

Direitos, desigualdades e sistemas de proteção social na América Latina: construções, desconstruções e lutas

Rights, inequalities and social protection systems in Latin America: constructions, deconstructions and struggles

Marli M. Moraes da Costa¹
Rodrigo Cristiano Diehl²

RESUMO: Conjecturar Estado de orientação neoliberal, desigualdades sociais, econômicas e políticas, garantia de direitos e sistemas de proteção social, todos dentro da lógica latino-americana e no atual cenário, é um desafio instigador. Mesmo sob esse cenário, o

-
- 1 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pós-doutorado em Direito pela Universidad de Burgos, com bolsa Capes. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de Pesquisas Direito, Cidadania e Políticas Públicas. Professora, psicóloga e advogada. E-mail: marlim@unisc.br; marlimdacosta@gmail.com.
 - 2 Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul em cotutela pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com bolsa Capes. Mestre em Política Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa Capes. Professor e Assessor Jurídico. E-mail: rodrigocristianodiehl@gmail.com; rodrigocristianodiehl@live.com.

presente estudo pretende analisar as desigualdades sociais, políticas e econômicas e a concretização de direitos na América Latina utilizando por base o processo histórico de construções, desconstruções e lutas frente aos constantes desmontes dos sistemas de proteção social. Diante desse contexto, questiona-se: quais são as perspectivas que devem ser levantadas para analisar as desigualdades sociais, políticas e econômicas e a não garantia de direitos na América Latina, utilizando como base os processos de lutas, resistências e desmontes dos sistemas de proteção social? A metodologia aplicada está dividida em três eixos: para alcançar os objetivos propostos, foi utilizada a pesquisa exploratória-descritiva; para organizar e coletar os materiais, utilizou-se da pesquisa bibliográfica de caráter quanti-quali; e, para o tratamento desses dados, o método empregado foi o materialismo-dialético. Como resultados parciais alcançados, tem-se a necessidade de verificação da tentativa de comercializar a vida dos sujeitos em sociedade, usurpando os direitos de cidadania por meio da diminuição do papel e da participação do Estado na proteção social.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina; desigualdades; direitos de cidadania; Estado, proteção social.

ABSTRACT: Conjecturing a State of neoliberal orientation, social, economic and political inequalities, guaranteeing rights and social protection systems, all within the Latin American logic and in the current scenario is a challenge. Even under this scenario, the present study intends to analyze social, political and economic inequalities and the realization of rights in Latin America based on the historical process of constructions, deconstructions and struggles facing the constant dismantling of social protection systems.

Given this context, the question is: what are the perspectives that must be raised to analyze social, political and economic inequalities and the non-guarantee of rights in Latin America based on the processes of struggles, resistance and dismantling of social protection systems? The applied methodology is divided in three axes: to reach the proposed objectives the exploratory-descriptive research was used; to organize and collect the materials, we used the quantitative and qualitative bibliographic research; for the treatment of these data the method employed was dialectical materialism. As partial results achieved, there is the need to verify the attempt to commercialize the lives of the subjects in society, usurping the rights of citizenship by reducing the role and participation of the State in social protection.

KEYWORDS: Latin America; inequalities; citizenship rights; State; social protection.

SUMÁRIO: 1 Considerações iniciais; 2 América Latina: direitos, desigualdades sociais e sistemas de proteção social; 3 Considerações finais; Referências.

1 Considerações iniciais

A análise de sociedades que detêm como marca central amplas desigualdades sociais, econômicas e políticas e o não acesso por grande parte da população a serviços públicos de garantia de direitos, como é o caso das latino-americanas, deve pautar o estudo sobre o papel do Estado. Ao demonstrar a extrema importância de se configurar, ou pelo menos teoricamente, como agente responsável por concretizar direitos e afastar a dominação por parte do capital dos principais espaços de poder e decisão, oportuniza o enfrentamento a

problemas que surgem e se aprimoram em um contexto com essas características.

A América Latina é conhecida como uma das regiões do mundo onde a pobreza e as desigualdades foram reduzidas com maior intensidade nas últimas décadas. Apesar disso, não consegue deixar de ocupar o topo dos mesmos rankings de pobreza e de desigualdade de renda dos países de capitalismo periférico. Fator esse que tem suas origens no período colonial, com as variadas explorações que o povo latino-americano sofreu em suas riquezas, até os dias de hoje, no sistema capitalista mundial de exploração.

De acordo com dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe,³ a região possuía na década de oitenta 40,5% e 18,6% da população em situação de pobreza e de indigência, respectivamente. No virar para o segundo milênio, esses dados atingiram 43,9% e 19,3% de pobreza e de indigência, respectivamente. Ao comparar os números percentuais, o aumento não se torna tão significativo, mas vale notar que, em termos absolutos, no território latino-americano, a pobreza que, na década de oitenta, atingia 136 milhões de pessoas, passou a atingir, nos anos dois mil, mais de 225 milhões de pessoas e, aquelas em situação de indigência, o número saltou de 62 milhões para 100 milhões.

Entre os anos de 2002 e 2014, a América Latina experimentou um período importante para o seu desenvolvimento social, político e econômico, com a eleição de governos democráticos e direcionados à atuação do combate efetivo à pobreza e às desigualdades. Diante desse novo cenário em consolidação, a pobreza e a indigência reduziram, em comparação aos dados trazidos no parágrafo anterior, tanto em números percentuais quanto em números absolutos, chegando a alcançar 167 milhões (28%) e 71 milhões (12%),

3 CEPAL, 2019.

respectivamente. Porém, esse ambiente de prosperidade, mesmo que lenta, estava com seus dias contados, inclusive, sendo apontado pela Cepal,⁴ quando afirma que: a luta contra a pobreza e indigência perde fôlego na América Latina e os avanços proporcionados na redução das desigualdades perigam.

Nesse ambiente, o objetivo deste estudo é analisar as desigualdades sociais, políticas e econômicas e a concretização de direitos na América Latina utilizando por base o processo histórico de construções, desconstruções e lutas até os atuais movimentos de resistências frente aos constantes desmontes dos sistemas de proteção social. Diante deste contexto, questiona-se: quais são as perspectivas que devem ser consideradas na análise das desigualdades sociais e na não concretização de direitos na América Latina, utilizando como base os processos de lutas, resistências e desmontes dos sistemas de proteção social? É importante mencionar que, ao dialogar com as desigualdades, direitos e sistemas de proteção social na América Latina, não se deve esquecer das inúmeras especificidades de cada Estado. O que neste estudo se faz é buscar reunir elementos próximos que permitam a construção de vínculos.

Como forma de alcançar o objetivo suscitado acima e responder satisfatoriamente ao problema de pesquisa, a utilização de uma sólida metodologia mostra-se como critério fundamental. Por isso, utilizar-se-á um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que proporcionarão ao pesquisador e ao leitor descobrir os conhecimentos científicos, afinal: não há ciência sem o emprego de métodos científicos na atividade de pesquisa. Derivado desse contexto, a questão metodológica está dividida em três momentos: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto aos dados.

4 CEPAL, 2018.

O percurso metodológico utilizado em relação aos objetivos será uma investigação exploratória-descritiva; em relação aos procedimentos, uma investigação bibliográfica de caráter quanti-quali e, por sua vez, para a análise dos dados, será utilizado o método materialismo-dialético, por permitir aproximações dos fenômenos naturais e sociais a partir do ponto dialético, fazendo sua interpretação, sua maneira de focalizá-los, na perspectiva de materializar um movimento real, suas contradições e forças.

Uma análise hermenêutica-dialética constituiu-se enquanto uma metodologia de subjetivação do objetivo e de objetivação dos sujeitos resultados desse mesmo processo. A hermenêutica-dialética de Minayo (1994) fornece as bases para a compreensão do sentido da comunicação, por meio da intersubjetividade, onde a quantidade e a qualidade têm a mesma significação. Tem por fundamento de construção dois níveis de interpretação: o nível das determinações fundamentais e o nível de encontro com os fatos empíricos.

De tal modo, a pesquisa, ao utilizar a hermenêutica-dialética como análise dos fenômenos, o procedimento exploratório e descritivo como aproximação ao assunto e a pesquisa bibliográfica e documental como ferramentas de busca dentro da temática, possibilita a visualização da realidade dos direitos, das desigualdades e dos sistemas de proteção social na América Latina em um mundo classificado como contemporâneo, tendo como marco uma construção dos processos de construção, desconstrução e lutas.

2 América Latina: o palco em constante transformação

2.1 Direitos e desigualdades sociais na América Latina

Construir um processo dialógico entre as desigualdades sociais e a proteção social na atualidade, isto é, na fase “contemporânea” do capitalismo, marcada pelo avanço do conservadorismo e pelo domínio do capital de orientação neoliberal nos Estados latino-americanos, constitui um grande desafio. Desse modo, o pensar em direitos sociais e em políticas públicas impõe compreender o sentido e os fundamentos que os subsidiam para que seja possível atuar no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e políticas.

Tendo por base a crítica ao arranjo político que resultou da trajetória do fordismo e do keynesianismo na construção das políticas da era social-democrata⁵, as ideias com um cunho conservador (manutenção do status quo) foram vitoriosas e, a partir disso, serviram de base para atuação em grande parte dos países do mundo. Os períodos conhecidos como tatcherista (no Reino Unido) e Reaganista (nos Estados Unidos) auxiliaram a irradiar os ideários neoliberais, transformando o Estado mínimo em hegemônico.

Ao mesmo tempo, nesse período, o consenso social democrático das sociedades abria espaço para o Consenso de Washington promover um rol de contrarreformas estruturais nos serviços e em seus financiamentos. Portanto, as

5 A socialdemocracia pode ser compreendida neste trabalho como uma corrente política vinculada aos ideais de liberdade e igualdade, mesmo que operacionalizada de formas distintas na Europa e na América Latina, possui entre os seus valores a defesa da democracia representativa, as liberdades individuais, a propriedade privada e a justiça social.

estratégias de contrarreformas podem ser agrupadas em dois blocos: I) as contrarreformas denominadas de primeira geração que contemplaram as atividades produtivas e os serviços públicos essenciais por intermédio, especialmente, de privatizações e; II) as contrarreformas de segunda geração que foram direcionadas aos sistemas de proteção social⁶.

O processo de desconstruir o pouco que foi construído em nome de ditames internacionais advém de vários séculos. A América Latina apresenta diversas marcas históricas que remontam ao processo de colonização (ou de exploração), onde, o espaço territorial fora utilizado para a função de produção de suprimentos de bens primários para os interesses das metrópoles portuguesa e espanhola. Essa lógica da colonização, de estabelecer uma estrutura produtiva, social e econômica voltada ao exterior acabou deixando marcas que nos dias atuais ainda se fazem presentes, como: a pobreza, a concentração de renda, a dependência e a exclusão social⁷.

Dos sistemas que ainda permanecem, prevalece a identificação com a ética do *workfare*, isto é, a inserção no mercado de trabalho como fonte de bem-estar, como capaz de libertar o sujeito pobre da pobreza e, assim, não criar dependência dos indivíduos em relação às prestações sociais. De tal modo, os sujeitos passivos e ativos de direitos sociais passam a ser responsáveis por si mesmos e devedores da assistência: de titular de direito a um simples beneficiário. De acordo com Stein⁸, a moralização e a individualização dos sujeitos como princípios da ativação objetivam alterar as condutas e atitudes individuais, onde a cultura empreendedora é apontada como a porta de entrada e a única alternativa para a autonomia econômica.

6 MATTA, 2013.

7 MATTEI, 2013.

8 STEIN, 2017.

Diante das disputas que ocorrem no centro do Estado e da possibilidade de se pensar uma teoria enquanto conjunto de interpretações ao Estado latino-americano e, considerando os estudos realizados até o momento, é possível construir algumas divisões teóricas necessárias à compreensão das peculiaridades desse Estado territorialmente delimitado, desde uma visão analítica, até a generalidade do capitalismo periférico no aparelho estatal que patrocina a pobreza e a precarização do mundo do trabalho. De acordo com Fleury⁹, o ponto comum que conduz os processos de analogia e de interpretação pode ser encontrado nos elementos que conduzem o Estado a uma constante crise, mesmo nas democracias, da constituição e do exercício do poder sobre o capital.

A necessidade da construção específica do Estado latino-americano é imperativa, segundo Feijó¹⁰, em razão de cada país ser historicamente específico, o que resulta em peculiaridades em sua formação e nos sistemas de proteção social no enfrentamento das desigualdades e da pobreza. Entretanto, essas diferenças, mesmo que contraditórias, não eliminam a presença de marcas comuns que contrafazem aspectos importantes de cada estrutura social. São esses pontos que permitem assinalar uma presença, mesmo que dinâmica, de características mais ou menos gerais nesses Estados.

Entre os pontos em comum dos Estados latino-americanos, estão a aplicação das primeiras formulações das agências internacionais no combate à pobreza, a exclusão e a conjuntura de concentração de renda promovida pelas contrarreformas do liberalismo. Assim, o Estado, até então esquecido, volta a assumir um grau de relevância considerável, sobretudo, na regulação e nas ações específicas, com

9 FLEURY, 1994.

10 FEIJÓ, 2005.

a finalidade de fortalecer a governabilidade, a governança e a coesão social¹¹.

Outra contrarreforma que o Estado buscou integrar refere-se ao conceito de gerência do risco social no lugar da proteção social, substituindo a noção de pobreza, como visto anteriormente, pela noção de vulnerabilidade. De acordo com Laurell¹², esse fato ocorreu devido à necessidade de fortalecer as bases de legitimidade do neoliberalismo e da nova ordem social, “[...] pois a prioridade anterior atribuída à acumulação do capital deixou de fora a questão fundamental da legitimidade, reconhecidamente, atributo do Estado - pelo menos até o presente”.

O neoliberalismo nasce na sequência do término da Segunda Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte, países marcados hoje pela presença do capitalismo central. Pode ser analisado como uma reação teórica e política contra dois modelos de Estados: o Intervencionista e o de Bem-Estar Social. Encontra seu fundamento na teoria econômica, já que vincula todas as dimensões da vida e da sociedade (social, jurídica, política, etc.) aos critérios exclusivamente econômicos, sendo assim, a única escolha possível. Para que sua aplicação se torne completa, é necessário o direcionamento de uma força reacionária contra o Estado social com o objetivo de acabar ou minimizar, ao máximo possível, as conquistas da classe trabalhadora¹³.

Desse modo, observando as contradições dentro da estrutura estatal e do neoliberalismo que congregam para a afirmação de que os Estados latino-americanos estão sendo marcados muito mais pelos sucessos ideológicos do que pelos êxitos econômicos. Outra crítica construída por Fleury¹⁴,

11 LAURELL, 2010.

12 LAURELL, 2010, p. 191.

13 BURGINSKI, 2018.

14 FLEURY, 1994.

centra-se na incapacidade da esquerda em planejar e construir formas contra hegemônicas, que sejam alternativas ao neoliberalismo e a crise fiscal do Estado na América Latina, proporcionando a desarticulação das suas bases de legitimação (passividade, pobreza, desemprego e desagregação social). Assim, “[...] o neoliberalismo enquanto mutação do capitalismo torna o trabalhador um empreendedor. O próprio neoliberalismo elimina a exploração alheia da classe trabalhadora, onde cada trabalhador explora a si mesmo e a sua própria empresa¹⁵”.

Um ponto importante é que o Estado situado no capitalismo periférico cumprirá suas funções de radicalizar a história da desigualdade social, herança do período colonial e fundamento da própria dependência. Diferentemente do que ocorreu nos países com capitalismo central, onde houve uma crescente preocupação com a ampliação das legislações de garantia dos direitos sociais, mesmo que contraditórios, nos Estados periféricos, segundo Souza¹⁶, ocorreu um processo semelhante, mas inverso: o desmonte dos direitos sociais.

Não se pode olvidar que esses Estados também estão inseridos em um cenário mundial de unificação do capital e de dominação ideológica neoliberal, as economias nacionais, sobretudo as do Sul¹⁷, sofrem com a completa heterogeneidade e desigualdade. Costa e Lobo¹⁸ lembram que a distribuição geográfica da pobreza é desigual, enquanto o Sul ainda está enfrentando os desafios da criação de postos de trabalho formais, o Norte está lidando com questões relativas às migrações do Sul que foram reaquiadas pelos efeitos das crises

15 HAMEL, 2021, p. 581.

16 SOUZA, 2016.

17 O Sul aqui está estruturado na noção de Santos (2009): uma epistemologia do Sul assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul.

18 COSTA; LOBO, 2016.

cíclicas do capitalismo. Porém, ambas sofrem com a drástica redução dos direitos sociais historicamente conquistados.

Ao mesmo tempo que, há o desenvolvimento das desigualdades sociais ocorre o crescimento de grandes empresas multinacionais (para o capital), com o favorecimento às classes e aos grupos dominantes. O que acaba por ensejar a precarização das relações de trabalho, a flexibilização de direitos trabalhistas, o aumento do desemprego crônico, além do desmonte dos sistemas de proteção social¹⁹.

Deve-se reconhecer os sérios problemas e riscos aos sistemas de proteção social perante as desigualdades que o capitalismo produz e reproduz, conferindo à questão social um caráter de ameaça à ordem social e ao trabalho. Outro ponto de contradição, encontra-se na tentativa de contrar-reformar os sistemas de proteção social que, materializados em políticas sociais, enquanto núcleo rígido dos Estados Democráticos de Direito reconstruídos: Constituição Federal do Brasil de 1988; Constituição da Nação Argentina de 1994; Constituição Mexicana de 1917, Constituição Política de Bolívia de 2006, por exemplo, são colocados no centro das disputas político-ideológicas, muitas vezes, antagônicas.

Desse modo, a política social constitui uma mediação institucional político-econômica que resulta, ao mesmo tempo, das contradições e reivindicações das lutas de classes e da lógica de acumulação capitalista. Apresentando-se como um processo dinâmico que se explica no movimento histórico das sociedades, sendo possível reconhecer a multiplicidade de perspectivas, visões e sentidos das políticas que disputam a construção ou (re)construção da hegemonia²⁰.

Dentro desse processo de construção das políticas sociais nem todas estão orientadas de forma predominante

19 IAMAMOTO, 2015.

20 SOTO; TRIPIANA, 2014.

a um fim de proteção social, ainda que todas elas possuem, de forma geral, dimensões de proteção social. Portanto, a proteção social constitui a parte central da política social e essa é, por sua vez, a peça essencial dos regimes de bem-estar social, que consideram não somente a ação estatal, mas também, a operação dos mercados, das famílias e das instâncias comunitárias²¹.

Dessa forma, a proteção social necessita materializar-se através de um conjunto de mecanismos e instrumentos viabilizadores dos direitos sociais como forma de enfrentamento da lacuna existente no campo das políticas sociais, especialmente, nos últimos anos. Com efeito, “quanto mais se possibilita a proteção social do indivíduo tanto mais se realiza a verdadeira essência da dignidade humana e, portanto, o ideal de justiça constitucional ao reconhecer, pois, que os direitos sociais estão a serviço da dignidade por desempenharem o meio pelo qual as pessoas possam alcançar uma vida digna²²”. Porém, conjuntamente, deve-se buscar transpor a fratura histórica que resultou nas desigualdades sociais visualizadas na América Latina a partir da relação entre trabalho e capital²³.

O estudo das políticas sociais é um fenômeno complexo já que deve compreender diversas arestas, como: I) a importância de êxito nos direitos sociais, culturais e econômicos dos segmentos mais marginalizados da população, ainda que o alcance das políticas sociais abarque todos os setores de uma sociedade; II) seus efeitos sobre a qualidade de vida das pessoas enquanto um ser social; III) a aceitação ou não de um determinado governo por meio da coesão social, o que ocasiona, em diversas vezes, a primazia em seu desenho

21 CECCHINI, 2015.

22 CARVALHO; COELHO, 2022, p. 309.

23 MENDES; WUNSCH; CAMARGO, 2011.

dos interesses de determinados setores e não as necessidades reais da população e; IV) seu vínculo direto com o crescimento e desenvolvimento econômico de um país ou região²⁴.

Nesse processo de construção da política social está situada a proteção social a qual, na região da América Latina, pode ser compreendida a partir da história de seus modelos de desenvolvimento e de seus respectivos paradigmas econômicos e sociais. De tal modo, Stein²⁵, utilizando-se de Cecchini e Martínez²⁶, identifica essa evolução com base em quatro momentos: o primeiro que inicia com o século XIX e termina com a crise de 1929, sendo influenciado pelo pensamento liberal dominado pelo modelo exportador primário.

Aqui, os indicadores sociais se caracterizam, por um lado, pela conformação das sociedades nacionais e no sentimento de pertencimento dos cidadãos ao seu país e, por outro lado, a caridade, onde a atenção aos problemas sociais é realizada por meio da ajuda aos mais necessitados, seja por meio de organizações da sociedade civil ou pela igreja. Ao final dos anos de 1920, começam a surgir os primeiros sistemas de proteção social inspirados no modelo universal²⁷.

O segundo momento vai do início dos anos de 1930 até o final dos anos de 1970, sendo caracterizado pelo modelo substitutivo de importações, quando os temas sociais se relacionavam com a justiça, a ordem social e a seguridade social, destacando-se a repercussão e o papel da sociedade civil organizada e dos sindicatos na luta pela construção de modelos aperfeiçoados de proteção social aos trabalhadores.

De acordo com Stein²⁸, as limitações de cobertura comprometem a perspectiva universalista da política social,

24 SOTO; BORREGO, 2018.

25 STEIN, 2017.

26 CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011.

27 STEIN, 2017.

28 STEIN, 2017.

dando prioridade à proteção contributiva, aos trabalhadores assalariados, em termos de proteção não contributiva, restrita aos grupos mais vulneráveis. Nesse período, a gestão das políticas sociais é marcada pelo planejamento central e, predominantemente, pelo financiamento estatal, com pouca participação do setor privado.

O terceiro momento da evolução dos sistemas de proteção social ocorre entre final dos anos 1970 e início dos anos 1980, tendo como marcas principais: a crise da dívida pública, déficit fiscal, as transformações do capitalismo industrial nacional em capitalismo globalizado, financeiro e de serviços. As recomendações do Consenso de Washington e a crença de que o mercado é o melhor instrumento para designar bens e serviços, caracterizam a abordagem neoliberal do crescimento externo. Austeridade fiscal, ajuste estrutural, programas de estabilização econômica, com vistas a promover o crescimento, não levaram em conta as desigualdades na distribuição de renda²⁹.

A proteção social, nesse período, começa a assumir uma dupla característica: proteção contributiva dos empregados e não contributiva para aliviar a situação de extrema pobreza, por meio do acesso a níveis mínimos de bem-estar. Apesar da institucionalidade democrática e de algumas ações concretas do Estado na área econômica e social, a América Latina apresentou altos níveis de desigualdades e pobreza nos anos 1980 e 1990, resultado de um longo período de ditaduras³⁰.

O quarto e último momento do desenvolvimento histórico da proteção social construído por Stein³¹ inicia em meados da década de 1990 e se estende até os dias atuais, baseando-se no paradigma da competitividade sistêmica, onde é necessário incorporar o progresso técnico ao processo

29 STEIN, 2017.

30 STEIN, 2017.

31 STEIN, 2017.

produtivo, com vistas a aumentar a produtividade. Desse modo, a política social torna-se muito importante por sua contribuição para a formação do capital humano, por isso, é considerada essencial à competitividade dos países no médio prazo.

Dentro dessa localização temporal dos sistemas de proteção social, Pereira³² contribui ao debate ao compilar as matrizes que sustentam as diversas possibilidades de estruturação e desenvolvimento das proteções sociais. De acordo com a autora, é possível organizá-las em três matrizes e oito correntes, conforme quadro 01:

32 PEREIRA, 2013.

QUADRO 01: quadro comparativo das matrizes teóricas e ideológicas conflitantes da proteção social

Características	MATRIZ RESIDUAL			MATRIZ SOCIALDEMOCRATA			MATRIZ SOCIALISTA	
	Funcionamento	Teoria da convergência	Nova direita	Teoria da cidadania	Via média	Administração social	Socialismo democrático	Teoria e ideologia marxista
Importância dada à teoria	Valorização de teoria	Valorização de teoria	Valorização de teoria	Valorização de teoria	Pragmatismo	Pragmatismo	Pragmatismo	Valorização de teoria
Tipos de acordo político	Por meio do consenso	Por meio do consenso	Por meio da cooptação e conflito velado	Por meio do consenso	Por meio do consenso	Por meio do consenso	Por meio do consenso	Por meio do conflito
Tipo de proteção social	Mínima e Residual	Mínima e Residual	Mínima e Residual	Proteção social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção social universal	Proteção social universal
Principais instancias provedoras	Estado e Mercado	Estado e Mercado	Mercado e outras instancias privadas não mercantis (família, ONG)	Estado	Pluralismo de Bem-Estar (Estado, mercado e instancias privadas não mercantis)	Estado	Estado	Estado
Status de direito	Proteção social não é direito	Proteção social não é direito	Proteção social não é direito	Proteção social é direito	Proteção social é direito	Proteção social é direito	Proteção social é direito	Proteção social é e não é direito (contraditória).
Objetivo primeiro da proteção social	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Superação do capitalismo e emancipação humana	Superação do capitalismo e emancipação humana E para a conservação do capitalismo e da alienação humana.

Fonte: os autores com base em Pereira (2013).

Desse modo, para a Matriz Residual a proteção social é permitida desde que seja pontual, emergencial, condicionada, focalizada e mínima. A sua principal finalidade, nesse momento, é promover a coesão, a ordem e a harmonia social, imperativos para o funcionamento pleno da sociedade capitalista. Sob esse ambiente, o mercado e as instituições privadas não mercantis (por exemplo família, associações e organizações não-governamentais) assumem um papel de destaque na oferta da proteção social³³.

Na segunda matriz, Socialdemocrata, há um compartilhamento da mesma ideia de proteção social enquanto elemento de coesão da sociedade capitalista, contudo, com a introdução de um novo elemento: o seu reconhecimento como um direito a ser garantido. Contudo, a universalidade não se apresenta como um eixo central e unânime de atuação, mesmo que se comece a compreender a sua importância estratégica na prevenção de crises e na solução de problemas sociais³⁴.

A Matriz Socialista verifica na proteção social de caráter público, gratuito e universal a possibilidade de satisfazer as necessidades humanas e a resolução dos males sociais ocasionados e perpetuados pelo capitalismo³⁵. Assim, além de se enquadrar enquanto um direito básico de todas as pessoas, a matriz socialista de proteção social assegura o desenvolvimento com qualidade das sociedades promovendo, pelo menos, o alívio dos prejuízos produzidos e reproduzidos pelo capitalismo.

Nesse ambiente, a expansão seletiva das políticas de proteção social, diferentemente do que foi previsto em diversos textos constitucionais latino-americanos, como o brasilei-

33 PEREIRA, 2013.

34 PEREIRA, 2013.

35 PEREIRA, 2013.

ro, não se configura como uma estratégia de universalização de direitos sociais. O que ocorre realmente é que o Estado, embebido em anseios neoliberais, intensifica o assistencialismo, a mercantilização e a privatização da proteção social, isto é, focalizam-se os serviços e privatizam via entidades privadas (organizações sociais)³⁶.

Não se pode esquecer, nesse momento, do desenvolvimento do capitalismo de orientação neoliberal que a inserção dos países classificados como periféricos no capitalismo também reflete, da divisão internacional do trabalho, no qual, carrega suas marcas históricas de persistência em sua formação e desenvolvimento. O desenvolvimento dessas novas condições histórico-sociais metamorfoseia a questão social que se encontra inerente “[...] ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente³⁷”.

A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais³⁸.

Como um dos mecanismos de resistência na luta pela manutenção e ampliação dos sistemas de proteção social na América Latina, pela redução do desemprego e pelo combate a sua precarização, tem-se a sua problematização em tem-

36 BARRETO, 2016.

37 IAMAMOTO, 2015, p. 107.

38 IAMAMOTO, 2015, p. 108.

pos de crise. Essa etapa é de extrema importância, uma vez que a sua discussão “[...] passa por reestruturações na base produtiva, pela desvalorização da força de trabalho e pelo redirecionamento dos mecanismos de regulação estatal³⁹”.

Em relação a transformação do trabalho em emprego, um tópico importante é o surgimento da sociedade salarial, ou seja, grande parte dos sujeitos são inseridos socialmente pelo lugar que ocupam no trabalho, porém, mesmo com a trajetória da sociedade assalariada, permaneceram as desigualdades, as injustiças sociais e os bolsões de pobreza que superam as poucas zonas de riqueza. No que se refere a configuração dessa sociedade, o essencial é a análise da lógica capitalista, a qual, de um lado, visa a maximização da produção e, de outro, a minimização do preço pago pela força de trabalho, fazendo surgir a flexibilização interna e externa⁴⁰. Nesse caso, a flexibilização interna tem relação com os processos de adaptabilidade dentro da empresa, e a flexibilização externa com os procedimentos ocorridos fora da empresa, como é o caso da subcontratação ou terceirização.

Portanto, a análise dos sistemas de proteção social não pode estar desassociada dos elementos elencados acima e também dos fundamentos das lutas de classes institucionalizadas (por meio do reconhecimento de grupos de capital e de trabalho) e da função do Estado como garantia de que essa luta não afete, diretamente, o princípio da acumulação da mais-valia. Dentro desse contexto, a proteção social aparece como um objetivo móvel, uma vez que, de um lado, tem-se a lógica da acumulação de quem possui o capital e, por outro, a lógica da distribuição⁴¹.

39 MOTA, 2008, p. 42.

40 CASTEL, 2004.

41 VALLE, 2012.

2.2 Os sistemas de proteção social na América Latina

Classificada como determinante na regulação das relações econômicas e sociais dos indivíduos no sistema de produção keynesiano-fordista, a proteção social, como vista, é ampliada por meio da seguridade social e materializada através de políticas sociais, sendo a sua previsão incorporada no núcleo rígido central dos Estados sociais pós-Segunda Guerra. Os direitos ali previstos, sejam eles baseados no modelo bismarckiano⁴² (alemão) ou no modelo beveridgiano⁴³ (inglês) tem como parâmetro as relações de trabalho e, em seu estágio inicial, a garantia de benefícios básicos àqueles que perderam sua capacidade laborativa, seja ela momentânea ou permanente⁴⁴.

Um dos desafios, nesse cenário inicial, era a construção da articulação entre a questão social com a política de proteção social, para que juntas pudessem compreender o contexto sociopolítico de vulnerabilidades e de riscos sociais. O que torna relevante nesse processo de reestruturação da proteção

42 O modelo bismarckiano, baseado no projeto alemão de 1883 do Chanceler Otto Von Bismarck, pode ser entendido como a gênese da proteção social conferida pelo Estado. Surge inicialmente como forma de seguro-doença, evoluindo para abrigar também o seguro contra acidentes de trabalho, invalidez e velhice. O financiamento neste modelo é baseado no contrato e no princípio da contributividade adotando a forma tripartite: empregado, empregador e Estado.

43 O modelo beveridgiano, baseado no plano inglês de 1946 do Lorde Beveridge, compreende que a segurança social deve ser prestada do berço ao túmulo. Detinha como objetivos a unificação dos seguros sociais existentes, o estabelecimento da universalidade de cobertura (todos os cidadãos e não somente os trabalhadores, portanto, independe de contribuição), a igualdade de proteção e a tríplice forma de custeio (com predominância do custeio estatal).

44 BOSCHETTI, 2009.

social é o fato de que no último século a humanidade foi responsável, por um lado, por um excelente avanço científico e tecnológico em diversas áreas, o que proporcionou impactos positivos na qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, na América Latina tais progressos e melhorias foram distribuídas de forma lenta e extremamente desiguais⁴⁵.

Sob esse manto de contradições, utilizando como base de discussões a obra de Valle⁴⁶, é possível estabelecer três observações centrais: a primeira refere-se ao desenvolvimento dos sistemas de proteção social na América Latina que têm como característica comum o princípio da subsidiariedade que até então orientava a sua atuação e somente “autorizava” o Estado a intervir na questão social quando as instituições mais próximas ao cidadão, por exemplo, a igreja e demais associações religiosas, falhavam.

A segunda observação, verifica que desde o início da história da proteção social houve a sua segmentação em diversos sistemas, o que acabou por privilegiar e garantir o acesso, em especial, de funcionários que estavam ligados a tal sistema. Para esse ter possibilidade de ingresso era estabelecido níveis de prestação em razão do status profissional e, com o desenvolver dos mecanismos de representação, a prestação dos serviços ligados ao bem-estar individual e social transformou-se no tipo corporativista⁴⁷. E a terceira observação em relação aos sistemas de proteção social no âmbito latino-americano, é de que eles estavam voltados à proteção, principalmente, do provedor da família (normalmente o marido/pai), restando aos demais membros da casa a desproteção/descobertura por parte do Estado.

45 FERNANDES, 2007.

46 VALLE, 2012.

47 VALLE, 2012.

Atualmente, a proteção social, materializada na seguridade social e em políticas sociais, pode ser constituída como o elemento nuclear de proteção, sendo considerada o mecanismo legítimo tanto de reconhecimento quanto de enfrentamento das desigualdades sociais na América Latina, proporcionadas pelos padrões de disparidades nas relações de produção, acumulação e concentração de riqueza socialmente produzida⁴⁸. O que demonstra a importância da compreensão da relação entre sociedade, Estado e classes sociais nas mais diversas interfaces de interlocuções.

De forma distinta, a proteção social a partir de três dimensões e indicadores principais: o primeiro, seria a cobertura horizontal ou proporcional da população que, de alguma forma, está coberta pela seguridade social; o segundo, pela cobertura vertical ou prestações de um direito efetivo e oportunizado aos filiados (no sistema de beneficiários) e; o terceiro, a proteção social financiada ou medida para que as despesas não ampliem a desigualdade de renda⁴⁹.

Em uma visão direcionada à garantia de direitos previstos em legislações, Cecchini (2015) verifica a proteção social como uma política fundamental que contribuiu para o pleno desenvolvimento dos direitos econômicos e sociais da população, reconhecidos em um emaranhado de instrumentos legais nacionais e internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU - 1948⁵⁰) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA - 1948⁵¹). Esses instrumentos normativos internacionais são um

48 MENDES; WUNSCH; SILVA, 2014.

49 CORTÉS; FLORES, 2014.

50 A Declaração foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações e estabelecendo pela primeira vez a proteção universal dos direitos humanos.

51 A Declaração é uma declaração internacional aprovada em 1948 na IX

exemplo do reconhecimento dos direitos à seguridade social, ao trabalho e à proteção às pessoas em níveis adequados.

Como elemento presente no desenvolvimento social, a proteção social deve ser entendida dentro de um contexto de enfrentamento da dívida social herdada do capitalista que deve ser transcendida com uma abordagem de totalidade capaz de capturar a diferenciação e superá-la para alcançar a justiça social. Nesse contexto, o projeto societário socialista não se reduz a proteção dos indivíduos, mas também, em colocá-los como protagonistas do desenvolvimento social com o objetivo de expandir as suas potencialidades⁵².

Desse ponto, deriva a necessidade de estruturar a proteção social com base em uma visão sistêmica, onde é possível encontrar dois pilares básicos dos sistemas: o pilar não contributivo (tradicionalmente conhecido por meio da atuação da assistência social, podendo incluir tanto medidas universais quanto focalizadas e o pilar contributivo, podendo encontrar a previdência pública. Para analisar os sistemas de proteção social é necessário compreender as tendências socioeconômicas e de desenvolvimento de cada país, em especial, os dados de pobreza e de desigualdades⁵³.

Somente por meio dessa compreensão, é que será possível visualizar a proteção social como expressão das mediações da representação entre o Estado e a sociedade que se consolida como estratégia de atendimento das necessidades sociais a partir do reconhecimento da classe trabalhadora como ator político fundamental à produção e reprodução dessa sociedade. Sua conformação como sistema é parte das condições objetivas e da dinâmica contraditória

Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA).

52 GARCIA, et al., 2018.

53 CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014.

da sociedade e da luta social contra hegemônica por direitos associados à proteção social e a sua legitimação pelo Estado. São conquistas sociais tecidas na busca pela igualdade social e pelo reconhecimento das condições que originam as desigualdades na sociedade capitalista e dos conflitos que se estabelecem na relação capital-trabalho⁵⁴.

Essa problematização da proteção social, em tempos de crise do capital e de neoliberalismo, não deve ser resumida simplesmente a discussão entre crise econômica e crise da proteção social, deve-se historicizar, politizar, traduzir os sistemas de proteção social, compreendendo-os em um mundo de mudanças (em regra, com retiradas de direitos) nas relações trabalhistas e o movimento de resistências das classes. Na condição de esferas constituidoras da relação entre Estado e sociedade, “[...] os sistemas de seguridade são determinados por um conjunto de necessidades que nascem no mundo da produção *stricto sensu*, mas não encerram ali o seu sentido⁵⁵”.

As alterações em curso que envolvem a esfera do trabalho na atual sociedade e desenvolvem repercussões diretas na proteção social, estão relacionadas também com as mudanças no papel e na orientação do Estado, principalmente, se contextualizadas no início da década de 1980 e 1990 com o advento do paradigma neoliberal. Esse novo paradigma oportuniza revelar o descompasso no tripé capital-trabalho, Estado e proteção social, protagonizado pela urgência na criação de novas formas produtivas⁵⁶.

Esse não encerramento é que possibilita a análise ampla dos fenômenos envolvidos, como a visualização das duas consequências mais graves das políticas neoliberais na América Latina: a ampliação das desigualdades sociais e a quebra

54 MENDES; WUNSCH; COUTO, 2006.

55 MOTA, 2008, p. 122.

56 MENDES; WUNSCH, 2011.

do aparato industrial nacional⁵⁷. Esses efeitos negativos⁵⁸, que em grande parte foram gerados por governos neoliberais, podem ser apresentados como o resultado claro do fracasso do próprio Estado na manutenção da superexploração, por um lado e, por outro lado, no não êxito do enfrentamento às desigualdades sociais.

O passo inicial para a sua problematização, é discutir os principais modelos de materialização da proteção social na América Latina, levando em consideração o centro de atuação, os momentos históricos elencados anteriormente e os ensinamentos de Fleury, sendo eles: assistência social, seguro social e seguridade social. O primeiro modelo tem seu núcleo formado na Assistência Social e surge em contextos socioeconômicos nos quais o mercado é o agente controlador das demandas sociais e, cabe a cada indivíduo, a busca de seus interesses individuais, como a aquisição de bens e serviços, ocasionando uma cidadania invertida. Os valores que prevalecem são a liberdade e o individualismo, objetivando a igualdade de oportunidades⁵⁹.

O segundo modelo denominado de Seguro Social tem como elemento central a possibilidade de cobertura a determinados grupos ocupacionais por meio de uma relação contratual, isto é, uma cidadania regulada. A única característica que diferencia do seguro privado, é o órgão que o sancionou, nesse caso, o Estado. O atendimento aos trabalhadores é realizado mediante prévias contribuições, o que não afasta uma burocracia forte que busca a lealdade dos beneficiados⁶⁰.

57 SALAMA, 1995.

58 Salama (1995), vinculado à teoria da derivação, traz a possibilidade de efeitos positivos do neoliberalismo, contudo, adverte que foram construídos de forma aparente, frágeis e com alto custo social, o que transforma o próprio neoliberalismo em uma experiência débil.

59 FLEURY, 1994.

60 FLEURY, 1994.

O terceiro e último modelo tem como elemento constitutivo da proteção social a Seguridade Social, no qual o Estado, por meio de um conjunto de políticas públicas⁶¹, governamentais e unificadas, visa garantir o básico de condições de humanidade e de ideal de justiça social incluindo renda, bens e serviços. Esse sistema possibilita a redistribuição da riqueza socialmente produzida e, com isso, a correção das extremas desigualdades sociais, ao mesmo tempo que, atrela uma cidadania universal aos povos latino-americanos⁶².

O modelo ideal de proteção social centra-se na ideia de seguridade e de uma cidadania universal, especialmente, se levada em consideração as peculiaridades do Estado latino-americano no capitalismo periférico. Contudo, em diversos países da região, a política social foi desenvolvimento não pela presença do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*⁶³), mas sim, pela existência, dentro do processo de construção, de um caráter assistencialista e clientelista, afastando a sua universalização e o reconhecimento dos direitos de cidadania⁶⁴.

Diante desse contexto, a política social passa a ser compreendida de políticas de segurança social, dividindo-as em três subgrupos: I) políticas de proteção social (incluindo a previdência, a assistência social e a saúde pública); II) polí-

61 Assim, utiliza-se o termo política pública, nesse trabalho, com base no seguinte conceito: políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Ou seja, as políticas designam as iniciativas do Estado (governos e demais poderes públicos) para atender demandas sociais referentes às questões comuns à população, sendo executadas diretamente por órgãos públicos ou delegadas às organizações da sociedade civil ou privadas (SCHMIDT, 2018).

62 FLEURY, 1994.

63 *Welfare State* ou Estado de Bem-estar social é um modelo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia.

64 MARCOSIN; SANTOS, 2010.

ticas de promoção social (incluindo a política educacional, a cultura e o trabalho) e; III) políticas de infraestrutura social (abarcando os campos da habitação, urbanismo e saneamento básico)⁶⁵.

Com base nos modelos anteriormente construídos de representação dos sistemas de proteção social (fases históricas, modelos e aplicações em políticas sociais), outra análise mostra-se necessária: a relação entre os diferentes sistemas de proteção social e o padrão de desenvolvimento do Estado no tempo e espaço. Um estudo realizado por Filgueira⁶⁶, sistematizado por Viana, Fonseca e Silva⁶⁷, identifica períodos da história na América Latina que apontam características distintas de atuação do Estado na garantia de direitos sociais, são eles: I) o Estado Social minimalista do período primário exportador (1870-1930); II) o Estado Social de base contributiva na substituição de importações (1930-1980); III) a inflexão rumo ao Estado Social refratário e à incorporação do mercado na área social (era neoliberal) (1980-2000) e; IV) o Estado Social renovado dos anos 2000, que combinaria critérios de necessidade, contribuição e cidadania inseridos num modelo aberto e de orientação exportadora.

I) O Estado Social minimalista do período primário exportador (1870-1930): a gênese do Estado Social na América Latina pode ser construída a partir do período do liberalismo oligárquico-exportador, ocorrido entre os anos de 1870 e 1930, no qual grande parte dos países da região se incorporaram à econômica global por intermédio de um modelo exportador de matérias-primas básicas e importador de bens de consumo e de capital. Nesse cenário, é possível elencar três novidades em matéria de política social para

65 POCHMANN, 2012.

66 FILGUEIRA, 2015.

67 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

o período: a expansão da educação laica promovida pelo Estado; a ampliação da atuação das autoridades sanitárias na seara da saúde e os primeiros sistemas de previdência e de seguro ao trabalhador⁶⁸.

II) O Estado Social de base contributiva na substituição de importações (1930-1980): sob forte influência da crise econômica de 1929 (conhecida como a Grande Depressão) que assolou o mundo, os Estados latino-americanos foram obrigados a alterar a sua política de importação de produtos industrializados pelo incentivo ao crescimento de indústrias nacionais através do papel central no desenvolvimento econômico e social. Como trabalho de base neste período, é possível perceber a ampliação das legislações de proteção ao trabalhador e ao trabalho e a massificação do ensino primário. Mesmo diante desses fatores, a proteção social continuava ainda atrelada a uma cidadania regulada e estratificada, isto é, ligada ao trabalhador formal, excluindo os setores subalternos rurais e postos informais, que seriam o grande volume de trabalhadores⁶⁹.

III) O Estado Social refratário e à incorporação do mercado na área social (era neoliberal) (1980-2000): novamente atolados em uma crise do capital, dessa vez em 1970, com a adição da perda do dinamismo do modelo de substituição das importações, os Estados latino-americanos tiveram alteração em sua estrutura. Agora, sob influência de ideias, que logo em seguida seriam confirmadas pelo Consenso de Washington (1989), houve a instituição de programas de ajustes da economia e recuo da atuação do Estado na área social. Assim, com a implementação da lógica neoliberal e a vinculação aos organismos internacionais do capital (leia-se: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), os

68 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

69 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

Estados foram obrigados a contrarreformar seus sistemas de proteção social⁷⁰ para que fosse possível a aquisição de financiamentos internacionais para controlar seus problemas internos causados pelo modelo capitalista de exploração⁷¹.

IV) O Estado Social renovado dos anos 2000: com o ingresso e expansão dos mercados asiáticos na economia mundial, o aumento da demanda por produtos primários e a ampliação das exportações das nações latino-americanas resultaram em uma maior disponibilidade de recursos fiscais para a atuação do Estado no social. Nesse cenário, o Estado ressurge como um ator renovado no processo de desenvolvimento social com o aumento da cobertura da proteção social. Um exemplo desse fenômeno, é a ampliação dos programas de transferência de renda condicionada que objetivavam o combate à pobreza, característica dos países da América Latina⁷².

Para a correta leitura e análise da sistematização dos aspectos gerais da estruturação dos sistemas de proteção social na América Latina, é necessário elencar três observações: I) as fronteiras da área social não são tão nítidas e percebíveis em cada período, esse fato decorre da política social em solo latino-americano ser marcada pelo hibridismo⁷³, isto é, uma

70 Num contexto de grandes restrições fiscais e limitada capacidade de gasto do Estado, as políticas sociais passaram a contar com as seguintes características: sistemas de seguro com capitalização individual (no lugar dos sistemas contributivos de repartição simples); políticas sociais focalizadas nos grupos mais pobres (no lugar de políticas universais); descentralização da administração e da tomada de decisão (no lugar de modelos centralizados); políticas sociais baseadas na demanda (no lugar de políticas baseadas na oferta); e incorporação de provedores privados e mecanismos de competição administrada (VIANA; FONSECA; SILVA, 2017)

71 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

72 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

73 Por exemplo, no caso brasileiro, de acordo com Boschetti (2009, p. 08): “Foi

combinação dos modelos de assistência, seguro e seguridade; II) diante da heterogeneidade dos países da região, não é possível construir um modelo único ou hegemônico de proteção social e; III) questionar se o último período “o Estado Social renovado dos anos 2000” ainda encontra-se em vigência diante das alterações políticas e econômicas recentes e suas implicações diretas na formação do Estado na área social⁷⁴.

Tendo por base essas observações, o contexto das últimas décadas na América Latina tem demonstrado uma melhora no acesso aos sistemas de proteção social, onde, aproximadamente, quarenta milhões de pessoas saíram da pobreza para ingressar na classe média. Da mesma forma, segundo dados do Bid⁷⁵ e da Cepal⁷⁶, ocorreu uma redução em mais de cinquenta por cento (de 29,9% para 12,9%) nos índices de extrema pobreza na região ao considerar o período entre 1996 e 2014.

Contudo, importante ressaltar que essa queda na extrema pobreza desacelerou após a crise econômica internacional de 2008 que atingiu os Estados latino-americanos em períodos variados. Bentura⁷⁷ lembra que, esse cenário poderia ter sido diferente, uma vez que o grande fracasso do Consenso de Washington esteve em sua incapacidade de

somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e re-estruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencional compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência).

74 VIANA; FONSECA; SILVA, 2017.

75 BID, 2016.

76 CEPAL, 2016.

77 BENTURA, 2014.

pensar o impacto social das contrarreformas. As novas políticas sociais não lograram evitar a bruta crise de integração que se visualizou na América Latina após a contrarreforma estrutural levada a cabo a partir dos anos noventa, incorporando nas novas políticas sociais o elemento conservador na tônica neoliberal.

Desse modo, é possível traçar um novo panorama aos Estados latino-americanos a partir de meados de 2015, com a volta de governos atrelados a ideias neoconservadoras e neoliberais, políticas de diminuição dos sistemas de proteção social em nome de ajustes fiscais (como contrarreforma nos sistemas de saúde, previdência e de assistência social, assim como, a tecnização dos sistemas de ensino), em nome da ampliação da capacidade do capital de gerar lucro. Mais uma vez, esses são fenômenos que contribuem para a redefinição das fronteiras entre o caráter contributivo e o não contributivo, entre a atuação focalizada e a universal, ou ainda, entre o âmbito público e o privado.

A ampliação do neoliberalismo na proteção social vai se acirrando a cada dia e, com isso, constituindo novas tendências de acesso, como o exemplo trazido por Barreto⁷⁸, a obrigação da população brasileira de baixa renda estar inscrita no Cadastro Único do Governo Federal - CadÚnico, para ter acesso a parte da proteção social, como se fosse um passaporte legal-formal, não sob a perspectiva do direito, mas sim, sob a ótica do acesso.

Ao contrário do que está se visualizando nas sociedades latino-americanas atualmente, a proteção social deve-se pautar pelo reconhecimento legal dos direitos de cidadania e por sua garantia pelo ente estatal. Os sistemas de proteção social, financiado pelo fundo público, devem ser organizados, coerentes, sistemáticos e planejados em diversas políticas

78 BARRETO, 2016.

sociais, garantindo “[...] proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos⁷⁹”.

O conjunto de políticas sociais que objetivam materializar os sistemas de proteção social, na ideia de bem-estar social e concretização de direitos sociais, são decorrência da pressão da classe trabalhadora, inseridas dentro de um cenário de hegemonia da classe burguesa que, mesmo havendo variações nos países da América Latina, há alguns pontos em comum, entre eles: o Estado como gestor e administrador desse sistema⁸⁰. Contudo, o que se demonstrou neste subcapítulo, tendo como ponto de análise o neoliberalismo, é que os sistemas de proteção social entraram em choque com a necessidade de ampliação do capital.

Nesse jogo de contradições, as políticas sociais podem ser classificadas como processos contraditórios, uma vez que elas são elementos-chave de preservação e controle da classe dominada⁸¹. Onde, a intervenção estatal no meio social se enquadra numa condição *sine qua non* na perspectiva do capital e de sua manutenção diante das condições precárias de trabalho e de vida. Contudo, não se trata de negar a efetivação das políticas sociais no cotidiano, mas sim, de pautar a exigência e se apropriar dela, compreender e construir a crítica aos seus limites e possibilidades, para promover o reconhecimento dos direitos e democratizar o acesso⁸².

Reconhecer os elementos presentes tanto nos processos de afirmação e de ampliação dos sistemas de proteção social na América Latina quanto aqueles voltados à sua di-

79 BOSCHETTI, 2016, p. 26.

80 TEXEIRA, 2018.

81 IAMAMOTO; CARVALHO, 2005.

82 RIZZOTTI; NALESSO, 2018.

minuição, desmonte ou descaracterização por intermédio de contrarreformas, são essenciais na luta pela diminuição das desigualdades sociais e no combate à desproteção social. O fundamental é analisar a proteção social como o piso e não como o teto a alcançar na garantia de direitos de cidadania, todavia, essa construção encontra-se ameaçada por contrarreformas estruturais impostas pelo capital de orientação neoliberal.

3 Considerações finais

O estudo sobre desigualdades sociais, políticas e econômicas, sistemas de proteção social e Estado latino-americano de orientação neoliberal baseia-se na necessidade de problematizar teorias eminentemente decoloniais que compreendem e levam em consideração as especificidades e a diversidade das nações. Nesse novo contexto de proposta, pode-se dizer que as sociedades latino-americanas devem lutar contra discursos e ações, especialmente as neoliberais, que visam reduzir ou até exterminar os sistemas de proteção social e afastar qualquer possibilidade de garantia de direitos dos cidadãos.

É essencial perceber a exploração e o domínio como uma maneira de conhecer a realidade, pois o capital não pode ser revelado no mundo dos fenômenos sem essas ações. O capital tem entre suas promessas a de promover um mundo com homens livres e iguais que, mesmo violando, devem reconstituí-lo. Existe, portanto, a criação de um mundo imaginário (ficção) que cobre e distorce a essência de seu ser (mundo real), onde o capital precisa se apresentar de maneira distorcida, para não revelar, à primeira vista, o que é feito. Esse fenômeno é chamado fetichização do capital, que acaba criando um mundo encantado: o capital como uma fábula.

Em virtude de representar uma das principais fontes de provisão de bem-estar social nas sociedades latino-americanas, os sistemas públicos de proteção social são contraditoriamente o objetivo de políticas neoliberais já conhecidas, mas agora travestidas com outros fenômenos (neoconservadorismo, por exemplo), que promovem seu desmantelamento e descaracterização, o que implica diretamente na concretização de direitos e na expansão de vulnerabilidades e desigualdades.

A construção de um processo dialógico com as desigualdades, a pobreza extrema e os sistemas de proteção social na América Latina foi um desafio, especialmente na atual fase das sociedades em que o conservadorismo, mais uma vez, dita as regras, agora sob o comando do neoliberalismo. Quando se trata da realidade latino-americana e da necessidade de entender os fenômenos produzidos e reproduzidos aqui, fala-se de uma região que possui um gasto público médio inferior a quinze por cento do PIB, enquanto a taxa de pobreza e indigência é alta: 28,2% e 11,3%, respectivamente⁸³.

Nesse cenário, o objetivo deste estudo foi responder a seguinte problemática: quais são as perspectivas que devem ser levantadas para analisar as desigualdades sociais, políticas e econômicas e a não garantia de direitos na América Latina utilizando como base os processos de lutas, resistências e desmontes dos sistemas de proteção social? Onde, devido a esse movimento de contrarreformas no Estado e nos sistemas de proteção social, que até então eram guiados pelos princípios de igualdade, equidade e justiça distributiva, mostra-se um ambiente de contratemplos e retirada de direitos. Contraditoriamente, as ideologias, valores e práticas que se opõem à garantia de direitos ganham espaço, impondo

83 CEPAL, 2019.

limites à realização de políticas públicas que beneficiem a todos, com base em uma nova administração de recursos públicos.

Como perspectivas para a compreensão das desigualdades sociais e a garantia de direitos na América Latina, é necessário verificar a tentativa de “comercializar” a vida em sociedade, usurpando os direitos de cidadania e, portanto, diminuindo o papel e a participação do Estado na proteção social. Nesse ponto, afirma-se que a realidade, os fatos e os eventos precisam ser desmascarados, para que haja um longo caminho de construção entre aparência e a essência, entre a parte e a totalidade, entre o singular e o universal.

Referências bibliográficas

BARRETO, Laudicena Maria Pereira. A (ultra)precarização do trabalho como condição de acesso à Previdência Social. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 18, n. 39, p. 689-704, jul./dez. 2016.

BENTURA, José Pablo. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, p. 94-121, jan./mar. 2014.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Protección social para la equidad y el crecimiento**. Washington: BID, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo, Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridad social na América Latina. In: BOSCHETTI, I et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BURGINSKI, Vanda Micheli. Neokeynesianismo e neo-desenvolvimentismo: expressões ideológicas do Estado neoliberal. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 406-415, maio/set. 2018.

CARVALHO, O. F.; COELHO, S. O. P. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 124, 1 jul. 2022.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2004, p. 235-264

CECCHINI, S. et al. Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. In: CECCHINI, S. et. al. (Orgs.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago: Cepal, 2015, p. 25-48.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina**. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago do Chile: Cepal, 2016.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Panorama social de América Latina 2018**. Santiago do Chile: Cepal, 2019.

FLORES, C. S.; CORTÉS, C. L. El Sistema de Pensiones de Chile en la Encrucijada: reformando la Gran Reforma de 2008. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 113-127, 2014.

COSTA, M. M. M.; LOBO, T. A. A resignificação da pobreza mundial: novas formas de tratamento. **Confluências**: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói, v. 18, n. 1, p. 04-23, 2016.

FEIJÓ, José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Ansa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no liberalismo**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 11-52.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Desigualdade social: retomando a reflexão social. **Revista Opinião**, Canoas, n. 18, p. 143-152, jan./jun. 2007.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Questão social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 230-233.

FILGUEIRA, Fernando. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latino-americanas. In: CECCHINI S. et al. (Orgs.). **Instrumentos de protección social**: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago: Cepal, 2015, p. 49-84.

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

GARCIA, M. L. T. et al. (Orgs.). **Análise dos sistemas de proteção social na América Latina**: Brasil, Chile e Cuba. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018.

HAMEL, Marcio Renan. Crise da Democracia? Presente e futuro do Estado-nação. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 123, p. 581-614, 31 dez. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2004.

LAURELL, Asa Cristina. Revisando las políticas y discursos en salud en América Latina. **Revista Medicina Social**, Colombia, v. 5, n. 1, p. 79-88, 2010.

MARCOSIN, C.; SANTOS, C. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 175-192.

MATTA, Jairo Jacques da. Dos Institutos de Aposentadoria e Pensões ao Seguro Complementar: trabalho e previdência no Brasil. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 32, v. 11, p. 173-196, 2º sem. 2013.

MATTEI, Lauro. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 222-230, jul./dez. 2013.

MENDES, J. M. R.; WÜNSCH, D. S. Saúde do trabalhador e proteção social: as repercussões da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. **Revista Estudos do Trabalho**, São Paulo, v. 5, p. 1-13, 2011.

MENDES, J. M. R.; WÜNSCH, D. S.; CAMARGO, M. Saúde do Trabalhador e Proteção Social na região fronteira do Brasil com a Argentina e o Uruguai. In: II Simpósio de Saúde do Trabalhador e Proteção Social no Mercosul, 2011, Porto Alegre/RS. **Anais do II Simpósio de Saúde do Trabalhador**

e Proteção Social no Mercosul. São Paulo: Plêiade, 2011. v. 2.

MENDES, J. M. R.; WUNSCH, D. S.; COUTO, B. R. Proteção social. In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. **Dicionário de trabalho e tecnologia.** Porto Alegre: Zouk, 2011.

MENDES, J. M. R.; WUNSCH, D. S.; SILVA, L. A. M. A seguridade social: percursos e desafios no âmbito da proteção social. In: MENDES, J. M. R.; MANDALAZZO, S.; SILVA, L. A. M. (Orgs.). **Trabalho e proteção social.** Ponta Grossa: Estudio Texto, 2014, p. 11-30.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. A centralidade do trabalho na constituição brasileira de 1988: desafios atuais à constitucionalização do direito do trabalho. **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, v. 122, p. 479-516, jul. 2021.

RIZZOTTI, M. L. A.; NALESSO, A. P. P. Serviço Social e política social no Brasil: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos,** Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 278-291, ago./dez. 2018.

SALAMA, Pierre. **Para uma nova compreensão da crise.** In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995, p. 51-53.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SOTO, O. P.; BORREGO, A. E. Protección y política social. In: GARCIA, M. L. T. et al. (Orgs.). **Análise dos sistemas de proteção social na América Latina: Brasil, Chile e Cuba**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2018, p. 73-84.

SOTO, S. G. F.; TRIPIANA, J. D. El desarrollo del capitalismo y la nueva configuración de la protección social. La Asignación Universal por Hijo en Argentina. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 274-290, jul./dez. 2014

SOUZA, Cristiane Luíza Sabino de. Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 8, n. 1, p. 48-60, jan./abr. 2016.

STEIN, Rosa Helena. La protección social en América Latina y la particularidade de la assistência social. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 49-68, jan./jun. 2017.

TEIXEIRA, Solange Maria. O envelhecimento e as reformas no Sistema de Seguridade Social no Brasil contemporâneo. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 126-137, jan./jul. 2018.

VALLE, Alejandro Hugo del. Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. **Revista Texto & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 52-64, jan./jul. 2012.

VIANA, A. L. D.; FONSECA, A. M. M.; SILVA, H. P. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. supl. 2, p. 01-15, 2017.

Recebido em: 20/12/2019

Aprovado em: 19/10/2022

Marli Marlene Moraes da Costa

E-mail: marlim@unisc.br

Rodrigo Cristiano Diehl

E-mail: rodrigocristianodiehl@live.com