

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no
capitalismo**

**SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS EM CONTEXTOS
DE AUSTERIDADE PERMANENTE**

MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA¹

RESUMO

O objetivo central deste trabalho é examinar algumas tendências que vêm se colocando para os sistemas de proteção social latinoamericanos no contexto de austeridade permanente e crise estrutural do capitalismo. Por meio de pesquisa bibliográfica, aborda as principais características históricas dos sistemas de proteção social bem como o processo recente de desmonte das políticas sociais na região.

Palavras-chave: Política Social. Sistemas de Proteção Social. América Latina.

ABSTRACT

This paper aims to examine some trends that have been emerging for Latin American social protection systems in the context of permanent austerity and the structural crisis of capitalism. Through bibliographical research, it addresses the main historical characteristics of social protection systems as well as the recent process of dismantling policies in the region.

Keywords: Social Policy. Social Protection Systems. Latin America.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo principal examinar algumas das tendências que vêm se colocando para os sistemas de proteção social latinoamericanos após a irrupção da pandemia de Covid-19, entendendo-a como uma das expressões do aprofundamento da crise estrutural do capitalismo que perdura desde os anos 1970. O estudo assenta-se em uma

¹ Universidade Federal Fluminense

abordagem integrada entre economia e política social e na perspectiva histórica de longo prazo, buscando examinar as mudanças e contradições dos padrões recentes enquanto parte de um processo mais amplo de reestruturação dos padrões de acumulação capitalista que se defronta também com o legado dos sistemas de proteção social erigidos na região.

Na primeira década do século XXI, a América Latina experimentou alterações significativas em seus sistemas de proteção social. Impulsionados pela ascensão de governos progressistas, diversos países da região implantaram uma série de iniciativas governamentais que possibilitaram a incorporação de uma ampla parcela da população antes excluída dos mecanismos públicos de proteção social, a redução dos níveis de pobreza e extrema pobreza, a diminuição das desigualdades de renda e o aumento da capacidade de consumo das famílias (CECCHINI & MADARIAGA, 2011; FILGUEIRA, 2015; MARTÍNEZ FRANZONI & SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2016). Mas essas iniciativas foram gestadas e implantadas em contexto de austeridade e de aprofundamento da crise do capital que desde fins dos anos 1970 tem ampliado os níveis de pobreza e desigualdades sociais em escala global.

Cerca de uma década depois, no entanto, os avanços obtidos em termos de proteção social sofreram forte revés, com o retorno de governos conservadores e a adoção de medidas reformistas que caminham em direção ao desmantelamento dos frágeis e incompletos sistemas de proteção social na região. A velocidade e a intensidade das reformas, ainda que com variações entre os países, não deixam de ser surpreendentes. Trata-se de processos ainda em curso, em que a região é atravessada por um momento de instabilidade não apenas econômica, mas também social e política, em que acirradas disputas entre setores conservadores e progressistas encontram-se em plena efervescência, inclusive com ameaças à própria democracia. Esse panorama é ainda agravado pelas consequências sociais e econômicas advindas da pandemia de Covid-19, em que a região foi uma das mais afetadas do mundo.

Considerando esse quadro, o trabalho se propõe a apontar algumas tendências que se colocam para os sistemas de proteção social latino-americanos no cenário atual. As reflexões aqui apresentadas, de caráter ainda preliminar, tiveram como base pesquisa bibliográfica no portal de periódicos Capes, no Scielo e no site da CEPAL, a partir dos descritores “política social”; “sistemas de proteção social” e “América Latina”.

Em termos de estrutura, o trabalho se encontra dividido em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção é abordada a trajetória histórica de constituição e desenvolvimento dos sistemas de proteção social na região, considerando cinco

momentos históricos específicos. A segunda seção dá enfoque às principais tendências que se colocam para os sistemas de proteção social em tempos recentes, em face do contexto de austeridade e aprofundamento da crise do capital.

1. SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A literatura que aborda a constituição dos sistemas de proteção social latino-americanos tem destacado o predomínio de modelos segmentados, decorrentes, em grande medida, do perfil de seguro social adotado na maioria dos países, restrito a algumas categorias de trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho, com forte caráter seletivo, cobertura limitada, baixa densidade contributiva, heterogeneidade dos benefícios e assimetrias para habilitação (COBO; LAVINAS; VEIGA, 2010). A região concentra países com as piores desigualdades de renda do mundo, preponderância do mercado informal de trabalho e baixa capacidade histórica de incorporação das demandas sociais pelo Estado (FLEURY, 2017), consequência do padrão de desenvolvimento capitalista periférico e dependente da região.

A respeito das especificidades dos regimes de bem-estar latino-americanos, Laurell (1998) afirma que eles têm se afastado historicamente de padrões de serviços universais e equitativos, ao mesmo tempo em que sustentaram privilégios corporativos dirigidos a trabalhadores formais. A construção desses sistemas começou tardiamente, com grandes distorções, fragmentação institucional, poucas alternativas de participação e controle social, muitas vezes em contextos autoritários e instáveis.

De acordo com Kerstenetzky (2012), os sistemas de proteção social latino-americanos têm uma origem comum no modelo bismarckiano de seguridade ocupacional, a partir do qual sistemas públicos de bem-estar foram sendo estruturados paralelamente aos processos de industrialização, em variados ritmos e configurações, “apoiados na seguridade social, coevoluindo com os mercados formais de trabalho e a estratificação ocupacional, com escassa assistência social e sistemas de saúde ocupacionais com um pequeno segmento público” (KERSTENETZKY, 2012, p. 167). Para a autora, em todos os regimes de bem-estar da América Latina há déficits de mercantilização (informalidade, altos graus de isenção do mercado formal de trabalho), de desmercantilização (falta de cobertura e qualidade das políticas de proteção social) e de desfamiliarização (dependência de cuidados familiares, responsabilidade que recai principalmente sobre as mulheres).

A análise sobre as recentes reformas dos sistemas de proteção social latino-americanos coloca a necessidade de examinar o processo de constituição e desenvolvimento desses sistemas, na medida em que se entende que esse processo conforma um dado padrão de incorporação de demandas sociais pelo Estado, afetando o curso ulterior das reformas empreendidas.

Os modernos sistemas de proteção social têm suas origens associadas à longa trajetória de construção da ordem capitalista, em que transformações econômicas, políticas e sociais de natureza estrutural acarretaram na dissolução das relações tradicionais de proteção social de base familiar ou comunitária, típicas do feudalismo, dando lugar à constituição de novas classes sociais e atores coletivos (FLEURY, 1994; PEREIRA, 2008). O surgimento da questão social e a crescente mobilização política da classe trabalhadora a partir do século XIX, em meio aos processos de industrialização, urbanização e pauperização em massa, expuseram as contradições entre a prometida realização da igualdade, um dos princípios basilares do liberalismo, e sua negação pela ordem econômica de acumulação capitalista, produtora de desigualdades. É sob esse ângulo que Polanyi (2000) chama atenção para o contramovimento que levou à intervenção do Estado na economia e na provisão de proteção aos trabalhadores, de enquanto reação às ameaças representadas pelo liberalismo de destruição da própria sociedade.

Existe uma profícua literatura que trata da emergência e desenvolvimento dos sistemas de proteção social no capitalismo, mas cuja abordagem escapa ao tamanho do presente texto. Aqui vale ressaltar a necessidade de considerar as especificidades dos sistemas de proteção social latino-americanos, haja vista a posição subordinada, periférica e dependente em que se inserem os países da região no sistema capitalista internacional; a heterogeneidade estrutural, combinando formas avançadas de organização social e frágeis mecanismos de representação política; o histórico grau elevado de informalidade de seu mercado de trabalho; a inexistência ou debilidade de partidos políticos orgânicos e de sindicatos representativos; a prevalência de regimes políticos autoritários, com frágeis instituições democráticas e ausência de processos expansivos de direitos sociais, além dos elevados níveis de desigualdades sociais (BARBA, 2007; ARTS & GELISEEN, 2010). Como afirma Laurell (1998), nossos sistemas de proteção social são historicamente muito distantes de padrões de serviços universais e equitativos constituídos na realidade europeia, ao mesmo tempo em que sustentaram privilégios corporativos dirigidos a trabalhadores formais.

Um traço predominante comum aos sistemas de proteção social na região é a prevalência de modelos segmentados, em grande medida decorrentes do perfil de seguro social adotado na maioria dos países, restrito a algumas categorias de trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho, e, portanto, com forte caráter seletivo, cobertura limitada, baixa densidade contributiva, heterogeneidade dos benefícios e assimetrias para habilitação (Lavinhas et al., 2010).

Filgueira (2015) argumenta que a emergência e o desenvolvimento da proteção social nos países da região estão relacionados às modalidades de acumulação econômica, à estrutura social e às formas de organização e dinâmicas políticas de cada momento histórico. Com base nessa perspectiva, o autor identifica quatro grandes momentos de conformação dos sistemas de proteção social latino-americanos.

O primeiro, denominado pelo autor de Estado social minimalista, compreende o período entre 1870 a 1930, quando a maioria dos países da região promoveu a incorporação de suas economias ao comércio internacional mediante um modelo exportador de matérias-primas e importador de bens de consumo e de capital, ao mesmo tempo em que se ampliava a atuação estatal na promoção de medidas sanitárias, na expansão da educação laica e na constituição dos primeiros sistemas previdenciários, dirigidos especialmente aos funcionários civis e militares dos Estados.

O segundo momento corresponde a uma nova etapa de desenvolvimento, iniciada a partir da década de 1930 e que perdurou até os anos 1980, denominado pelo autor de Estado oligárquico do regime liberal-exportador. Trata-se da emergência e constituição dos regimes de proteção social na região, relacionadas às especificidades do capitalismo periférico e seu correlato modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), tendo como característica mais comum a constituição de um padrão centrado em modelos corporativos limitados aos setores urbanos formalmente empregados, com consequente estratificação de clientela e benefícios e exclusão de amplas camadas da população.

A crise do capital dos anos 1970 e o esgotamento do modelo de substituição de importações impulsionaram o terceiro momento identificado por Filgueira (2015), em que reformas neoliberais ganham força e induzem mudanças significativas nos sistemas de proteção social de diversos países, por meio da adoção de programas de ajuste estrutural e do recuo do Estado. A esse período o autor dá o nome de Estado Social refratário. O período se caracteriza pela adoção de medidas de abertura comercial, desregulamentação financeira, flexibilização do mercado de trabalho, privatização de empresas públicas, políticas monetárias conservadoras, baixa carga

fiscal e cortes nos gastos públicos, com repercussões para as políticas sociais, as quais passaram a assumir as seguintes características centrais: (a) sistemas de asseguramento por meio de regimes de capitalização individual em lugar de sistemas de seguros contributivos e solidários; (b) focalização de ações em setores de extrema pobreza, ao invés de políticas universais; (c) descentralização da administração e da tomada de decisões, em lugar de modelos descentralizados; (d) incorporação de provedores privados e mecanismos de competição administrada; e (e) transição de políticas sociais baseadas na oferta a políticas baseadas na demanda.

O quarto período identificado pelo autor tem início nos anos 2000, com a introdução de modelos econômicos denominados neodesenvolvimentistas, pautados em extensa intervenção estatal e ampliação de políticas sociais. A presença de altos níveis de pobreza e desigualdades sociais, os resultados negativos, mesmo em matéria econômica, das medidas neoliberais do período anterior e o crescimento econômico impulsionado, sobretudo, pelos mercados asiáticos são aspectos que favoreceram a retomada do protagonismo do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social da região, por meio da adoção de uma política fiscal expansionista e redistributiva, de novas formas de regulação estatal e de políticas sociais destinadas a aumentar a cobertura da proteção social. Ainda que mantido o tom de abertura econômica do modelo anterior, os governos da maioria dos países foram capazes de ampliar investimentos sociais e introduzir inovações nos seus sistemas de proteção social. Uma tendência comum à região foi a introdução da temática da pobreza na agenda pública dos governos, com a criação ou ampliação de programas de transferência de renda e aumento da cobertura para sistemas de educação, saúde e previdência social, com resultados positivos em termos de acesso às políticas públicas e redução das desigualdades sociais.

Um quinto momento começou a se delinear a partir da segunda década do século XXI, quando o aprofundamento da crise do capital desde 2008, as restrições impostas pela retração da capacidade fiscal do Estado e a ascensão de governos ideologicamente mais alinhados com o discurso neoliberal apontam para um novo recuo do Estado na área social, aparentemente tão ou mais radical do que em períodos anteriores, comprometendo sobremaneira os avanços obtidos até então. A situação se torna ainda mais complexa em face do legado de estratificação, segmentação e exclusão dos nossos aparatos públicos de proteção social, associados à insegurança e instabilidade do mercado de trabalho e às mudanças advindas da transição

demográfica e na composição urbana, de gênero e nos arranjos familiares nos diferentes países (FLEURY, 2017).

2. SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: ALGUMAS TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

Parte da literatura sobre os sistemas de proteção social latino-americanos tem destacado que os anos 2000 demarcam a emergência de uma nova agenda de reformas, em que o Estado tende a assumir maiores responsabilidades na proteção social, com a adoção de políticas de inversão social (BARRIENTOS, 2012; ANTIA, 2018).

Antia (2018) identifica que as inovações em termos de políticas públicas nesse período se deram em quatro campos principais: (a) expansão da assistência social dirigida a famílias pobres, especialmente com filhos e por meio de programas de transferência monetárias; (b) reformas dos sistemas de aposentadorias e pensões; (c) reformas dos sistemas de saúde e (d) expansão da educação.

No tocante à expansão da assistência social, observa-se uma profusão de programas de transferência monetária condicionada (PTMC), a partir das experiências pioneiras de México (Progres, Oportunidades e Prospera) e Brasil (Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Bolsa Família). Dirigidos a famílias pobres e vulneráveis com filhos, tais programas associaram transferência de recursos monetários ao cumprimento de condicionalidades, em geral frequência escolar e participação em ações de saúde. Antia (2018) pondera que esses programas alcançaram níveis massivos de cobertura, com baixo recurso orçamentário (cerca de 0,5% do PIB) e com diferentes modelagens em termos de montantes transferidos e respectivo alcance, formas de financiamento e modalidades de implementação das condicionalidades.

Em relação aos sistemas de aposentadoria e pensões, houve implantação generalizada de reformas, com tendências mais inclusivas, voltadas sobretudo à proteção de idosos. Ainda que com diferenças significativas nos modelos adotados pelos países da região, a maioria criou ou expandiu a cobertura de esquemas não contributivos, financiadas por impostos gerais, enquanto alguns países flexibilizaram as condições de acesso aos sistemas contributivos. Houve ainda revisão ou certa flexibilização dos modelos de capitalização individual, a exemplo de Argentina, Bolívia e Chile (ANTIA, 2018; ABRAMO et al., 2019).

No caso da saúde, Brasil e Costa Rica possuem sistemas universais, ainda que prevaleçam a segmentação, o mix entre público e privado e diferenciais na qualidade dos serviços

prestados. Grande parte dos países da região impulsionou a expansão do acesso da população aos serviços de saúde, embora a partir de distintos modelos. No México, a implantação do Seguro Popular possibilitou a incorporação da população pobre, em especial a indígena, no sistema de saúde, por meio da criação de um pacote de serviços básicos, enquanto países como Brasil, Chile e Uruguay ampliaram o acesso aos serviços de saúde em geral, buscando melhorar a equidade no acesso e utilização desses serviços pelos diferentes segmentos sociais (ANTIA, 2018).

Já na política educacional, houve expansão significativa dos sistemas de educação nos diversos países, com impulso do processo de descentralização em direção às províncias, estados e ou municípios. Merece destaque a ampliação da educação pré-escolar, com criação também de serviços de cuidado às crianças menores.

O cenário em que essas inovações são implantadas é marcado pela complexa combinação entre crise estrutural do capitalismo e avanço do neoliberalismo, mudanças no mundo do trabalho e crescimento dos níveis de desemprego, informalidade e precarização, e esgotamento do padrão desenvolvimentista sobre o qual se sustentaram os sistemas de proteção social na região. Nesse sentido, já a partir do final dos anos 2000, um novo cenário se desenha na região, quando a crise das hipotecas subprime e do euro reverteu ambiente externo favorável e, conseqüentemente, os avanços sociais e do mercado de trabalho verificados no período expansionista, em função dos efeitos recessivos e da desaceleração econômica.

No ambiente interno à região, políticas de austeridade e crescente polarização política auxiliaram na deterioração econômica e possibilitaram que novas coalizões políticas, de orientação conservadora, assumissem os governos de diversos países, colocando em risco não apenas os sistemas de proteção social constituídos até então, como também ameaçando a própria democracia. A chegada da Covid-19 e seu enfrentamento pioraram esse quadro em âmbito mundial, mas em particular na região, dada a paralisação dos fluxos de produção e de geração de renda, gerando crise econômica e social sem precedentes.

Esse processo não está apartado das transformações estruturais que vêm se processando no capitalismo nas últimas décadas e as mudanças no mundo do trabalho a elas associadas, as quais têm gerado aumento do desemprego, da informalidade e da precarização das relações laborais, com escalada dos níveis de pobreza e desigualdade social. A situação é ainda mais grave na América Latina, considerando sua inserção periférica no capitalismo mundial, em que o processo de assalariamento não se universalizou e os esquemas protetivos pautaram-se por cobertura limitada, restritos a poucos trabalhadores e com baixa efetividade social.

Anos de experimentação do neoliberalismo na região deixaram um legado social catastrófico, ampliado pela pandemia de COVID-19, que provocou choques sem precedentes na economia e no mercado de trabalho, dando visibilidade às desigualdades sociais e à desproteção social a que estão submetidos os trabalhadores latino-americanos. Os governos dos diversos países têm sido provocados a buscar respostas para o enfrentamento da pandemia não apenas do ponto de vista sanitário, mas também de seus efeitos econômicos e sociais. Parte dessas respostas dependeu da condução política do governo em turno, com situação mais desfavorável quando os governos são adeptos de medidas de austeridade e ajuste fiscal e da redução da participação estatal. Mas essas respostas são também, em larga medida, limitadas pelos processos estruturais que modelam as relações Estado, sociedade e mercado na região.

Nestes termos, ainda que haja esforços, se verifica a manutenção de um padrão de desenvolvimento econômico e social que até o momento não conseguiu superar a informalidade e a pobreza, nem tampouco ultrapassar os desafios novos e os agravados pela pandemia de COVID-19.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações aqui tecidas levam em conta uma realidade em movimento e cuja incompletude afeta a própria capacidade analítica, reforçando, portanto, o caráter provisório e inacabado do conhecimento produzido.

Um aspecto a considerar é que para além de respostas à crise econômica global, as alterações que vêm se processando nos sistemas de proteção social são também favorecidas pelas debilidades de constituição dos próprios sistemas, em relação tanto a sua institucionalidade quanto à capacidade de respostas às demandas sociais em contextos profundamente desiguais. A isso se adicionam as fragilidades das bases de apoio político e social a sistemas de proteção social abrangentes e inclusivos. As desigualdades estruturais da região, que se refletem na condição de trabalho e renda da população, exacerbadas pela pandemia, recolocam a necessidade de atuação do Estado e demandam políticas públicas de curto, médio e longo prazo.

Além disso, um desafio importante é reconhecer tanto as características semelhantes quanto as singularidades dos sistemas de proteção social na região, de modo a evitar cair nas armadilhas dos estudos de caso e, ao mesmo tempo, as generalizações abstratas, tão comuns nos estudos sobre a temática. Isso coloca a necessidade de construção de uma agenda de estudos que contribuam para a compreensão das características e transformações dos sistemas

de proteção social na região, suas consequências políticas, econômicas e sociais, considerando a necessidade de desenvolver também pesquisas sobre as especificidades dos países. E nesse sentido, abordagens que superem uma visão exclusivamente primeiro-mundista e incorporem outras epistemologias parecem fecundas para melhor compreensão dos processos em curso.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, L; CECCHINI, S. y MORALES, B. Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe, **Libros de la CEPAL**, n° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

ANTÍA, F. Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. **Desafíos**, 30(2), 193-235. 2018.

ARTS, WA & GELISEEN, J. Models of the Welfare State. In CASTLES, F. et al (ed). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. 2010. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0039.

BARBA, C. América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. **Cadernos CRH**. v.20, n.50,2007. pp.197-211.

BARRIENTOS, A. Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada? **Nueva Sociedad** no 239, mayo-junio de 2012.

CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. **Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

COBO, B.; LAVINAS, L.; VEIGA, A. Políticas Sociais Universais e Incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina? In: Congresso da Rede Mundial de Renda Básica, 13, 2010. São Paulo. **Anais...** São Paulo: BIEN, 2010.

FILGUEIRA, F. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In CECCHINI, S. (Ed.), **Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2015, pp. 49-126.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLEURY, S. The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 2, 2017.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

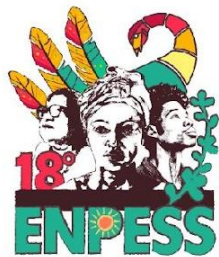
LAURELL, AC. Para um novo Estado de Bem-Estar na América Latina. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998, p. 187-234.

LAVINAS, L et al. **Políticas Sociais Universais e Incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina?** 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica. BIEN, 2010.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. & SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. Regímenes de bienestar en América Latina: Tensiones entre universalización y segmentación. In DEL PINO, E.; RUBIO, MJ. (Eds.). **Los Estados de bienestar en la encrucijada**: Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos, 2016, pp. 200-218.

PEREIRA, PAP. **Política Social**: Temas e Questões. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, PAP. A política social entre Deus e o diabo: determinações e funcionalidades no sistema capitalista. In SENNA, MCM; FREITAS, RCS; MORAES, CAS. **Política Social no Brasil**: sujeitos, trajetórias e institucionalidades. Curitiba, CRV, 2020. Pp.33-50.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 7ª edição. Rio de Janeiro: Campus. 2000.