

ARTIGO

**Elementos orientadores das reformas da proteção social
na América Latina****Guiding elements in the reforms of social protection
in Latin America**

*Alejandra Pastorini CORLETTO**

Resumo: Identifica e analisa alguns dos principais elementos constitutivos das reformas da proteção social implementadas nos países do Cone Sul da América Latina. Com essa finalidade, busca entender a lógica que orienta a proteção social na contemporaneidade, ou seja, os princípios e concepções ídeo-políticas que fundamentam e guiam as políticas e programas sociais do atual formato de proteção social nesses países do continente latino-americano. Essas mudanças estão associadas às transformações societárias atuais, decorrentes da crise do padrão de acumulação, que condicionam e orientam as propostas de reforma dos formatos de proteção social.

Palavras-chave: Questão social. Política social. Proteção social. América Latina.

Abstract: Identifies and analyzes some of the main components of social protection reforms implemented in the Southern Cone countries of Latin America. For this purpose, seeks to understand the logic that guides the social protection in contemporary, the principles and ideopolitical concepts that justify and orient social policies and programs in the current format of the social protection in those Latin America countries. Such changes are associated with the current societal changes – tions stemming from the crisis of accumulation patterns, which influence and guide the reform proposals of the formats of social protection.

Keywords: Social Issues. Social Policy. Social protection. Latin America.

Recebido em 11.05.2010. Reformulado em 28.06.2010. Aprovação final em 15.07.2010.

* Assistente social. Doutora pelo Programa de pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Introdução

Tendo em vista as considerações antecipadas no resumo deste artigo, busca-se pensar alguns dos principais elementos que guiam as mudanças contemporâneas da proteção social nos países do Cone Sul da América Latina. De modo particular, pretende-se analisar, por um lado, os fundamentos das reformas dos desenhos de proteção social que vêm sendo implementadas desde o final dos anos 1980 e início dos 90, as quais alteraram os formatos tradicionais, hegemônicos até a década de 1980; por outro lado, busca-se identificar os traços fundamentais que assumem as políticas sociais, nesta primeira década do século XXI, os quais indicam uma reorientação das reformas da proteção social implementadas na maioria dos países da região, na década anterior.

Entende-se que além das características comuns que os quatro países do Cone Sul da América Latina possuem, trata-se de um continente conformado por um conjunto heterogêneo de países, diversos e variados. Desta forma, por entender a região como unidade na diversidade, que contém particularidades e traços comuns, buscou-se refletir e problematizar as transformações na proteção social e identificar alguns dos elementos que guiam as mudanças em curso nesses países.

Pensar a América Latina – como uma unidade na diversidade – requer entender seus traços e trajetórias comuns (enquanto países capitalistas, dependentes e periféricos), mas levando em conside-

ração as especificidades e singularidades que dão características particulares às propostas de reformas em cada território nacional. As sociedades latino-americanas possuem importantes diferenças que dependem da forma como se processou a entrada de cada uma delas na ordem capitalista, das particularidades históricas da formação político-econômica de cada sociedade nacional, das características e trajetórias dos sujeitos políticos, dentre outras.

Entretanto, os organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) – importantes entidades que definem e orientam parte significativa das atuais reformas da proteção social nesses países, mediante empréstimos financeiros, bancos de informações e assistência técnica, programas de assessoria, consultoria e aconselhamento, assim como por meio do acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas e políticas implementados – insistiram ao longo da década de 1990 em sugerir de forma impositiva um modelo único de reforma no continente¹.

Porém, desde inícios do século XXI, estes organismos redefinem os eixos orientadores da nova concepção de proteção social tendo como base: o reconhecimen-

¹ Para aprofundar a análise acerca da participação dos organismos internacionais na definição das políticas públicas na América Latina, consultar: Pastorini e Galizia (2006), Pastorini (2002) e Galizia (2004).

to da não materialização das promessas das novas políticas sociais neoliberais em incorporar os setores excluídos e reduzir a pobreza; a importância de estarem atentos à diversidade entre as realidades dos países da região (entendendo que cada país terá que adequar essas diretrizes fazendo opções, escolhas e discutindo qual será a melhor estratégia, segundo sua realidade e história); a necessidade de incentivar novas formas de coesão social (por meio de elaboração de pactos de governabilidade e expansão das bases de apoio dos governos no legislativo e na sociedade em seu conjunto); e o estímulo às iniciativas inovadoras de proteção social (ex: redes de proteção básica, programas de transferência de renda, empreendedorismo) destinadas aos grupos denominados como vulneráveis.² Essas diretrizes constituem os parâmetros compartilhados pelos diferentes países da região que, adequados a cada realidade local como forma de responder às particularidades e aos níveis de desenvolvimento de cada país, guiarão as mudanças na proteção social, neste início de século.

É possível constatar que, na prática, cada país vem implementando tais reformas com algumas diferenças, adaptando as diretrizes e sugestões gerais propostas à realidade nacional específica. Este processo de adaptação, por sua vez, é condicionado: pelo desenvolvimento econômico de cada formação social e pela correlação de forças dos diferentes sujeitos envolvidos; pela organização e mobiliza-

ção das classes e setores de classes; pela estrutura das coalizões e alianças políticas; e pelo legado histórico e cultural.

Neste contexto, temos como fundamento a premissa de que a partir da segunda metade dos anos 1980 e inícios dos 90 aconteceram mudanças expressivas no mundo capitalista³ que afetaram significativamente a política econômica dos países latino-americanos, incidindo de forma reveladora no desenho da proteção social hegemônico até a década 1980. Tal como falamos anteriormente, no século XXI se inaugura uma nova série no processo de reformulação da proteção social na região, cujo ponto de partida é a crítica tanto dos formatos de proteção social tradicionais (entendidos como seletivos, corporativos, fragmentados e, em alguns casos, dualistas e excludentes) quanto das políticas sociais (focalizadas, compensatórias e emergenciais) defendidas pelos pensadores neoliberais desde meados dos anos 1980 e ao longo da década de 90. Esse conjunto de críticas, compartilhado por pensadores e técnicos pertencentes a diferentes campos de pensamento, embasam (ou embasaram) em grande medida as mudanças da proteção social em curso implementadas pelos chamados *governos progressistas*⁴.

³A referência deste trecho diz respeito ao conjunto de transformações societárias que incidem na produção e reprodução da sociedade que tem seu marco na recessão generalizada da economia capitalista mundial que se inicia na década de 1970. Destacamos dentre essas mudanças: reestruturação produtiva, financeirização do capital, difusão do ideário neoliberal e reformas dos Estados.

⁴ Estamos fazendo referência aos governos de: N. Kirchner e Cristina F. de Kirchner (na Argentina), Luiz Inácio Lula da Silva (no Brasil), Lagos

²Esses elementos mencionados encontram-se definidos em vários relatórios e documentos, tais como: BANCO... (2006), BIRD (2006), PNUD (1990).

Diante destas reflexões, busca-se pensar alguns dos principais elementos que guiam as mudanças contemporâneas da proteção social nos países do Cone Sul da América Latina. Neste contexto de transformações societárias, pretende-se compreender a lógica que orienta a proteção social na contemporaneidade nos países do Cone Sul da América Latina, ou seja, analisar os princípios e concepções ídeo-políticas que fundamentam e guiam as políticas e programas sociais que integram o atual formato de proteção social nesses países do continente latino-americano.

Dessa forma, estruturaremos nossas reflexões em duas seções. Primeiramente, apresentaremos as principais características da proteção social nesses países nos momentos da sua emergência e expansão. Em seguida, levaremos a discussão nosso entendimento acerca do processo de reforma da proteção social, principalmente, a partir da década de 1990, indicando as particularidades e diferenças das propostas e diretrizes que guiaram as reformas da proteção social na última década do século XX (guiadas pelas idéias de focalização na pobreza, seletividade, privatização de serviços e desconcentração da gestão) e as redefinições estratégicas da primeira década do século XXI (orientadas pelas idéias de equidade, solidariedade com os mais vulneráveis e justiça social).

Transformações societárias e proteção social

São muitos os estudos acerca da proteção

social na América Latina porém, neles predominam a busca por entender as particularidades de cada país, as análises comparativas entre as diferentes experiências nacionais ou até, em alguns casos, arriscam-se classificações desses modelos ou regimes protetivos. No entanto, grande parte dos analistas identifica as políticas de proteção social dos países do Cone Sul da América Latina como componente de experiências *pioneiras*, uma vez que os mesmos começaram a implementar seus mecanismos de proteção na década de 20 do século passado⁵, antecipando-se à instauração da proteção social em alguns dos países desenvolvidos (MESA-LAGO, 1986; ESPING-ANDERSEN, 1995; FLEURY, 1994; FILGUEIRA, 1997). Existe consenso nesses estudos de que o desenho de proteção social que predominou nesse grupo de países buscou resguardar principalmente os trabalhadores urbanos com vínculos formais de emprego, e os que realizavam atividades nos setores entendidos como fundamentais e estratégicos para o desenvolvimento econômico de cada um dos países. Entretanto, os formatos de proteção social tinham como características centrais: desigualdade no acesso aos serviços e benefícios em função da renda proveniente do salário, das contribuições e do poder

⁵Dentre a legislação aprovada e implementada nesse período, é possível destacar: cobertura de acidentes de trabalho: na Argentina (1915), Brasil (1919), Chile (1916) e Uruguai (1914); seguro maternidade/doença: na Argentina (1934/74), Brasil (1923), Chile (1958) e Uruguai (1914); proteção à velhice: na Argentina (1904), Brasil (1923), Chile (1924) e Uruguai (1928); proteção à invalidez: na Argentina (1944), Brasil (1923), Chile (1924) e Uruguai (1928); pensão por morte: na Argentina (1944), Brasil (1923), Chile (1924) e Uruguai (1928). Ver González Roaro (2003).

de pressão de cada categoria; alta discriminação e exclusão dos trabalhadores sem vínculos formais de emprego e dos trabalhadores rurais⁶; financiamento bi/tripartite e administração do Estado; alta burocracia e presença de práticas orientadas por relações clientelistas e/ou assistencialistas; forte presença de políticas permanentes como saúde, previdência social (aposentadoria e pensões por invalidez e morte) e, em alguns casos, educação⁷.

Tendo como um dos principais pilares da proteção social a previdência (aposentadorias, pensões e seguros contra acidentes de trabalho) direcionada, sobretudo, aos trabalhadores urbanos com vínculos formais de emprego (e, em muitos casos, seus familiares) e articulada, na maior parte das vezes, com a assistência médica⁸, foi se consolidando uma proteção

social segmentada, desigual e corporativa, apoiada principalmente nas idéias do seguro bismarkiano. Esses dois pilares da proteção social eram complementados com os programas de assistência (públicos e/ou privados) orientados para as populações mais pauperizadas e aos trabalhadores sem vínculos formais de emprego, não protegidos pela previdência social e pela política de saúde a ela vinculada.

Em países como Argentina, Chile e Uruguai, até a década de 1970, a proteção social incluía parcelas significativas da população economicamente ativa (70%, 75% e 95%, respectivamente). Contudo, a realidade brasileira era outra, pois existia um alto grau de desproteção social – isto se levarmos em consideração, dentre outros fatores, a extensão e a heterogeneidade territorial, o alto percentual de trabalhadores sem vínculos formais de emprego e os elevados índices de pobreza. Foi dessa maneira que se consolidou, no Brasil, um sistema dual de atendimento altamente excludente⁹.

⁶Importa destacar que Argentina e Uruguai incorporam ao sistema de proteção social, ao longo da década de 1940, parte dos trabalhadores autônomos, domésticos, rurais e profissionais liberais por meio do reconhecimento do direito de proteção à velhice, invalidez e morte.

⁷Em países como Argentina e Uruguai (e, em menor medida, no Chile) a educação pública (gratuita e obrigatória) foi uma área prioritária de investimento do Estado e uma estratégia central na conformação dos Estados nacionais. A criação, em 1896, da Caixa Escolar de Aposentadorias e Pensões, no Uruguai, poderia servir de exemplo da importância que adquiriu a educação nesse contexto. Como afirma Papadopoulos (1992, p.37), “[...] sua centralidade, do ponto de vista político, talvez radique no estímulo que o Estado dava a uma atividade fundamental para a socialização das novas gerações e para a transmissão de certos valores básicos para o fortalecimento da identidade nacional”.

⁸Para pensar o caso da Argentina é importante levar em consideração as Obras Sociais e as experiências das mutualidades, modalidade que também influenciou e influencia até os dias de hoje a

assistência médica no Uruguai. A presença de imigrantes europeus nos países do Cone Sul é uma variável importante para se entender tanto a organização da classe trabalhadora quanto a proteção social nesses países.

⁹Mesa-Lago (1986), na sua clássica tipologia das experiências de proteção social na América Latina, identifica dentre os países pioneiros: Argentina, Chile, Uruguai e Brasil. Por sua vez, Filgueira (1997), fazendo uma apropriação crítica dessas análises, afirmará que os três primeiros países mencionados tiveram experiências de proteção social caracterizadas pelo universalismo estratificado, porém, a experiência brasileira integraria, junto com México, o grupo de países com regimes duais de proteção social. Filgueira (1997), levando em consideração a heterogeneidade territorial (entre estados e regiões) desses países, em

Mesmo levando em consideração essas diferenças mencionadas, é possível afirmar que a proteção social nestes quatro países teve como referência as primeiras experiências protetivas das sociedades européias originadas em fins do século XIX, consolidadas ao longo da primeira metade do século XX e expandidas até meados dos anos 1970. Entretanto, é importante destacar que nesta região do continente latino-americano a proteção social nem sempre esteve apoiada no reconhecimento dos direitos de cidadania de forma ampla, mesmo existindo, na maior parte dos países do Cone Sul, um anseio pela universalização da cidadania. Nesta ótica, não são poucos os autores que alertam sobre as diferenças entre os processos de emergência, expansão, consolidação e reformas dos sistemas de proteção social na Europa e as limitadas experiências, mesmo que pioneiras, de Estados sociais na América Latina que se originaram num contexto de industrialização tardia, no capitalismo periférico, nos marcos do imperialismo.

A proteção social na região se consolida ao longo do período que se inicia nas décadas de 1920-30 e se expande até os anos 1970. Como afirma Filgueira (1997, p.6), “[...] um modelo particular de política ‘keynesiana’ orientou boa parte dos modelos de desenvolvimento na América Latina [...]; o modelo substitutivo de importações articulado teoricamente no paradigma Cepalino e nas contribuições de Raúl Prebisch”.

termos de desenvolvimento do mercado formal, do Estado e da proteção, trabalhará com a idéia de que essa dualidade também se reproduz no interior dos sistemas protetivos.

Esse *modelo particular* contribuirá para definir as características da proteção social na região. No processo de desenvolvimento econômico e social, o Estado assumiu um papel central, passando a ser um dos principais impulsionadores da modernização capitalista e assumindo importante presença na regulação dos conflitos.

Até os anos 1970, estes países do Cone Sul já tinham consolidado suas estruturas de proteção social que buscavam dar cobertura às necessidades do trabalho e do capital, por intermédio do atendimento de algumas das manifestações da *questão social* contribuindo, ao mesmo tempo, com a redução das tensões sociais. Desta forma, as políticas de proteção social conquistadas pelos trabalhadores organizados que lutavam por *pão e trabalho* não podem ser reduzidas a uma *política providente* (ZUBILLAGA, 1996); de forma contrária, as políticas sociais serão entendidas aqui como expressão da correlação de forças numa dada sociedade, num determinado momento histórico.

Lembremos que as políticas sociais foram utilizadas como instrumentos que, ao mesmo tempo em que atendiam parte das reivindicações e demandas da classe trabalhadora¹⁰, contribuíram para conso-

¹⁰ Nos países do Cone Sul e, principalmente, no Uruguai, Argentina e Chile (este último com suas especificidades que o distanciam, de certa forma, dos dois casos anteriores) é necessário considerar a organização dos trabalhadores (operários, profissionais liberais, servidores públicos e mineiros) e a luta social como variáveis centrais e determinantes no processo de estruturação da proteção social e da participação do Estado na arbitragem dos conflitos. Desde finais do século XIX, estes países contavam com uma importante sindicalização e organização política que

lidar um projeto de integração nacional que se organizava sob a exploração do trabalho assalariado. No entanto, vários autores advertem que o processo de construção nacional na América Latina, apoiado na idéia de cidadania associada com a liberdade individual e igualdade como princípios de justiça, de forma contrária às sociedades européias, não foi completo, ou seja, foi um processo inconcluso¹¹, que contribuiu para a reprodução de alguns traços característicos das nossas sociedades de economia dependente, tais como: altos níveis de desigualdades sociais, exclusão, autoritarismo e pouca integração. Traços que terão ponderações diferentes em cada formação social particular.

Como falamos anteriormente, os desenhos de proteção social desenvolvidos na região até então se caracterizavam por: corporativismo, existência de diferentes *status* de cidadania e exclusão de alguns setores da sociedade das estruturas protetivas. Contudo, este formato de proteção tinha também como pilares fundamentais: a busca por estruturar mecanismos de proteção social redistributivos orientados pelo atendimento dos riscos coletivos, o princípio da solidariedade entre diferentes grupos e setores de clas-

permitiu o reconhecimento da legislação trabalhista e significativos níveis de proteção social.

¹¹ Segundo Bustelo (2004, p.170), “Na Europa a cidadania não somente é um princípio de integração política, mas também, e principalmente, de organização básica unificadora da vida social que se gerava através da ‘cultura do trabalho’: venda da força de trabalho, salário e proteção”. Neste sentido, autores como Castel (1998) trabalham com a noção de *sociedade salarial* para se referir às sociedades européias.

ses, a participação do Estado na administração e arbitragem dos conflitos, o financiamento bi/tripartite e os anseios pela universalização da cidadania.

Entende-se que este segundo conjunto de características mencionadas é também componente importante a ser considerado ao se analisar os formatos da proteção social hegemônicos até os anos 1980, nestes países de América Latina. No entanto, esses elementos também serão fundamentais para entender as razões que movem as principais pressões reformuladoras da proteção social nesses territórios vindas seja dos técnicos neoliberais, dos defensores da terceira via, quanto dos organismos multilaterais.

A partir da segunda metade dos anos 1970, diante do novo contexto político-econômico mundial – caracterizado pela recessão generalizada, pelo esgotamento do crescimento norte-americano do pós-guerra e sua perda de hegemonia, pela *crise dos welfare state* e pela crise do socialismo real –, os Estados reguladores passam a ser duramente questionados e responsabilizados pela crise que atinge o mundo capitalista. Todavia, entende-se que este questionamento está relacionado com o conjunto de respostas formuladas e implementadas pelo grande capital monopolista (a saber: reestruturação produtiva, financeirização do capital e difusão do ideário neoliberal)¹² apresentado como a alternativa de superação da crise.

¹² Netto e Braz (2007) trabalham de forma detalhada a combinação desses três elementos constitutivos da estratégia que o capital monopolista implementou como forma de responder à necessidade de alterar a onda longa recessiva.

A transformação no perfil e funções do Estado faz parte desse conjunto de mudanças exigidas pela nova forma de estruturação do capital monopolista. Assim, junto com as metamorfoses produzidas na esfera da produção para eliminar os limites impostos ao processo de valorização e acumulação do capital, torna-se necessário uma reforma do Estado que continua a assumir importantes funções nesse novo padrão de desenvolvimento.

O discurso ideológico de *satanização do Estado* coloca a reforma como um processo natural e necessário, desvinculando-a do projeto político-econômico do grande capital e do conjunto de decisões políticas tomadas pelos nossos governantes. As propostas de reformulação da proteção social – orientadas pelos organismos internacionais, pelos técnicos neoliberais e reflexões despolitizadas – apoiadas nos programas de privatizações, no acirramento da focalização e na administração da pobreza, buscam uma redução da participação do Estado como provedor direto no atendimento das mazelas da *questão social* e contribuem com a remercadorização, quase que absoluta, dos serviços sociais, alimentando ao mesmo tempo a segmentação e a fragmentação da proteção social.

Os diagnósticos dos problemas e/ou falhas dos formatos de proteção social que foram hegemônicos até os anos 1980, realizados por esses organismos e técnicos neoliberais e/ou defensores da opção da terceira via, indicam alguns elementos críticos também identificados como problemáticos pelos setores defensores da universalização da proteção social pública, dentre os quais é possível mencionar:

o corporativismo, a existência de diferentes *status* de cidadania e a exclusão de alguns setores da sociedade das estruturas de proteção social. Entretanto, existem diferenças importantes. O principal alvo da crítica desses organismos internacionais e dos técnicos a eles vinculados concentra-se naqueles elementos que se identificou como pilares fundamentais da proteção social vigente até então: proteção dos riscos coletivos, a solidariedade, a participação direta do Estado na administração e arbitragem dos conflitos, o financiamento bi/tripartite e a participação dos trabalhadores no controle das estruturas de proteção social.

Essas críticas não são inteiramente novas – algumas delas fazem parte do arcabouço conceitual e do conjunto de princípios político-ideológicos dos pensadores liberais, hoje refuncionalizados.

Diretrizes das propostas de reforma da proteção social

A reflexão acerca das alterações no desenho de proteção social no Cone Sul da América Latina obriga-nos a pensar no conjunto de mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, assim como nas formas em que, historicamente, os Estados se organizaram para assumir a responsabilidade de manter a acumulação do capital e garantir as condições de produção e reprodução dos trabalhadores atendendo parte das expressões da *questão social*. Muitas vezes, percebe-se que os estudos que têm como objeto a proteção social e as intervenções do Estado concentram-se nas particularidades das manifestações

da *questão social* em cada país ou preocupam-se em realizar análises comparativas entre as formas de regulação e/ou participação estatal.

Apesar das diferenças entre países, existe uma insistência por parte dos organismos internacionais, dos técnicos e dos teóricos em apresentar a região como um bloco homogêneo; dessa forma, buscam-se e/ou propõem-se alternativas comuns para enfrentar as principais questões econômicas, políticas e sociais contemporâneas. Em alguns casos, também são apagadas as diferenças entre as experiências de proteção social no continente latino-americano e as européias, contribuindo dessa forma com a homogeneização das críticas à intervenção do Estado e das propostas de reformulação da proteção social em ambos os continentes.

No entanto, como explicitado anteriormente, o processo de construção das experiências de proteção social nos países do Cone Sul da América Latina foi diferente daquele acontecido nos países europeus. No primeiro grupo de países, não se seguiram modelos únicos nem puros, pelo contrário, foram experimentados formatos híbridos¹³ de proteção social – portanto, não houve nesses países um desenvolvimento e uma expansão única, linear nem unidirecional.

Apesar das diferenças entre as formações

¹³Quando falamos de formato híbrido, estamos fazendo referência àquelas experiências dominadas por uma convivência (em alguns casos, equilibrada) de diferentes traços e características predominantes em cada um dos diferentes regimes ou modelos de proteção social (por exemplo: assistencial, bismarckiano e beveridgiano ou liberal, conservador e social-democrata, dependendo das classificações tidas como referência).

sociais, em todos esses países as políticas de proteção social foram utilizadas como mecanismos para regular o mercado, a força de trabalho e os ciclos econômicos, assim como foram úteis instrumentos para reforçar, desenvolver e legitimar os Estados, pouco institucionalizados, mediante obtenção do consenso e integração social. Nesse sentido, entendemos que essas políticas públicas não podem ser concebidas de forma simplificada como medidas tomadas e/ou implementadas pelo Estado, num momento específico do seu desenvolvimento histórico, que deixava de ser liberal e transformava-se em intervencionista, atendendo às demandas e pressões dos trabalhadores (PADOPULOS, 1992).

Na verdade, tinha-se como objetivo organizar a nação do ponto de vista institucional, político, econômico, social e cultural em função das necessidades do desenvolvimento econômico capitalista. Nesse processo, o Estado e as políticas públicas assumem uma função central. Trata-se de um *modelo estadocêntrico* que tem como eixos: proteção do risco coletivo, solidariedade e universalização da proteção social como parte de um conjunto de condições necessárias para garantir a acumulação.¹⁴ É esse o modelo que a partir dos anos 1980 passa a ser amplamente criticado na tentativa de substituí-lo por um outro, *mercado-cêntrico* (FILGUEIRA, 1997).

São essas mudanças na proteção social

¹⁴Como diz Netto (1996), no período dos monopólios, percebe-se uma mudança na atuação do Estado que passa a assumir novas funções econômicas diretas e indiretas; no entanto, lembremos que essas funções encontram-se organicamente imbricadas com as funções políticas.

que se buscará analisar, destacando os principais elementos que guiam as propostas de reforma no Cone Sul da América Latina, lideradas pelos organismos internacionais e pelos técnicos monetaristas e/ou reformistas.

Os pacotes de respostas propostos ao longo dos anos 80 e 90, que fazem parte das chamadas *políticas de ajuste estrutural*, orientados para a solução dos denominados *novos* problemas sociais (como: *exclusão social, desemprego estrutural, nova pobreza*), vinculam-se a uma suposta aparição de uma *nova questão social*.¹⁵ Para esses técnicos e pensadores, as mudanças societárias e as novas problemáticas estariam colocando em xeque as formas *tradicionais* de responder às manifestações da *questão social*. Estas mudanças estariam indicando a necessidade de se repensar os desenhos de proteção social predominantes até então, que tinham como figura central o Estado como agente provedor direto do conjunto de bens e serviços coletivos destinados a atender as necessidades dos cidadãos.

Dentre os motivos que justificam as mudanças propostas pelos técnicos e teóricos neoliberais defensores das reformas, destacam-se, além das transformações societárias, a heterogeneização dos sujeitos destinatários da proteção social (desempregados de longa data, jovens sem ocupação, famílias chefiadas por mulheres, idosos não incluídos na previdência, novos pobres, etc.) e suas trajetórias específicas e variadas que os conduziram à situação de *exclusão* na sociedade contemporânea.

¹⁵Para aprofundar a discussão acerca do debate da “nova questão social”. Ver Pastorini (2004).

Segundo os defensores das reformas, estas transformações – que na prática implicam mudanças na produção, organização do trabalho e nas formas de extração de sobre-trabalho – estariam indicando o fim da centralidade da luta de classes; portanto, existiria nas análises destes pensadores uma evidente ruptura com a idéia de pertencimento de classe dos setores subalternos, demandantes/destinatários da proteção social. Nesta concepção, estes sujeitos fariam parte de um agregado heterogêneo de indivíduos com trajetórias particulares e interesses individuais, portanto, não seria possível identificar interesses comuns entre eles – denominador comum capaz de conduzi-los a uma mobilização e lutas coletivas, negando assim a possibilidade de representação coletiva e interesses comuns (ROSANVALLON, 1995).

A partir dessas reflexões, e na presença das transformações que atingem a sociedade contemporânea¹⁶, os defensores das reformas afirmam que mudar o Estado e suas formas de regulação é um imperativo *natural* e *inevitável*. Nesse contexto, apresenta-se como alternativo ao Estado provedor e assegurador, um *Estado ativo* que tenha capacidade para direcionar suas ações de proteção social para os indivíduos mais necessitados, para aqueles que se encontram em situação de *vulnerabilidade e/ou precariedade*. Essas reflexões

¹⁶Das principais mudanças identificadas pelos autores, destacam-se: entrada da mulher no mercado de trabalho; aumento das famílias monoparentais e, dentre elas, as chefiadas por mulheres; alargamento da esperança de vida e envelhecimento da população; crescimento do desemprego; altos índices de jovens que não trabalham nem estudam; crescimento da pobreza e miséria; agravamento da violência.

apóiam-se na idéia de que os mecanismos e formas de regulação e intervenção do Estado vigente, até década de 1980 (dentre eles, as políticas de proteção social), não seriam estratégias válidas para atender às necessidades dos indivíduos. Desse modo, alguns analistas e governantes sugerem de forma imperativa, seguindo as diretrizes propostas pelos organismos internacionais, uma reformulação dos desenhos de proteção social. Importa destacar que os formatos de proteção implementados não serão idênticos em todos os países e continentes, mas todos eles terão como preocupação a focalização das ações na pobreza e na exclusão social, por meio daquelas colocadas em prática por um conjunto de programas fragmentados, compensatórios, emergenciais e paliativos realizados em parceria entre os poderes públicos e as organizações da sociedade civil (OSCIP, organizações sociais etc.).¹⁷

Esse esforço focalizador¹⁸ virá em substituição da idéia de prevenção, atendimento e proteção dos riscos coletivos, um dos pilares de sustentação das formas *tradicionais* de proteção social redistributivas (vinculadas com a noção de *solidariedade*

¹⁷ Estas atividades, por não serem consideradas exclusivas do Estado, poderão ser desenvolvidas também pelo setor “privado não lucrativo”, cujo funcionamento está regido pelas estratégias de publicização e desconcentração.

¹⁸ Nesse contexto, os diferentes governos da América Latina começam a desenvolver, em conjunto com os programas de reformas estruturais, os programas e ações na área de assistência, dentre os quais assumem destaque os programas de transferência de renda condicionados, focalizados na pobreza (ex.: *Programa Bolsa Escola*, no Brasil; *Pronasol* e *Oportunidades*, no México; *Plan Nacional de Alimentación* e *Jefes y Jefas de Hogar*, na Argentina).

vertical e horizontal) guiadas pela lógica da garantia dos direitos. Essa mudança proposta encontra-se intimamente articulada com as idéias da necessidade da redefinição dos sujeitos como conseqüência do suposto fim *da guerra entre classes*, do *fim da classe como fenômeno histórico* e da idéia da *inutilidade do conceito [de classe] para a análise da sociedade* (BADARÓ, s/d, p. 7). Diferentes autores apregoando o *fim da centralidade do trabalho* servem de apoio para alguns pensadores e técnicos afirmarem que os sujeitos não mais pertencem a classes, nem a coletivos, nem constituem forças sociais – portanto, teriam que ser pensados como indivíduos em situação de vulnerabilidade, indivíduos estes pertencentes a uma família e/ou comunidade onde predominam relações (ou laços) de sociabilidade debilitadas, enfraquecidas ou rompidas.

Os mentores das reformas de orientação neoliberal afirmam que perante esta nova realidade faz-se necessário redefinir as formas de organizar a proteção social. As propostas de transformação da proteção social fazem parte de um projeto de reforma maior que inclui: as reformas dos Estados, os programas de reestruturação produtiva, o incentivo ao desenvolvimento do capital financeiro. Estes, por sua vez, são entendidos aqui como elementos centrais de um novo padrão de desenvolvimento capitalista tendentes a reduzir os limites da valorização e a encontrar novas formas de manter a acumulação de capitais. Nesse contexto, o Estado passa a reorganizar suas funções diretas na economia e as indiretamente econômicas.

Contudo, a partir da segunda metade dos anos 1990, e ao longo da primeira

década do século XXI, tais organismos mais uma vez evidenciam a necessidade de rever as estratégias ortodoxas neoliberais, cuja correção dos rumos apóia-se no reconhecimento da necessidade de uma participação mais ativa do Estado refuncionalizado, que assuma a responsabilidade da retomada do crescimento das taxas de lucro, promovendo a equidade e a justiça social.¹⁹

Nesta lógica, o Estado para ser justo não poderá mais ser um assegurador, nem ter uma função redistributiva, uma vez que os princípios asseguradores (que orientavam a tradicional proteção social) como justiça, solidariedade e risco coletivo teriam desabado (ROSANVALLON, 1995).

De forma contrária, seria necessário pensar numa outra estrutura de proteção social embasada numa *lógica solidarista*, apoiada na refundação da solidariedade com os mais vulneráveis que permita reconhecer, tolerar e compensar as diferenças entre os indivíduos.²⁰ Neste esquema, a *justiça* (enquanto norma para a *repartição*) não implicará um tratamento igualitário nem uma igualdade de gozo de direitos; pelo contrário, o tratamento terá que ser diferenciado como forma de dar aos indivíduos vulneráveis (em situação de miséria, pobreza ou precariedade) os meios para modificar o curso de suas vidas, superar uma ruptura e/ou prever um problema.

¹⁹ Essa tarefa passa a ser assumida como um compromisso dos diferentes governos no Cone Sul da América Latina, desde inícios do século XXI.

²⁰ Os Relatórios do BIRD (2006) e PNUD (1990) expressam de forma clara essas concepções.

A idéia de *igualdade* social perseguida pelos Estados reguladores (entendida como igualdade de direito, proteção ou resultados, a depender da forma predominante de cada Estado) difere daquela que orienta o novo desenho proposto neste início de século; as reformas em curso orientam-se por uma outra concepção: trata-se de uma *igualdade de oportunidades* (não de condições econômicas, nem de propriedade ou acesso à riqueza, poder ou participação, nem mesmo de tratamento) que poderá ser atingida através de uma *equidade de tratamento*. Desse modo, isto poderá ser alcançado por meio da viabilização de um tratamento equivalente ou diferenciado (o que não significa igual nem universal) como forma de garantir as condições mínimas para que os indivíduos mais fragilizados ou vulneráveis adquiram força e vigor para participar do mercado (de trabalho, consumo de bens e serviços) e/ou sobreviver de forma assistida.

Essas idéias podem ser exemplificadas com as palavras de Gordon Brown, importante representante da Terceira Via, quando contrasta a igualdade de resultado (que orientou algumas das experiências de Welfare State) com a igualdade de oportunidades, a saber: a igualdade de resultados não incide sobre as causas da pobreza, requer uma imposição prescrita e centralista dos resultados, preocupa-se pouco com o esforço e o mérito, ao mesmo tempo em que o Estado estaria impondo oportunidades e não as oferecendo; entretanto, no segundo caso, a igualdade de oportunidades teria de ser promovida pelos governos, e incluiria 3 tipos de igualdade: 1) “[...] proibição formal da discriminação na base de atri-

butos distintos [...]” (gênero, raça, credo etc.), 2) “[...] fomento da meritocracia, onde a distribuição de rendas refletiria o talento e o esforço individual [...]”, 3) “[...] igualação dos recursos para garantir a concorrência [...]” (CALLINICOS, 2003, p. 54-55). Assim, a igualdade de oportunidades (preferida por G. Brown), teria que ser promovida pelos governos (por exemplo: serviços de educação e qualificação profissional, ou flexibilização da contratação e incentivos aos empresários) como forma de garantir aos indivíduos as condições necessárias para se tornarem mais competitivos na sociedade de mercado, fomentando a meritocracia, o esforço individual e incentivando a concorrência, como estratégias para fortalecer as possibilidades de modificar suas vidas e contribuir com a prosperidade econômica.²¹

Importa destacar, por um lado, que as intervenções apoiadas na idéia da igualdade de oportunidade se distanciam da preocupação com a igualdade de condições e até mesmo da preocupação com a

igualdade de resultados, convivendo de forma harmônica com as desigualdades estruturais da sociedade vigente – ou seja, com a desigual distribuição entre classes da riqueza socialmente produzida e com a apropriação privada.

Por outro lado, neste formato proposto, o mercado assume um lugar de destaque, uma vez que se entenderá que o bem-estar dos sujeitos depende da liberdade individual (pensada como ausência de impedimento para o livre arbítrio²²) e das condições que os indivíduos tenham para participar, concorrer e fazer uso das suas virtudes, talentos, dons naturais e capacidades (condições denominadas como *sorte bruta*), mas também dependerá das suas opções pessoais (mérito, esforço e escolhas). Por entender que os indivíduos são responsáveis pelas suas *opções pessoais* e não pela *sorte bruta*, os governos teriam que oferecer oportunidades àqueles indivíduos vulneráveis, considerados vítimas da *sorte bruta*, na tentativa de reparar ou compensar uma *carência* ou um risco, que os tornaram diferentes e fragilizados para o exercício do livre arbítrio.

Desta forma, as desigualdades sociais são transformadas em diferenças individuais decorrentes da *sorte bruta* e naturalizadas, desvinculando-as da exploração

²¹ Estas idéias embasam muitas das propostas que estão sendo implementadas nos países do Cone Sul, no qual seus governantes, desde inícios do século XXI, concentram os esforços em atender as necessidades das populações mais pobres mediante as que foram postas em prática pelos programas de transferência de renda focalizados na pobreza. O destaque que vem assumindo esse tipo de intervenção no social faz parte de um processo maior, que denominamos aqui de “assistencialização” da proteção social, o qual implica uma mudança na relação entre público e privado que, por seu turno, tem como par dialético a privatização de outras políticas sociais como previdência, educação e saúde. Este processo integra o conjunto de respostas às necessidades colocadas pelo grande capital para superar a crise. Ver Pastorini e Galizia (2006).

²² Werneck Vianna (2008, p. 123-128) explica como no campo da reflexão acerca das políticas sociais tanto quanto no das proposições confrontam-se duas concepções de igualdade (uma entendida como resultados mais igualitários e a outra como iguais oportunidades para todos) e duas concepções de liberdade (como ausência de restrições ao exercício do livre arbítrio e como exercício positivo do livre arbítrio); essas concepções distintas darão lugar a diferentes formas de conceber a relação entre liberdade e igualdade.

e da apropriação privada da riqueza socialmente produzida²³.

Neste esquema analítico, o reconhecimento das diferenças e a tolerância com o outro diferente (considerado como necessitado, vulnerável ou vítima) passam a ser elementos fundamentais para estruturar as estratégias governamentais corretivas que permitirão atingir o bem-estar dos indivíduos, sem alterar o núcleo duro das desigualdades sociais, ou seja, sem interferir na dinâmica capitalista. Essas estratégias de proteção social não serão responsabilidades diretas, nem exclusivas, do Estado, mas teriam que ser desenvolvidas em comunhão com a sociedade civil de diferentes formas. Nesse esquema, não há lugar para as políticas públicas universalistas, nem mesmo redistributivas.

Considerações finais

As reflexões anteriormente realizadas permitem identificar alguns dos elementos centrais que orientam as principais propostas de mudanças da proteção social em alguns países da América Latina, especialmente, naqueles onde os desenhos protetivos foram implementados na entrada do século XX e estruturados com base em políticas sociais permanentes (tais como política de saúde, previdência social e educação) direcionadas a atender os riscos coletivos, tendo a solidariedade e a redistribuição como valores-guia e veículos para a universalização da proteção social.

Indicamos no início das nossas reflexões que, apesar das diferenças entre os países, há certa obstinação nos estudos e propostas dos organismos internacionais, técnicos e teóricos, em analisar a América Latina como um grupo homogêneo; modo pelo qual as chamadas *políticas de ajuste estrutural* e reformas propostas foram iguais para todos os países da região. Também, por vezes, as diferenças entre as experiências de proteção social no continente latino-americano e as européias são desconsideradas, homogeneizando as críticas aos Estados em ambos os continentes. A prédica acerca do *fracasso* das experiências de Estados reguladores nos países europeus foi utilizada como discurso ideológico para alavancar as reformas da proteção social na América Latina, nos anos 1980 e 90.

Como vimos no decorrer do trabalho, o modelo de proteção social hegemônico no Cone Sul, até os anos 1980, e o que fora implementado nos anos 1990, passam a ser confrontados neste início do século XXI, tanto no espaço da reflexão quanto no âmbito propositivo, com um novo desenho fundado nas idéias de equidade, solidariedade (com os mais vulneráveis) e justiça ancorada em concepções de liberdade individual, igualdade de oportunidades, princípio da diferença e responsabilidade dos cidadãos. Tendo por base tais idéias e princípios, busca-se desenhar os novos formatos da proteção social, sugeridos pelos mentores das reformas a serem implementadas no Cone Sul da América Latina.

Desta forma, é possível afirmar que esse formato proposto contribui com a naturalização das classes e das desigualdades, uma vez que a exploração e a apro-

²³ Para aprofundar a discussão acerca das noções de desigualdade e igualdade na sociedade capitalista, consultar: Callinicos (2003).

priação privada da riqueza, núcleo duro das desigualdades sociais nas sociedades capitalistas, são ocultadas sob a máscara das idéias da *sorte bruta* (e das diferenças que dela decorrem) e das opções pessoais dos indivíduos.

Por outro lado, a liberdade substantiva que permitiria o exercício positivo do livre arbítrio é reduzida à liberdade formal entendida como ausência de empecilhos para o exercício da livre escolha individual. Nessa concepção, compete aos governos oferecer e promover oportunidades aos indivíduos vulneráveis (concebidos como vítimas da *sorte bruta*) para participar da livre concorrência e fomentar a meritocracia, o esforço individual e potencializar as escolhas individuais (entendidas como responsabilidades das opções pessoais dos indivíduos). No entanto, estes pensadores não levam em consideração o contexto, circunstâncias e condições sociais que determinam as escolhas, preferências e eleições dos indivíduos.

As reformulações da proteção social na atualidade apóiam-se nas críticas tanto aos formatos tradicionais de proteção social quanto ao formato proposto pelos técnicos de inspiração neoliberal. Os principais alvos de crítica do tradicional modelo de proteção social concentram-se na busca por assegurar os riscos coletivos, na solidariedade intra/entre classes, na participação direta do Estado na administração e arbitragem dos conflitos, no financiamento bi/tripartite e na participação dos trabalhadores no controle das estruturas de proteção social.

Por sua vez, as políticas sociais neoliberais, implementadas nos anos 1980 e

1990, são questionadas por não assegurarem serviços de forma homogênea, por estarem preocupadas com as ações de assistência focalizadas nos mais pobres e com perder de vista a responsabilidade do Estado com a provisão das ações de proteção. Tomando essas críticas como ponto de partida, a reforma proposta neste início do século XXI busca estruturar um formato de proteção social que tenha como pilar fundamental um conjunto de ações de proteção básica (acesso a transferências de renda, serviços de saúde básicos e ensino fundamental) direcionadas ao atendimento das necessidades imediatas das populações vulneráveis e daquelas que vivem situações de precariedade, decorrentes de circunstâncias que independem a realização das suas opções pessoais (como talentos, dons naturais, capacidades).

Entretanto, na tentativa de romper com o corporativismo e a histórica exclusão de alguns setores da população dos sistemas de proteção social tradicionais, reforça-se ou criam-se sistemas altamente fragmentados que deixam de fora do âmbito da proteção social um contingente significativo da população, que não podendo aceder ao mercado para satisfazer suas necessidades sociais (educação, saúde, aposentadorias etc.) acaba sem alternativa no atual modelo proposto.

Estas idéias-guia fazem parte de uma proposta de reforma maior vinculada à própria dinâmica da sociedade capitalista; portanto, como afirma Harvey, "certos processos sociais dominantes promovem e se apóiam em certas concepções de justiça e de direitos, contestar esses direitos particulares é contestar os processos so-

ciais a que são inerentes” (2008, p. 193). Neste sentido, as estratégias de combate ou superação das desigualdades sociais na sociedade contemporânea não poderão estar desvinculadas da busca pela superação da subordinação e da exploração.

Bibliografia

- BADARÓ, M. **Classes sociais e luta de classes: atualidade dos conceitos**. [19--]. *Mimeo*.
- BANCO Interamericano de Desenvolvimento. **Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina**. Washington: BID, 2006.
- BIRD. Banco Mundial. **Relatório de Progresso: Estratégia de Assistência ao País 2004-2007**. Disponível em: <<http://obancomundial.org>>. Acesso em: 6 set. 2006.
- BUSTELO, E. Retornará lo social? In: LA POBREZA en México y el mundo. México: Ed. Siglo XXI, 2004.
- CALLINICOS, A. **Igualdad**. Madrid: Siglo XXI, 2003.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.35, 1995.
- FILGUEIRA, F. **Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada**. Guadalajara, 1997. *Mimeo*.
- FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FioCruz, 1994.
- GALIZIA, S. As mudanças no padrão de proteção social brasileiro: implicação para a universalidade pós-reformas neoliberais. **Revista O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n.12, 2004.
- GIDDENS, A. **A Terceira Via: reflexões sobre impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.
- GONZÁLEZ ROARO, B. **La seguridad social en el mundo**. Ciudad de México: Ed. Siglo XXI, 2003.
- MESA LAGO, C. Seguridad social y desarrollo en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n.28, 1986.
- NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.
- PAPADÓPULOS, J. **Seguridad social y política en El Uruguay**. Montevideu: Ciesu, 1992.
- PASTORINI, A. **O círculo “maldito” da pobreza no Brasil: a mistificação das “novas” políticas sociais**. 2002. Tese

(Doutorado) - PPGSS/ESS/UFRJ, Rio de Janeiro.

_____. A categoria “questão social” em debate. In: QUESTÕES de Nossa Época n°109. São Paulo: Cortez, 2004.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n.14/15, 2006.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento humano**. Nações Unidas, 1990.

ROSANVALLON, P. **La nueva cuestión social - Repensando el Estado-providencia**. Goiânia: UFG, 1995.

WERNECK VIANNA, M. L. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?. **Revista Praia Vermelha**, n.18, Rio de Janeiro, 2008.

ZUBILLAGA, C. **Pan y Trabajo: organización sindical, estratégias de lucha y arbitraje estatal en Uruguay**. Montevideu: UdelaR, 1996.