exportador às economias capitalistas centrais”. Esse tipo de transição da economia capitalista brasileira produziu uma aliança entre a burguesia industrial emergente e setores da oligarquia agrária para processar o projeto de industrialização e urbanização de forma dependente ao capital internacional.

Neste contexto, criou-se, então, no país um sistema diferenciado de intervenção na área social. Para os trabalhadores urbanos regulamentados estruturou-se um sistema público de proteção social, baseado na previdência social e assistência médica, desenvolvido pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (SANTOS, 1987); para os demais trabalhadores e o restante da população, ou seja, aos excluídos do sistema público, destinou-se o aparato assistencial existente, fundado nas ações das entidades filantrópicas (laicas e religiosas), apoiando sua expansão, através de subvenções públicas (MESTRINER, 2001). Assim, de forma geral, podemos dizer que a política social no Brasil será constituída tendo como base as concepções de “cidadania regulada” (SANTOS, 1987), na perspectiva da política previdenciária e de assistência médica - destinada aos trabalhadores urbanos que possuíssem sua profissão

reconhecida legalmente -, a qual será implementada com base na lógica corporativo-estatal, e a “cidadania invertida” (FLEURY, 1991) como expressão da ação assistencial - destinadas aos demais segmentos da população -, configurando-se como recurso de clientelismo do poder central.

É importante destacar que esse formato de desenvolvimento de políticas sociais no Brasil - incorporação seletiva e limitada das classes subalternas às riquezas produzidas nacionalmente - se adéqua ao processo de desenvolvimento de nosso capitalismo dependente que, conforme descrito acima, por condições estruturais não possuía recursos para a implementação de políticas sociais amplas e abrangentes. Ou seja, as condições objetivas postas eram adversas a um projeto de universalização e aprofundamento de direitos sociais. Em linhas gerais, esse padrão de operar as políticas sociais não sofrerá alteração até o advento do golpe de 1964. Na análise de Fiori (1995), o processo de consolidação monopólica do projeto de capitalismo periférico e dependente, implementado a partir de 1964, se caracteriza, uma vez mais, como uma “fuga para frente”. Para fugir dos conflitos e contradições do projeto de economia dependente, o Estado desenvolvimentista projetava-se para frente, buscando ampliar as condições de acumulação, através de sua maior intervenção na economia.

A opção política das classes dominantes se orientou, por um lado, para manter a “dupla articulação” e, por outro lado, para excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, mantendo assim, como destaca Oliveira (2003), o caráter concentrador de poder, renda e propriedade. O sociólogo afirma que a diferença fundamental do sistema pós-1964 do de etapas anteriores talvez se expresse “na combinação de um maior tamanho com a persistência dos antigos problemas. Sob esse aspecto, o pós-64 dificilmente se compatibiliza com a imagem de uma revolução econômica burguesa, é mais semelhante com o seu oposto, o de uma contrarrevolução” (OLIVEIRA, 2003, p. 106 – itálicos no original).

Oliveira (2003, p. 84) afirma que “a aceleração, a partir do período Kubitschek, fundada numa base capitalística interna pobre e nas condições internacionais descritas, requeria, para sua viabilização, um aumento na taxa de exploração da força de trabalho”. Em seguida, afirma o autor: “a repressão salarial é um fato” (Idem, p. 100). Esta repressão é essencial para sustentar a superacumulação necessária para viabilizar a realização da acumulação real.

Oliveira (2003: 100-105) demonstra que a situação de manutenção da desigualdade social durante a expansão capitalista no período pós-1964, mais precisamente a partir de 1967, explica-se pela necessidade de se realizar um processo de acumulação compatível com a estratégia de monopolização e aceleração da industrialização do período, através do aprofundamento da exploração do trabalho como mecanismo central para resolver as contradições entre relações de produção e desenvolvimento das forças produtivas, na medida em que é “necessário aumentar a taxa de lucros, para ativar a economia, para promover a expansão” (idem: 100). Nesse sentido, afirma o autor, o aprofundamento da taxa de exploração do trabalho se apresenta como requisito estrutural da expansão monopólica.

É reafirmada a opção da burguesia brasileira de se aliar ao capital internacional, mantendo, mesmo que de forma subordinada, as oligarquias agrárias no poder, em detrimento de uma

aliança progressista com a classe trabalhadora voltada para um projeto burguês nacional-democrático.

Ao longo desse período (1964-1985), com a restrição dos direitos civis e políticos, os direitos sociais implementados pela ditadura civil-militar, por meio de suas políticas sociais, marcaram o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, unificando, uniformizando e ampliando os serviços sociais, com certa tendência universalizante. Como não se procedeu a uma alteração substancial das bases de financiamento das políticas sociais, devidos ao dilema estrutural da dependência, conforme abordado anteriormente, ampliaram-se os serviços de baixa qualidade.

Conforme sinaliza Werneck Vianna (1998), institui-se uma “americanização perversa” na seguridade social brasileira. A universalização das políticas sociais se processa de maneira combinada à mercantilização de serviços. Forja-se um sistema público de baixa qualidade para a massa da população brasileira. Por outro lado, cria-se um sistema privado (principalmente nas áreas de saúde e educação) para as camadas média e alta da sociedade. Portanto, desenvolvem-se políticas sociais de tendência universalizante, conduzidas pelo Estado, porém constituídas sobre uma estrutura institucional residual e precária para desenvolver tal tarefa.

A não efetivação da universalização dos serviços possibilitou que se mantivesse, dessa forma, a situação de “cidadania invertida” para a grande maioria da população brasileira em combinação com a expansão de serviços sociais públicos de baixa qualidade.

As políticas sociais de baixa qualidade foram organizadas através de uma estrutura administrativa também de baixa qualidade, a expansão de serviços não foi acompanhada por um incremento proporcional nos investimentos para sua implementação, devido, principalmente, ao investimento no processo de consolidação da fase monopólica no País, no contexto da dependência.

Neste sentido, reproduz-se a dinâmica da superexploração como elemento estrutural da acumulação periférica, devido à manutenção da transferência de valor produzida internamente, agora no quadro da consolidação da fase monopólica no Brasil, impactando, as condições de disponibilização do fundo público para as políticas sociais. Dessa forma, sobre outras bases, rearticula-se a dinâmica pautada, por um lado, pela deterioração das condições de vida das classes subalternas e, pelo outro, pelos poucos recursos disponíveis do fundo público para o fortalecimento de políticas sociais universalistas, gratuitas e de qualidade, reatualizando as determinações objetivas centrais que fundamentam a precarização das políticas sociais nos países periféricos, conforme já indicado.

3 - CRISE DO CAPITAL E A CONJUNTURA BRASILEIRA DOS ANOS 2000: AJUSTE NO MODELO NEOLIBERAL DA DEPENDÊNCIA OU “NOVO DESENVOLVIMENTISMO”?

No Brasil, os princípios da Carta de 1988 relativos à criação de um sistema de proteção social pública universalista e da criação de espaços institucionais democráticos no âmbito das políticas públicas setoriais deram-se, em concomitância, ao contexto de crise e de rearranjo mundial do capitalismo a partir dos finais da década de 70: a passagem para um novo padrão de acumulação (a chamada acumulação flexível) e para um novo regime de regulação social (as políticas estatais deveriam seguir as políticas de ajuste neoliberais impostas pelos organismos

internacionais).

A nova agenda política nacional inaugurada com a Carta de 1988 não poderia ser implementada - dada a nossa condição de país de capitalismo periférico e dependente - em face de um pensamento único mundial que enunciava uma política de ajuste dominada por temas como refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização, redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais - e a conseqüente substituição da universalidade pelo binômio focalização/assistencialização - enfim, uma agenda que só podia ser conduzida contra as conquistas de 1988.

A política econômica dos dois governos de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) se caracterizou pela dominância ortodoxo-monetarista, supervalorizando a estabilização e o controle inflacionário e a redução do papel do Estado na área social (FIORI, 1995; SOARES, 2001). Nesse quadro, as estratégias de focalização via programas de combate à pobreza - e descentralização - apelo à solidariedade voluntária contribuíram, como sinalizam Laurell (1995) e Soares (2001) para a manutenção de mecanismos clientelistas na área social. Dessa forma, é reeditado, de forma orgânica, o pacto de dominação conservadora que implementou o projeto desenvolvimentista, mas que, na conjuntura da crise daquele modelo, organiza-se para orientar uma intervenção econômica e social pautada nas teses neoliberais.

Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de Lula da Silva, em 2003-2006 e 2007-2010, e Dilma Rousseff, em 2011 até o momento, mantiveram, no geral, a política econômica e social do governo Cardoso (GONÇALVES e FILGUEIRAS, 2007; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007; FILGUEIRAS et alii, 2010; GONÇALVES, 2012, 2013a, 2013b; CARCANHOLO, 2010; MARTINS, 2011).

Em relação aos governos do PT, cabe de forma breve, destacar alguns elementos que mostram a continuidade da perspectiva neoliberal como eixo condutor das intervenções econômicas e sociais do Estado, ao longo do período 2003-2013, apesar da existência de melhoras em diferentes indicadores sociais.

O governo e os intelectuais vinculados ao PT têm difundido a ideia de que o avanço social conquistado está relacionado à mudança do modelo de desenvolvimento produzido pela gestão petista. Ocorreram avanços sociais porque o modelo econômico-social deixou de ser neoliberal, passando para uma perspectiva “pós-neoliberal” (SADER, 2013) de cunho “novo desenvolvimentista” (OLIVA, 2010).

Deve-se questionar essa explicação oficial, ou seja, a questão que deve ser analisada refere-se a como se explicam as melhoras de tais indicadores. Em outras palavras, os avanços sociais estão vinculados, realmente, a uma alteração estrutural do modelo econômico e social brasileiro ou são avanços decorrentes da conjuntura mundial de crescimento econômico que favoreceram a economia brasileira e devido, também, aos ajustes realizados na gestão de políticas e programas sociais?

De forma ilustrativa, podemos sintetizar as análises de Gonçalves (2012) e Carcanholo (2010) que mostram de forma contundente a manutenção da matriz neoliberal pelos governos Lula. Gonçalves demonstra, a partir de dados empíricos, que os governos do PT não produziram um modelo “novo desenvolvimentista”, na medida em que no “Governo Lula ocorre o ‘nacional-

desenvolvimentismo com sinal trocado' visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista" (GONÇALVES, 2012, p.7).

Em relação à estrutura produtiva e ao padrão de comércio, o economista mostra o processo de reprimarização de nossa economia, implementado a partir da "desindustrialização" e "dessubstituição de importação", impulsionados pela liberalização comercial. Os dados relativos ao progresso técnico explicitam a continuidade de nossa dependência tecnológica frente aos países centrais. Neste mesmo caminho, as informações sistematizadas pelo autor desvelaram a desnacionalização da propriedade no Brasil; a perda de competitividade internacional; a manutenção da vulnerabilidade externa estrutural, a partir do crescimento do passivo externo; a concentração de capital e a política econômica hegemônica pelo setor financeiro.

Enfim, o autor de forma incisiva apresenta dados empíricos consistentes que indicam a não alteração do modelo de desenvolvimento econômico e social implementado pelos governos do PT em relação aos Governos de Cardoso.

O artigo do economista Marcelo Dias Carcanholo demonstra que os governos do Presidente Lula mantiveram os "dois pilares da estratégia neoliberal do Consenso de Washington, isto é, a estabilização macroeconômica como pré-condição e as reformas pró-mercado para a retomada dos investimentos privados", não alterando, dessa forma, o modelo de desenvolvimento em pauta. Além disso, a análise do autor mostra a manutenção da política econômica ortodoxa através das seguintes medidas:

- a) manutenção dos megassuperávits primários;
- b) manutenção do regime de metas inflacionárias;
- c) política cambial flutuante;
- d) manutenção da política comercial (CARCANHOLO, 2010, p. 115).

Relacionado a esta última medida, Carcanholo analisa que a melhora das contas externas ocorreu devido a uma conjuntura econômica mundial favorável à economia brasileira, fundada nos seguintes fatores: (i) alta no ciclo de liquidez internacional, que produziu a redução das taxas internacionais de juros e viabilizou um crescimento da economia mundial; (ii) forte crescimento da economia chinesa, elevando a importação de produtos brasileiros (comodities); e (iii) crescimento do preço das commodities. (CARCANHOLO, 2010, p. 122).

Nenhuma destas razões deve-se a ação do governo brasileiro. "É tudo fruto de um cenário externo extremamente favorável, que propiciou o forte crescimento das exportações, a reversão no déficit da balança comercial e de transações correntes e o acúmulo de reservas internacionais que permitiram, dentre outras coisas, o pagamento antecipado de um montante da dívida com organismos internacionais" (idem, ibidem). A situação econômica mundial potencializou o crescimento econômico nacional, favorecendo, assim, o afrouxamento da política monetária, produzindo a redução dos juros, disponibilizando, desta forma, mais recursos para investimentos e programas sociais, principalmente, de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, voltado para o combate à pobreza (FILGUEIRAS et alii, 2010). Portanto, as causas que produziram a melhora dos indicadores sociais, não estão relacionadas à alteração do modelo econômico e social, mas sim a uma conjuntura externa favorável à

economia brasileira. Além disso, segundo Osório (2012), os países latino-americanos nas últimas décadas incorporaram o modelo neoliberal sem romper significativamente com o padrão de reprodução do capital do século XX, mantendo a estrutura de dependência de suas economias, agora sob um padrão exportador de especialização produtiva que preserva o peso da produção agromineira na produção e incorpora maior elaboração na produção dos bens exportados.

Do ponto de vista social, neste contexto, temos por um lado, a despeito do aumento real do salário mínimo nos últimos anos, o incremento da superexploração da força de trabalho (MARTINS, 2011a e LUCE, 2013). Por outro lado, a manutenção da lógica que privilegia políticas sociais focalizadas de transferência de renda, em detrimento da expansão e qualificação das políticas setoriais universais, informa a permanência do modelo neoliberal no campo social, indicando, assim, a restrição dos recursos do fundo público para as políticas sociais.

A política social do Governo Lula, dessa forma, é coerente com o modelo econômico adotado. Ganha centralidade a tendência à assistencialização das políticas sociais na conjuntura atual (MOTA, 2008). Esse processo de assistencialização da proteção social brasileira se expressa na tendência à expansão da política de assistência social, via programas de transferência de renda, em concomitância a um processo de restrição e orientação privatizante das políticas de saúde, previdência e educação e ampliação do gasto público com o pagamento dos juros e serviços da dívida.

Os dados recentes expressam com precisão a manutenção da tendência a assistencialização das políticas sociais. Entre 2011-2013, houve queda das despesas com as funções da área social (assistência social, saúde, previdência social e educação), em relação à despesa total anual, de 31,99%, em 2011, para 28,22%, em 2013.

Por outro lado, ocorreu o crescimento das despesas com o pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida pública, passando de 42,25% para 45,09%. Corroborando esta análise, o crescimento nominal das despesas das funções da área social, no período 2011-2013, é menor (22,58%) do que o crescimento total das despesas (38,9%). Vale ressaltar que o crescimento nominal, no período tratado, das despesas com o pagamento de juros, amortização e refinanciamento da dívida pública é da ordem de 48,2%, o que mostra, inclusive, que a ampliação deste gasto foi maior que o crescimento total das despesas públicas. Além disso, o crescimento que ocorreu com as despesas da Função Assistência Social foi o maior (35,6%) dentre as funções da área social (saúde: 27,8%; previdência social: 19,3% e educação: 26,3%). Em outras palavras, a dinâmica permanece mantendo o crescimento do orçamento público, com a ampliação do gasto para o pagamento dos juros e serviços da dívida pública, com redução dos gastos da área social, porém garantindo a expansão dos gastos com assistência social, principalmente, via programas de transferência de renda. Ou seja, reafirmação da tendência à assistencialização das políticas sociais.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos concluir apoiando a afirmação de Gonçalves (2012, p.24) de “que dentre os méritos ou pontos fortes [dos governos PT] não se encontram ‘grandes transformações’, ‘reversão de tendências estruturais’ e ‘políticas desenvolvimentistas’”. Na verdade, encontramos a manutenção da estrutura da dependência, reafirmando a

superexploração da força de trabalho e, por consequência, a dinâmica de restrição dos recursos do fundo público para a inversão em políticas sociais.

Nas palavras de Osório (2012, p. 104), “o que temos na América Latina são novas formas de organização reprodutiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população”.

NOTAS

1 - Este artigo foi elaborado com base na palestra realizada em Brasília, no dia 05 de abril de 2013, por ocasião da Plenária Nacional CFESS-CRESS “Desafios do Trabalho de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social” e da intervenção realizada, em Belo Horizonte, no III SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS “Expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social”, na mesa que abordou o tema “Política Social e Neo-desenvolvimentismo: impactos na estrutura de desigualdade”, no dia 07 de julho de 2013.

2 - Sobre as polêmicas a respeito da formulação de Oliveira (1998) sobre o fundo público, ver a síntese de Salvador (2010).

3 - A possibilidade da superexploração é indicada por Marx no Livro I, volume 1 d'O capital, em pelo menos dois momentos: quando trata do valor da força de trabalho no capítulo IV (MARX, 1996, p. 290) e ao discutir o conceito de mais valia relativa, no capítulo X (MARX, 1996, p.430). Além dessas passagens, no Livro III, volume 4, capítulo XIV (MARX, 2008, pp. 313-314), ao discutir os fatores contrários à queda tendencial da taxa média de lucro, Marx também apresenta indicações sobre a possibilidade da violação do valor da força de trabalho no modo de produção capitalista. Para uma análise acurada dessas indicações marxianas e a categoria superexploração, ver Osório (2013).

4 - Marini (2005) identifica como mecanismos de efetivação da superexploração apenas os três primeiros indicados por Amaral e Carcanholo (2012). No entanto, consideramos adequada a inclusão do quarto mecanismo proposto pelos autores.

5 - Para o interesse do presente artigo, o fundamental é explicitar as determinações objetivas da restrição de utilização do fundo público para as políticas sociais, por isso não entraremos no debate sobre as condições subjetivas.

6 - Ao longo do período 2003-2013, consideramos ser fato a existência de melhoras em diversos indicadores sociais brasileiros, independentemente da crítica que possamos realizar em relação a determinadas metodologias de construção e aferição de indicadores sociais e da qualidade e velocidade dos avanços identificados. Para um panorama da evolução dos indicadores sociais, ver “Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro” (BRASIL, 2013).

7 - Neste trabalho não reproduziremos os dados empíricos levantados por Gonçalves, que podem ser encontradas em seu artigo (GONÇALVES, 2012), apenas indicaremos as conclusões analíticas do autor para cada dimensão investigada.

8 - Em relação ao Governo Dilma, ver Gonçalves (2013a e 2013b). A análise do autor em relação ao Governo Dilma ratifica a manutenção do modelo liberal periférico durante o governo da Presidenta petista. “Se, por um lado, é verdade que durante o governo FHC foi aplicado o

Modelo Liberal Periférico; por outro, também é verdade que as características marcantes deste modelo persistem, se consolidam e até mesmo avançam nos governos petistas” (Gonçalves, 2013a, p. 22).

REFERÊNCIAS

- AMARAL, M.S. e CARCANHOLO, M.D. Superexploração da força de trabalho e transferência de valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M.S. (orgs). Padrão de reprodução do Capital. São Paulo. Boitempo, 2012
- BRASIL. Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro. Disponível em: http://189.28.128.178/sage/apresentacoes/arquivos/indicadores_de_desenvolvimento_2013.pdf. Acessado em: 05 jun 2013.
- CARCANHOLO, M.D. (Im)precisões sobre a categoria superexploração da força de trabalho. In: Almeida Filho, N. (org). Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: Ipea, 2013.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da Economia brasileira no Governo Lula. In: MAGALHAES, João Paulo de Almeida (Org.). Os Anos Lula: contribuições para um balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro. Ed. Garamond, 2010.
- DRUCK, Graça.; FILGUEIRAS, Luis. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. Revista Kalálysis. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun, 2007.
- FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1981.
- FILGUEIRAS, Luis. et. alii,. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHAES, José Paulo de Almeida (Org.). Os Anos Lula: contribuições para um balanço Crítico 2003-2010. RJ: Garamond, 2010.
- FIORI, J.L. Em busca do dissenso perdido. Rio de Janeiro, Insight, 1995.
- FLEURY, S. Assistência na previdência social: uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza et alii (orgs). Os Direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1991.
- GONÇALVES R. Governo Lula e o nacionaldesenvolvimentismo às avessas. Revista Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo. n. 31, p. 5-30, fev., 2012.
- _____. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: Portal: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>. Acessado em: 26 set.2013a.
- _____. Governo Dilma - Apoteose da mediocridade: Cinco fatos e uma pergunta. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>. Acessado em: 26 set. 2013b.
- GONÇALVES, R.; FILGUEIRAS, L. A Economia Política do Governo Lula. RJ: Contraponto, 2007.
- LAURELL, A.C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.C. (org.) Estado e políticas sociais no neoliberalismo. SP. Cortez, 1995.
- MANDEL, Ernest. O Capitalismo Tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência, 1973. In: TRASPADINI, R. e STEDILE, J.P. (orgs). Ruy Mauro Marini: vida e obra. São Paulo. Expressão Popular, 2005.
- MARTINS, C.E. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. SP: Boitempo, 2011.

_____. O pensamento social de Ruy Mauro Marini e sua atualidade: reflexões para o século XXI. *Crítica Marxista*, n.32, p.127-146, Campinas: UNICAMP, 2011a.

MARX, K. O capital: crítica da economia política. Livro Primeiro, vol. I e II. Coleção Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. O capital: crítica da economia política. Livro Terceiro. RJ:Civilização Brasileira, 2008.

MESTRINER, M.L. O Estado entre a filantropia e a assistência social. SP: Cortez, 2001.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A.E. (Org.) O Mito da Assistência Social. SP: Cortez, 2008.

OLIVA, A. M. As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: Análise do governo Lula (2003-2010). Campinas: Tese de Doutorado, 2010.

OLIVEIRA, Francisco. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo. Boitempo, 2003.

OSÓRIO, J. Dependência e superexploração. In: MARTINS, C.E. e VALENCIA, A.S. (orgs). A América Latina e os desafios da Globalização: ensaios dedicados a Ruy mauro Marini. Rio de Janeiro: Ed. PUC-RJ; São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. América Latina; o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M.S. (orgs). Padrão de reprodução do Capital. São Paulo. Boitempo, 2012. _____ . Fundamentos da superexploração. In: Almeida Filho, N. (org). Desenvolvimento e dependência: cátedra Ruy Mauro Marini. Brasília: Ipea, 2013.

SADER, Emir (Org). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. SP: Cortez, 2010.

SANTOS, W.G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2ª edição. Rio de Janeiro. Campus, 1987.

SOARES, L.T. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis, RJ. Vozes, 2001.

WERNECK VIANNA, M.L.T. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, UCAM, IUPERJ, 1998.