



**4º Encontro Internacional de Política Social**  
**11º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:**  
**desafios à Política Social**  
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

---

**Eixo: Política social e estratégias de desenvolvimento.**

**LATINOAMERICANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS EUROPEIAS?**  
**NOVAS TENDÊNCIAS DA POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E**  
**EUROPA**

**Camilla dos Santos Nogueira<sup>1</sup>**

**Resumo**

O trabalho ilustra as novas tendências da política social na América Latina e Europa suas características convergentes, e suas especificidades e diferenças. Na América Latina, os PTRC foram desenhados sob orientação dos organismos internacionais, focalizados na pobreza e operacionalizados por meio da transferência monetária, condicionada pelo processo de dependência e determinada pela superexploração do trabalho. Na Europa, a política, ocorre com os cortes nos direitos dos trabalhadores e adoção do princípio da ativação, sendo reformulada em função da crise financeira de 2007/2008 e da reorientação após a formação da União Europeia.

**Palavras-chaves:** Política social. América Latina. Europa.

**Abstract**

The paper illustrates the new trends of social policy in Latin America and Europe converged their characteristics and their specificities and differences. In Latin America, the PTRC were designed under the guidance of international organizations, focused on poverty and operationalized through monetary transfer conditioned by dependence process and determined by the overexploitation of labor. In Europe, politics, occurs with cuts in worker's rights and adoption of the principle of activation, being reformulated due to the financial crisis of 2007/2008 and the reorientation after the formation of the European Union.

**Keywords:** Social policy. Latin America. Europe.

**INTRODUÇÃO**

A reconfiguração econômica posta em prática desde os anos 1970, por meio da reestruturação produtiva, da mundialização do capital e do redirecionamento do fundo público, criou novos desafios para a política social diante do aumento do desemprego e da pobreza.

A reestruturação produtiva<sup>2</sup> refere-se aos sucessivos processos de transformação nas empresas e indústrias, caracterizados pela desregulamentação e flexibilização do trabalho, fruto da “acumulação flexível”<sup>3</sup> e das novas tecnologias da Terceira Revolução

---

<sup>1</sup> Economista. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, UFES. E-mail: <camilladossantosnogueira@gmail.com>

<sup>2</sup> Trecho retirado na íntegra de: Nogueira, C.A *Superexploração e a centralidade do trabalho*. Artigo apresentado à disciplina Trabalho, Ideologia e Questão Social- 2014/2 - Doutorado em PPGPS /CCJE/UFES)

<sup>3</sup> “Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas

Industrial. Desenvolve-se a partir da década de 1970, em função da grande crise do capitalismo e da derrocada do paradigma fordismo/taylorismo.

Nesse contexto, a reestruturação produtiva elaborou-se a partir da confluência entre as concomitantes transformações na produção industrial. O Estado de bem-estar social, que pautava a indústria pela máxima produtividade e o comércio pelo máximo consumo, foi substituído pelo Estado neoliberal, pautado na predominância máxima do setor privado e a mínima intervenção do Estado na economia.

Para Duménil e Levy (2004), o neoliberalismo é a nova fase do imperialismo, caracterizada pela importância das operações financeiras e pela especulação que constitui a mundialização financeira<sup>4</sup>, fenômeno econômico que se intensificou nos anos 1990 por meio da desregulamentação e liberalização dos mercados. Na América Latina, com a intensificação das políticas neoliberais, crescem a pobreza e o desemprego. As recorrentes crises financeiras daquela década criaram a desordem econômica nos países subdesenvolvidos. A diminuição da pobreza, através de políticas sociais focalizadas na pobreza, como a forma mais “eficiente” de alocar os recursos escassos, serviu como critério condicional para os acordos de empréstimos com o Banco Mundial e FMI.

---

maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]” (HARVEY, 1996, p.140)

<sup>4</sup> “A expressão ‘mundialização financeira’ designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados.” (CHESNAIS, 1998, p.12).

“[...] as atividades propriamente financeiras e o setor financeiro tenham adquirido, no neoliberalismo, uma maior importância. Por um lado, tais atividades tornaram-se muito mais rentáveis e, por outro, o controle das economias nacional e mundial pelas instituições financeiras é crucial na manutenção e perpetuação da ordem liberal. Por tais razões é que falamos de bom grado em financeirização e mundialização financeira.” (DUMÉNIL; LEVY, 2004, p. 14.)

Para Chesnais, a gênese da mundialização financeira se dá [...] em particular, ao papel do regime de câmbio flexível adotado após a revogação unilateral do sistema de Bretton Woods; à securitização da dívida pública pelos principais países industrializados, a exemplo dos Estados Unidos; por fim, às políticas de desregulamentação e de liberalização financeira, que acabaram desmantelando a maioria dos mecanismos de supervisão e controle da esfera financeira, que haviam sido criados, seja na década de 30 após o crash de 1929 (especialmente nos Estados Unidos, sob Roosevelt), seja ao fim da Segunda Guerra Mundial.” (CHESNAIS, 1998, p.16)

Os anos 2000 iniciam imersos em crises financeiras, que afetaram inclusive os países desenvolvidos. Sociedades europeias nas quais se tinham conquistado importantes direitos sociais, através de revoluções ou da experiência do Estado de Bem-Estar Social, hoje adotam uma “política de mínimos”, em que as políticas sociais tornaram-se um meio de transferência de recursos do fundo público para o capital privado.

O redirecionamento do fundo público para assegurar a produção e reprodução do capital em momentos de crise ocorre em detrimento do financiamento de uma política social de caráter universal, sendo essa política, agora, relacionada à lógica do custo-benefício para a proteção social, e não a lógica do direito<sup>5</sup>. O uso do fundo público demonstra que o Estado capitalista passa a ter papel fundamental no processo total da acumulação, criando formas para contrarrestar a queda da taxa de lucro e explorando o trabalhador por meio de um sistema tributário regressivo (no caso brasileiro, por exemplo, os impostos indiretos pagos pelos trabalhadores compõem parte substancial da carga tributária).

Para a professora Sara Graneman<sup>6</sup>, a Europa vem passando por um processo de latinoamericanização de sua política social diante do crescente desemprego e do aumento da pobreza: “A austeridade implica — e eu digo isso com ironia — a ‘democratização’ das condições rebaixadas da Europa a partir de um referencial da América do Sul, uma latinoamericanização cujo modelo principal é o Brasil”. No entanto, nos interessa saber quais são as semelhanças e diferenças estabelecidas entre a política social na Europa e a política social na América Latina.

## **AMÉRICA LATINA: AS POLÍTICAS SOCIAIS E A CONDIÇÃO DE DEPENDÊNCIA**

A nova etapa do imperialismo, que é precisamente a que vivemos na atualidade, criou uma nova fase da dependência latino-americana, uma vez que redefiniu a divisão internacional do trabalho e pressionou as antigas periferias a participarem da “ciranda

---

<sup>5</sup>Behring (2011).

<sup>6</sup>Entrevista, Disponível em:

<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/entrevistas/40506/europa+se+latinoamericaniza+e+troca+estado+de+bem-estar+por+politica+social+a+brasileira+diz+professora.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

financeira”, adotando medidas econômicas de cunho liberal, expondo as economias às vicissitudes da especulação e às crises financeiras.

Santos (1978), ao apresentar as formas históricas da dependência<sup>7</sup>, esclarece que a economia latino-americana, inserida na divisão internacional do trabalho, que permite o desenvolvimento industrial dos países centrais e limita o crescimento e desenvolvimento dos países periféricos, está condicionada pela forma como a região se insere na dinâmica da acumulação internacional, e determinada pelas leis próprias do desenvolvimento interno, portanto, dependente, como afirma o autor:

La dependencia es una situación en la cual un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre estas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros países (los dependientes) solo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positiva y/o negativamente sobre su desarrollo inmediato. De cualquier forma, la situación de dependencia conduce a una situación global de los países dependientes que los sitúa en retraso y bajo la explotación de los países dominantes. (SANTOS, 1978, p. 361).

A condição de dependência na América Latina será compensada internamente por meio da superexploração do trabalho, ou seja, os capitalistas latino-americanos buscarão recuperar, através da exploração do trabalhador, o valor perdido nas trocas desiguais estabelecidas internacionalmente. Marini autor desta tese, afirma: que “A superexploração do trabalho constitui assim o princípio fundamental da economia subdesenvolvida” (MARINI, 2012, p.32). A superexploração será a queda do preço da força de trabalho abaixo de seu valor, ou seja, abaixo do valor necessário para a reprodução física e moral do trabalhador, levando-o ao esgotamento. Para tanto, o trabalhador sofrerá elevação da intensidade do trabalho, aumento da jornada de trabalho e redução do fundo de consumo. Deste modo, Marini (2000, p.121) explica a dialética da dependência:

[...] llamada a coadyuvar a la acumulación de capital con base en la capacidad productiva del trabajo, en los países centrales, América Latina debió hacerlo mediante una acumulación fundada en la superexplotación del

---

<sup>7</sup> Dependência colonial/comercial exportadora; dependência financeira-industrial; dependência tecnológica -industrial

trabajador. En esta contracción radica la esencia de la dependencia latinoamericana. (MARINI, 2000, p.121).

Sotelo Valencia (2009) explica que a nova lógica de mundialização do capital redefiniu a divisão internacional do trabalho e pressionou as antigas periferias dependentes da América Latina a adotarem mudanças econômicas e políticas de acordo com as novas determinações. Sotelo Valencia (2009) apresenta um conjunto de fenômenos que resumem o avanço da lógica das políticas neoliberais e a reestruturação produtiva, que são: a desregulamentação do trabalho, a implantação da flexibilidade laboral e a precarização do trabalho. Para o autor, a articulação destes três elementos ilustra o atual regime laboral adotado em quase todo o mundo.

A nova organização social precária é conformada por um regime trabalhista com direitos reduzidos ou sem eles, e esse regime pode ser constatado em duas formas de flexibilidade do trabalho. A primeira se relaciona com a adaptação dos mercados de trabalho à inovação tecnológica e aos volúveis ritmos do ciclo econômico, reestruturando a organização do processo de trabalho e a distribuição dos trabalhadores nas cadeias produtivas, terceirização e flexibilidade externa. A segunda é tornando mais competitivas as empresas, com cargos às normativas de inseguranças no emprego, ao aumento da intensidade do trabalho, a diminuição dos salários e desregulamentação das condições de proteção dos trabalhadores. Esta forma negativa da flexibilidade laboral vai aumentando quando não existem contrapesos políticos por parte dos sindicatos para frear as tendências depredadoras da reestruturação. Sotelo Valencia (2004), para quantificar a precarização do trabalho, toma as seguintes categorias: o emprego em tempo completo, com salários insuficientes; a sobreocupação e as horas extras; e o subemprego e os baixos salários<sup>8</sup>.

Assim, intensificando a superexploração do trabalho através da informalidade, flexibilidade e desregulamentação, que são os efeitos do processo de precarização do trabalho, associado à reestruturação produtiva, é a forma como o desenvolvimento periférico ocorre, e o meio que os países periféricos encontram para elevar a produção

---

<sup>8</sup> Trecho retirado na íntegra de: Nogueira, C.A *superexploração do trabalho na América Latina: dialética da dependência*. Artigo apresentado à disciplina Capitalismo e Sociedade - 2014/1 - Doutorado PPGPS /CCJE/UFES)

de valor no contexto das finanças globalizadas. A recorrência de crises financeiras e a degradação das condições de trabalho aumentaram os problemas sociais nos países da América Latina, levando à intensificação da pobreza e elevação do desemprego. Pierre Salama esclarece:

O círculo se completa. Do serviço da dívida, passa-se à escalada inflacionista, da poupança forçada ao surgimento da financeirização, o que leva a um aumento do tempo de trabalho não remunerado e a uma diferenciação mais acentuada entre os ganhos do trabalho e os do capital. Entretanto, tal encadeamento encontra, rapidamente, seus próprios limites e a reprodução do conjunto se dá com crescente dificuldade. Esses limites são de duas espécies: de um lado, o empobrecimento, além de certos limites, é cada vez mais difícil de ser assumido politicamente. (SALAMA, 2005, p.243).

Portanto, foi neste contexto político e econômico que, a partir dos anos 2000, as políticas sociais emergem na América Latina, com caráter focalista e discriminatório. Para conseguir empréstimos e se reorientar em um momento de predominância do mercado financeiro, a América Latina teve que estabelecer políticas sociais seguindo as orientações e interpretações dos organismos internacionais<sup>9</sup>, em específico o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), pois a diminuição da pobreza serviu como critério condicional para os acordos de empréstimos com o Banco Mundial e FMI. Para Mauriel (2008, p. 241), os “Programas com metas estabelecidas focalizados nos mais pobres, que aparecem combinados com a busca pela recuperação dos custos e privatizações dos serviços de saúde e educação” (MAURIEL, 2008, p. 241). Para Pereira e Stein (2010, p. 113):

Na visão dos adeptos da focalização ou de um universalismo segmentados, se considera que a atuação pública deva ser seletiva pelas seguintes principais razões: aplicam-se com mais eficácia e moralidade critérios redistributivos e igualitários; enfrentam-se situações de pobreza e de exclusão de forma mais orientada (sem perder o foco) e efetiva; gasta-se menos; e, tecnicamente, atua-se de forma mais eficaz na gerência de programas e projetos a serem desenvolvidos. (PEREIRA; STEIN, 2010, p.113).

Torna-se relevante destacar que a Política Social na América Latina, desde os anos 1980, é formulada a partir dos princípios da descentralização, da focalização e da privatização<sup>10</sup>. No entanto, será nos anos áureos do neoliberalismo, a partir dos anos

---

<sup>10</sup> “A partir da segunda metade dos anos 1980, os diversos tipos de políticas e programas sociais que foram colocados em marcha na América Latina realizaram um trânsito do paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou “combate à pobreza” resultante das políticas de ajuste

1990, que estes princípios serão somados à ativação, repressão, familiarização, supercapitalização<sup>11</sup>, seletividade e monetização. Deste modo, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), que constituem na América Latina a Rede de Proteção Social<sup>12</sup>, são orientados a combater a pobreza e a extrema pobreza (focalização). Tanto na interpretação quanto no enfrentamento seguem um caminho em direção à homogeneização do conceito de pobreza e do trato da pobreza, pensando-a como falta de capacidades, no sentido econômico; e se reduzindo ao indivíduo, culpabilizando-o, sem considerar as relações sociais que engendra.

A categoria teórica pobreza, no ideário dominante, é concebida como um atributo negativo: carência, ausência, sendo destacada uma concepção monetarista que mede a pobreza tão somente pela carência ou ausência de renda. Todavia, a tendência mais recente é referenciar a pobreza como um fenômeno relativo, que depende do modo de vida dominante de cada país, fenômeno dinâmico, heterogêneo, multidimensional, pela interferência de aspectos quantitativos e qualitativos representados por um acúmulo de deficiências socioeconômicas e culturais. Além da renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grande dificuldade de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional. Trata-se de uma situação durável de não ter, não saber e de não poder (Euzeby, 1991), apresentando características novas: é mais intensiva, extensiva e mais duradoura. (SILVA, 2014, p. 86).

Os PTRC são realizados por meio de transferências monetárias (monetização), para famílias pobres (familiarização / seletividade), sob a condição de os beneficiários atenderem a certos requisitos para desenvolver qualificações e melhorar seus níveis educacionais e de saúde. Portanto, definem a pobreza como resultado da falta de investimento em “capital humano” (capacidades). Esta interpretação passa a estimular o uso de redes públicas de educação, saúde e nutrição, para garantir a reprodução do “capital humano” e de suas capacidades. Ademais, tais transferências monetárias<sup>13</sup>

---

estrutural. Tais políticas, em consonância com o paradigma da efetividade e eficiência na gestão, instituíram a focalização, a privatização a descentralização como um mecanismo de gestão e distribuição de recursos.” (Pereira; Stein, 2010, p.117)

<sup>11</sup> Mercantilização da educação, da saúde e da previdência, fortemente mercantilizadas nestes últimos anos.

<sup>12</sup> Os dados disponibilizados pela Base de Dados de Programas de Proteção Social não contributiva da CEPAL indicam que 15 países que compõem a América Latina, possuíam programas de transferência de renda nacional, em funcionamento no ano de 2010, quais sejam: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai. Além do aumento numérico – em 1997 estavam presentes em apenas 3 países, ao passo que em 2010 alcançaram 15 países –, na década passada também foi possível a consolidação dos programas, o aumento do valor das transferências monetárias, bem como o incremento na cobertura e alcance geográfico.

<sup>13</sup> “[...] reafirmação por parte da Cepal de que a pobreza é considerada por esses enfoques numa perspectiva monetarista, daí a centralidade da transferência de renda como mecanismo mais utilizado,

visão dinamizar o consumo dos beneficiários, seguindo o princípio da ativação, sobre o qual Pereira e Stein (2010) afirmam:

Esse é mais um aspecto revelador da subordinação do desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico, de modo que as transferências monetárias largamente adotadas na proteção social recente na região são também um dinamizador do consumo, mesmo que as famílias beneficiárias desses programas permaneçam em um patamar de consumo marginal (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 93).

Portanto, o objetivo alegado dos PTRC é melhorar as condições de vida dos beneficiários, contribuindo para o desenvolvimento de “ativos” e de “capacidades”. Silva (2014, p. 87) resume as políticas sociais latino-americanas na atualidade:

[...] num esforço de problematização dessas dimensões dos PTRC, na prática dos programas, o que de fato é realçada é uma concepção monetarista da pobreza ao destacar a renda como critério principal de inclusão e desligamento dos programas, com fortes marcas de um componente ideológico que conduz à fragmentação, categorização do público-alvo e à desuniversalização dos serviços ofertados, até mesmo nos campos da educação e saúde. Nesse aspecto, a noção de pobreza, aparente mobilizador dos PTRC, institui uma pseudo-homogeneização, ao mesmo tempo em que predomina uma fragmentação do público-alvo, categorizado como pobres, extremamente pobres, vulneráveis, excluídos. (SILVA, 2014, p. 87).

A CEPAL estima que, em 2014, 28% dos latino-americanos viviam na pobreza, uma porcentagem quase idêntica à de anos anteriores. São 167 milhões de pessoas, dos quais 71 milhões vivem na indigência, no limite da subsistência, situado em rendimento de dois dólares por dia. Estes são os indivíduos cronicamente pobres da América Latina, que permaneceram assim apesar das iniciativas sem precedentes de “combate à pobreza” na região. A situação dessas pessoas está se tornando mais precária à medida que diminui o avanço econômico, já que o crescimento do PIB regional sofreu uma desaceleração de cerca de 6% em 2010 para aproximadamente 0,8% em 2014, diante da crise financeira iniciada em 2007/2008.

Além da pobreza, a informalidade é outra condição social que prejudica a região, pois ainda representa entre 60% e 70% da economia. Isso significa que 130 milhões de pessoas estão de forma permanente, ou durante grandes períodos de suas vidas, na

---

adotado para superação imediata da denominada pobreza intergeracional. Embora haja a indicação de articular essas transferências monetárias com a prestação de serviços com destaque à educação, saúde e alimentação, estes são insuficientes e de qualidade questionável, num verdadeiro escamoteamento da determinação estrutural geradora da pobreza.” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 93).



informalidade, o que implica que sua contribuição por meio do sistema fiscal é muito baixa ou inexistente, em muitos casos. Esse contingente de pessoas, que não são exatamente pobres, mas que se concentram no segmento de salários muito baixos, engloba os mais vulneráveis às crises financeiras, com maior risco de perder o emprego, agora que o horizonte de crescimento é menor; são aqueles cujas perspectivas de mobilidade social, de maior acesso à educação, ao transporte e aos serviços de saúde ameaçam desaparecer, devolvendo-os ao nível socioeconômico em que viveram seus pais.

É sabido que as políticas sociais foram desenvolvidas dentro da agenda de governos de centro-esquerda, que apresentavam a promessa de recuperar os danos sociais causados pelo neoliberalismo. No entanto, a mundialização financeira e as crises financeiras intensificaram a condição de dependência da América Latina e, portanto, a superexploração do trabalho e, conseqüentemente, a precarização do trabalho, a pobreza e o desemprego, criando condições ideais para a formulação de políticas sociais focalizadas, orientadas a contrarrestar as atrocidades sociais que já não eram funcionais para a acumulação do capital.

## **EUROPA: A CRISE FINANCEIRA E AS POLÍTICAS SOCIAIS**

A história nos mostra que o Estado de Bem-Social do pós-guerra, nos países europeus, representou um enorme ganho para a classe trabalhadora. No entanto, é importante salientar que, para os trabalhadores, tratava-se de ganhos *imediatos*, no interior da ordem do capital, e que, portanto, não colocavam em questão os aspectos estruturais do modo de produção capitalista. Com todas as suas limitações, criou-se um grau de segurança ao trabalhador do qual eles nunca haviam desfrutado e removeu grande parte do medo, que seu arquiteto William Beveridge (1942), chamava de os cinco gigantes “da, Necessidade, Doença, Ignorância, Imundice e Ociosidade”.

No entanto, o Estado de Bem- Estar e a política social universal vêm passando por modificações a partir da criação da União Européia e da crise financeira desencadeada em 2007/2008. O estabelecimento da união econômica e monetária

exigiu, através dos critérios do Tratado de Maastricht<sup>14</sup>, alguns ajustes na produtividade, na contratação da força de trabalho e na remuneração do trabalho, para que os países pudessem participar do bloco econômico. Já a crise financeira e a mundialização financeira criaram novas regras, com a contenção do gasto social como forma de controlar as finanças públicas.

Diante desse novo contexto, a política social europeia vem enfrentando, na última década, mudanças que, por um lado, estão orientadas pela “austeridade”, através da redução de gastos, por outro lado, orientadas por princípios e critérios norteados à eficiência e racionalidade econômica.

No que diz respeito à política de “austeridade”, o corte orçamentário da política social que está sendo implementado nos países europeus, tanto naqueles que possuem menor desenvolvimento econômico, quanto naqueles que possuem maior desenvolvimento econômico. A Alemanha vem realizando reformas em sua política social como forma de controlar as contas públicas. A Inglaterra reduziu os custos da previdência, removendo serviços e benefícios, cortou o orçamento da assistência social e reconfigurou o serviço de saúde. Em Portugal<sup>15</sup>, a oferta de saúde está restringida àqueles que não consigam pagar por ela e as universidades públicas exigem o pagamento pelos estudantes de taxas chamadas de “propinas”, que podem alcançar 1200, 1400 euros ao ano. Estes são alguns exemplos da política de “austeridade” e redução da política social, como parte da “reforma social” na Europa, que para Ferguson (2013, p. 67) “[...] é um eufemismo para a privatização, cortes nos serviços e os ataques aos benefícios [...]”, cujo objetivo é recuperar os lucros perdidos pela crise financeira de 2007/2008.

Nos marcos das mudanças da política social na Europa, o princípio da ativação vem sendo assumido por distintos regimes após a formação da União Européia e do

---

<sup>14</sup> O Tratado de Maastricht (formalmente, Tratado da União Européia, TUE) foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 pelos membros da Comunidade Européia na vila de Maastricht, Países Baixos .

<sup>15</sup> Reformas exigidas pela Troika, que chegou a Portugal e impôs o “memorando do entendimento”, como fez na Grécia, levando a que a situação de vida e de trabalho da classe trabalhadora portuguesa se agravasse perigosamente. Esse memorando diz o que tem que se fazer, diz qual política os soberanos governos devem implementar. É de 2010 e se renova todos os anos para garantir os empréstimos ao país que está em crise.

chamado Modelo Europeu de Bem-Estar (MSE)<sup>16</sup>. A política de ativação foi formulada pelos organismos internacionais<sup>17</sup> e propõe aos países substituir as políticas de proteção econômica passivas por políticas ativas de retorno ao emprego, como forma de combater a “exclusão social”, reduzir o gasto em proteção social e lutar contra a dependência das prestações. Entende-se, nessa forma de pensar, que as políticas ativas são positivas para a economia e a sociedade, enquanto que as políticas passivas não somente desincentivam a volta ao mercado, como também freiam a criação de emprego. Para a União Européia:

La activación consiste en pasar de la ayuda financiera pasiva a una ayuda activa que permita a sus beneficiarios alcanzar un cierto nivel de autonomía. Aunque ningún Estado miembro aboga por una reducción de los niveles de asistencia social como medida global para incitar a la personas a trabajar, sí se observa un gran interés por reducir la dependencia de larga duración siempre que sea posible y promover la activación de los beneficiarios de la ayuda social para que ésta sea un trampolín hacia el empleo”. Informe conjunto sobre Integración social. (DURANA; ERANSUS, 2007, p.125).

A política social de ativação é caracterizada, segundo Moreno e Pascual (2007), pela individualização, pela ênfase no emprego e pela contratualização. O objetivo é motivar e interferir nas condutas e nas atitudes dos indivíduos frente ao mercado de trabalho, com a finalidade de gerar maior autonomia econômica através do emprego. Deste modo, o indivíduo se compromete, por meio de um contrato moral, e o acesso aos seus direitos passam a ser condicionados por sua participação econômica. Moreno e Pascual (2007, p. 36) esclarecem que “[...] el estado activador de corte schumpeteriano debe reforzar la competitividad de las economías nacionales, subordinando las políticas sociales a las demandas de flexibilidad e incentivando la autoresponsabilización de los ciudadanos de su propio bienestar” (MORENO; PASCUAL, 2007, p. 36).

As políticas de ativação criam programas de formação, orientação laboral e emprego destinados aos que estão vinculados à última rede de proteção social. Durana e Eransus (2007) explicam que foram criados os PNCs<sup>18</sup> e RMIs<sup>19</sup>, com critérios de

<sup>16</sup> Processo de europeização do bem-estar.

<sup>17</sup> “La extensión de las *políticas activas de mercado laboral* se produjo en los años ochenta de la mano de instituciones de ámbito internacional como la ONU, la OCDE, el Banco Internacional y posteriormente la Unión Europea”. (DURANA; ERANSUS, 2007, p.124).

<sup>18</sup> “Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (PNCs), Pensiones Asistenciales y Subsidio de Garantía de Mínimos de la LISMI. Son las pensiones no contributivas para mayores de 65 años y menores discapacitados (más de 65% de discapacidad) en hogares de bajos ingresos.”( DURANA; ERANSUS, 2007, p.120).

ativação com cobertura ampla a grupos não protegidos, no entanto, formando uma rede de proteção de baixa intensidade, fragmentada em diferentes sistemas de proteção social (desemprego, pensão e serviços sociais) e hierarquizada em função da relação com o mercado de trabalho. Durana e Eransus (1998, p. 123) esclarecem que:

En realidad, estos esquemas de rentas mínimas pueden considerarse la “última red de seguridad”, ya que tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección. Además recogen las consecuencias de los recortes, cambios e insuficiencias de los demás esquemas de protección, no únicamente respecto del mantenimiento de ingresos sino también las políticas referidas a la educación, vivienda y salud (Serrano y Arriba, 1998). (DURANA;ERANSUS, 2007, p.123).

Os resultados das mudanças na política social europeia são diversos. A ativação da política social, em alguns países, contribuiu para reforçar a cidadania e, em outros, para debilitar a posição do trabalhador frente ao mercado de trabalho. Existem diferenças entre os tipos de trabalhos oferecidos nos países nórdicos e nos países anglo-saxões, de acordo com o tipo de trabalho oferecido, que contribui a uma política de fragilização e desregulação do trabalho.

Deste modo, o princípio da ativação não cria uma política social adequada que realize a redistribuição da riqueza, uma vez que coloca no indivíduo a responsabilidade pelo desemprego e pela pobreza. Ademais, se ocupa apenas de questões econômicas, se distanciando das questões sociais e políticas ao dar ênfase ao emprego e, finalmente, não estabelece um contrato social que garanta a plena cidadania dos indivíduos. Para Durana e Eransus (2007), em essência tais políticas estão orientadas a garantir a subsistência das pessoas em situação de desemprego e pobreza em momentos de crise, para que não se tornem uma ameaça à ordem estabelecida. Por outro lado, a individualização culpabiliza o indivíduo por sua situação de desemprego ou pobreza, naturalizando, portanto, as condições econômicas e assumindo que o problema está na incapacidade do indivíduo em se adaptar às novas demandas do mercado e, portanto, na falta de autonomia para se qualificar e encontrar um bom trabalho.

---

<sup>19</sup> “Programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción (RMIs). Se trata de prestaciones cuasi-generalistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (materializado en actividades, prioritariamente de promoción y formación para el empleo). En algunos de los programas de rentas mínimas se incluyen mecanismos para financiar programas o proyectos orientados a la inserción (servicios sociales, educación y formación, empleo y cooperación) llevados a cabo por entidades locales y organizaciones sin ánimo de lucro, en una línea de colaboración entre los sectores público y privado”(DURANA; ERANSUS, 2007, p.122).

## **LATINOAMERICANIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA EUROPA?**

Diante das novas configurações da política social, seja na Europa, seja na América Latina, no que diz respeito a suas semelhanças e diferenças, o que podemos observar é que, mesmo que esteja ocorrendo um processo similar, ou seja, mesmo que as políticas de ambas as regiões estejam trilhando o mesmo caminho orientado por cortes e por princípios econômicos, as diferenças ainda são marcantes e se dão essencialmente porque as políticas sociais são construídas em contextos muito diferentes: na América Latina, a política social é resultado do fenômeno da dependência, enquanto que, na Europa, a política social é consequência da crise financeira e, portanto, de aspectos da conjuntura internacional.

A configuração dependente sobre a qual se assenta a economia latino-americana será decisiva para explicar a natureza específica das políticas sociais nos países da região. A especificidade latino-americana se dá na medida em que a maior parte da força de trabalho é submetida à superexploração, que mantém cerca de dois terços da sua força de trabalho na informalidade, no desemprego estrutural alto, percebendo salários baixíssimos, tendo, portanto uma configuração social diferente dos esquemas europeus, que experimentaram o pleno emprego.

Atualmente, mesmo diante das mudanças realizadas pelas políticas de “austeridade”, o Estado de bem-estar europeu dá ao trabalhador as condições mínimas para a reprodução de sua força de trabalho<sup>20</sup>, pois as políticas sociais representam um fator muito importante na hora de diminuir as diferenças e garantir níveis mínimos de renda para seus cidadãos. Esta afirmação está sendo feita mediante a comparação com as políticas sociais na América Latina. Ali, o Estado de bem-estar social nunca existiu, pois nem mesmo em momentos de crescimento econômico os países latino-americanos conseguiram garantir a universalidade da política social.

---

<sup>20</sup> No entanto, é sabido que o Estado de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que deu grandes conquistas aos trabalhadores, beneficiou também os capitalistas. Para Ian Ferguson (2013), em primeiro lugar porque garantia a reprodução da força de trabalho; em segundo, porque disciplinava os trabalhadores e, finalmente, porque garantia a estabilização e o controle da luta de classes.

As atuais políticas sociais de transferência monetária conseguiram retirar milhões de pessoas da pobreza. Quantitativamente, o resultado foi positivo. Já qualitativamente, estas políticas têm efeitos muito limitados, pois o gasto social investido é insuficiente e incapaz de garantir direitos sociais e alterar as condições de vida da população. O desenho das políticas sociais, subordinadas a esta lógica, reproduz igualmente as orientações desde fora, e o esboço de proteção social permitido não vai além das ações focalistas e pontuais somente ofertadas nas situações extremas. A construção de políticas sociais nos Estados latino-americanos encontra-se obstaculizada pela perpetuação da dependência. Ouriques e Paiva (2006, p. 171) nos esclarecem que:

Inscritas como uma estratégia potente de regulação política do sistema capitalista, as políticas sociais possuem na realidade latino-americana um conjunto de características e determinações absolutamente específicas, delineadas pela sua formação social de tipo capitalista nos marcos do subdesenvolvimento, que, mais do que em qualquer outro contexto, desnudam os limites das soluções reformistas e pseudo-integradoras, nos moldes do que hoje se atribui às mal denominadas políticas de “inclusão social”. (OURIQUES; PAIVA, 2006, p.171).

Destarte, para entender a configuração da política social na América Latina, se faz necessário previamente conhecer a forma como a América Latina está inserida no processo internacional de acumulação, sendo, portanto, dependente e subordinada ao modo de funcionamento do capitalismo mundial. É certo dizer que a política social na América Latina também sofreu efeitos da crise financeira 2007/2008. Sem embargo, a Europa nunca determinou seu Estado de Bem-Estar social mediante sua forma de inserção no capitalismo internacional. Assim,

A partir da crítica marxista, iluminada pela teoria da dependência, um núcleo de determinações ganha enorme relevância, em função da natureza da extração da mais-valia por meio da superexploração da força de trabalho. O alcance e o escopo das políticas sociais são restringidos por propósitos sensivelmente distintos das políticas sociais nos países centrais. Como afirma Marini (2000, p. 134), “Na economia exportadora latino-americana, as coisas se dão de outra maneira. Como a circulação se separa da produção e se efetua basicamente no âmbito do mercado externo, o consumo individual do trabalhador não interfere na realização do produto.

Assim, as sucessivas ondas modernizantes impulsionadas de fora para dentro e aplicadas sem reservas a partir do Estado latino-americano não somente são incapazes de resolver os problemas da desigualdade e da injustiça, senão que são precisamente as causas pelas quais estas características se perpetuam sem solução definitiva em curto prazo. (OURIQUES; PAIVA, 2006, p.172).

O que queremos demonstrar é que, do ponto de vista da aparência as políticas sociais em ambas as regiões, estão sob a mesma orientação e com resultados semelhantes, mas, do ponto de vista da essência, a origem das mesmas políticas sociais é específica em cada caso, sendo específicos também a sua configuração, o seu alcance, a sua força e, finalmente, a sua capacidade de mudar a vida das pessoas.

## **REFLEXÕES FINAIS**

Na medida em que a atuação do Estado esteja orientada, fundamentalmente, ao processo de acumulação do capital, em detrimento de uma obrigação de prover direitos a todos os membros da sociedade, a política social será um instrumento limitado, atuando apenas na reprodução do trabalhador, cujo horizonte não é pretensioso em termos sociais e políticos. Espera-se, deste modo, que a política social não seja um instrumento contrarrestante em momentos de crise, não sendo, portanto, vulnerável às oscilações do capitalismo. Deseja-se, portanto, uma política social que seja um meio de transformação e organização das massas.

## **REFERÊNCIAS**

BEHRING, Elaine Rossetti. Desafios contemporâneos das políticas sociais. **Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 9-10, jan.2011.

BEVERIDGE, William. **Social Insurance and Allied Services**. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

CAMARA, Mamadou; SALAMA, Pierre. A inserção diferenciada – com efeitos paradoxais- dos países em desenvolvimento na mundialização. *In*: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005. p.199-222.

CHESNAIS, François (Org.). **A Mundialização Financeira**. São Paulo: Xamã, 1998.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, São Paulo, n 18, p. 11-36, 2004.

DUMÉNIL, Gérard. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. *In*: CHESNAIS, François. (Org.) **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.p. 85 -108.

DURANA, Ana Arriba González de; ERANSUS, Begoña Pérez. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. **Política y Sociedad**, Madrid, v.44, n. 2, p.115-133, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta; PALIER, Bruno. **Los tres grandes retos del Estado de Bienestar**. Barcelona: Ariel, 2010.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1996.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS Jr., Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Universitária da UFPI, 2008. p. 87-128.

\_\_\_\_\_.Internacionalização do combate à pobreza: americanização da política social? 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. p. 208-224.

MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependência. In: MARTINS, Carlos Eduardo (Org.). **Ruy Mauro Marini**: antologia. Buenos Aires: Clacso, 2007.

\_\_\_\_\_.**Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular/IELA, 2012.

MORENO, Luis; PASCUAL, Amparo Serrano. Europeização del Bienestar y activación. **Política y Sociedad**, Madrid, v. 44, n.2, p.31-44, 2007.

PAIVA, Beatriz; OURIQUES, Nildo. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: Quão distante está o horizonte? **Katálisis**, Florianópolis, v. 9 n. 2, p. 166-175, jul.2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete. *et al.* **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UNB, 2004. p. 135-159.

PEREIRA, Potyara Amazoneida; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

SALAMA, Pierre. Novas formas da pobreza na América Latina, In: GENTILI, Pablo. **Globalização excludente**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTOS, Theotonio dos. **Imperialismo y dependência**. México: ERA, 1978.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina Caribe. In:



\_\_\_\_\_.(Coord). **Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.p.85-228.

SOTELO VALENCIA, Adrián. **Desindustrialización y crisis del neoliberalismo, maquiladoras y telecomunicaciones**. México: P y V, 2004.

\_\_\_\_\_.Neoimperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial, In: SANTOS, Theotonio; SADER, Emir (Coords). **A América Latina e os desafios da globalização**. Rio de Janeiro: PUC- Rio, 2009. p. 110-133.