

Sistemas de proteção social pós-reformas: desmonte ou adaptação?

Solange Maria Teixeira¹

Resumo: O objetivo deste artigo é, com base na literatura especializada, avaliar os impactos das reformas neoliberais nos sistemas de proteção social público-estatais, em especial, nos países latino-americanos, nos quais esses sempre foram subdesenvolvidos e precários em benefícios, serviços e em cobertura da população, destacando suas novas configurações após décadas de reformas.

Palavras-chave: Sistema de Proteção Social. Neoliberalismo. Política Social.

1 Introdução

Como destacam Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000), a bem-sucedida dialética entre crescimento econômico e desenvolvimento de políticas sociais chegou ao fim com a crise do capitalismo, cuja emergência se deu com o choque petrolífero de 1973 e com ele a estagflação, baixo crescimento, aumento das despesas sociais e crises fiscais. Expressões fenomênicas da crise cíclica do capitalismo.

As saídas da crise com a reestruturação produtiva e a globalização da economia, no plano econômico, e do neoliberalismo, no plano político-ideológico, gerou o que Navarro (2002) denomina teses de caráter ideológico, de que a globalização econômica e a necessidade de competir internacionalmente que esta determina, requer que todos os países tenham de seguir as mesmas políticas públicas. Essas políticas incluem a diminuição do gasto público e social, a desregulamentação dos mercados de trabalho e a limitação dos direitos de cidadania, diminuindo as demandas do Estado.

Em que pese esse caráter ideológico, não resta dúvida de que a crise econômica mundial, do final dos anos 70 e início dos anos 80, marca o ponto de partida da ascensão da Nova Direita como força político-ideológica, e sua investida contra o Estado de Bem-Estar Social criticado pelo excesso de intervencionismo como antieconômico e anti-produtivo, gerador de crises. As teses neoliberais apontam como solução da crise, “reconstituir o mercado, a competição e o individualismo” (LAURELL, 2002, p. 162), o que significa, em outras palavras, “por um lado, eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto das funções de planejamento e condução como enquanto agente econômico direto, através da privatização e desregulamentação das atividades econômicas”, ou seja, o mercado como regulador econômico, sem amarras. “Por outro lado, as funções relacionadas com o bem-estar social devem ser reduzidas” (LAURELL, 2002, p. 162).

A ortodoxia neoliberal defende que o bem-estar social deve ser promovido pelo âmbito privado, fontes naturais autônomas de bem-estar, tanto os provedores informais como família, comunidade, vizinhança; os provedores do “terceiro setor”, organizações da sociedade civil; e os formais, como o mercado. O Estado só deve intervir, de forma residual e compensatória, nos casos de pobreza absoluta (com critério de focalização e seletividade), garantindo um mínimo de renda para aliviar a pobreza dos que não podem adquirir os serviços na rede privada.

De acordo com Laurell (2000, p. 163), as estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir as demandas do Estado no terreno do bem-estar social foram:

- a) privatização do financiamento e da produção de serviços;
- b) cortes dos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios;
- c) canalização dos gastos para os grupos carentes;
- d) descentralização em nível local.

Neste quadro de restrições econômico-financeiras e de ações que visam reduzir as demandas do Estado, a sociedade civil e, mais especificamente, o setor privado, aparece com renovado papel na

¹ Pós Doutora em Serviço Social (PUC-SP). Professora adjunta da Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social, campus da IUninga. CEP 64048-110.Terezina, PI. Email solangenteixeira@hotmail.com

proteção social, mas como o mercado volta-se cada vez mais para a satisfação de necessidades lucrativas, portanto, para os que detêm poder de compra, uma enorme sobrecarga recairá sobre a família, como “amortecedor” da crise, “absorvedor de choque”, de redução do sentimento de exclusão social e de promoção de bem-estar de seus membros, e sobre o chamado “terceiro setor” na provisão social.

Assim, podemos dizer que a desregulamentação estatal assume feições diversas, sejam aquelas que adotam claramente as reformas neoliberais, sejam as que buscam modificar a relação Estado/sociedade, ampliando a intervenção da sociedade e da família nas formas de proteção social de modo a descentralizá-las e a diminuir a demanda do Estado. Em todos os casos emergem um novo *mix* público/privado que se expande na Europa com o trabalho voluntário, uso social do tempo “livre”, do cooperativismo e toda uma práxis da chamada “cidadania solidária”, juntamente com formas empresariais de proteção que insinuam, segundo Vianna (2000), a construção de um *Welfare Society*.

Na verdade, como defende este artigo, esta é a nova cara das tendências neoliberais da década de 1990, sob a retórica de ampliação do espaço público, do retorno das micro-solidariedades espontâneas, voluntárias e familiares ou do pluralismo de bem-estar. Na década de 1980, a ortodoxia econômica pregava a minimização do Estado, sua retirada da economia, como produtor e empresário, restringindo-se às atividades normativas e sociais, diga-se o atendimento restrito aos mais carentes; Essa dicotomia Estado/mercado foi relativizada, em que público não se restringe ao estatal, amplia-se para espaços não-governamentais, com fins públicos. Essa estratégia tem significado a desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais, e a participação das ONGs e do mercado na execução das políticas sociais, embora mantenha a intervenção do Estado mediante regulação e financiamento do sistema, além de manter a proteção pública focalizada nos mais pobres. (TEIXEIRA, 2007).

Assim, as estratégias de reformas dos sistemas de proteção social públicos, sejam os assumidamente neoliberais, os conservadores que pregam a retomada das micro-solidariedades familiares e voluntárias ou o pluralismo de bem-estar social, têm em comum o princípio liberal-conservador da desregulamentação do Estado, da diminuição de suas demandas e que postas em prática têm efeitos críticos sobre o Estado de Bem-Estar Social. A gravidade desses efeitos, sua capacidade de desmantelamento da proteção social pública ainda carecem de análises mais consistentes.

O objetivo deste artigo é analisar os impactos das reformas neoliberais nos sistemas de proteção social públicos, dos mais universalistas aos seletivos, corporativistas ou os mistos que agregam elementos comuns a vários modelos, e até aqueles que não se incluem nos modelos estabelecidos, mas que introduziram alguns mecanismos de proteção social pública, como o caso dos países latino-americanos, averiguando suas novas configurações pós-reformas neoliberais nas últimas décadas, com base na literatura especializada sobre o tema.

2 Estado de bem-estar social em contexto de reformas neoliberais

Na literatura da área de políticas públicas, há consenso acerca da chamada crise do Estado de Bem-Estar Social e dos seus sistemas de proteção social, que emergiram nas sociedades capitalistas avançadas do pós-guerra. Todavia, muitos autores, com base em pesquisas recentes, discordam da perspectiva de desmonte do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos centrais, conforme propagado pelos críticos do sistema, não obstante reconhecerem as dificuldades desses sistemas expressas na racionalização, diminuição e austeridade nos gastos sociais, amplitude das novas demandas e a incapacidade dos Estados de Bem-Estar Social de ampliarem sua margem de atuação frente a essas demandas.

Entretanto, apontam modificações substanciais nos papéis e funções do Estado, tais como a diminuição de sua intervenção na execução das políticas, apesar de manterem ou até mesmo ampliarem seu papel de regulação normativa; introdução de critérios de focalização e seletividade no acesso aos benefícios sociais, em função do crescimento da pobreza e da inviabilidade de ampliação do financiamento, como também alterações na execução das políticas, com a participação da sociedade civil organizada e do mercado na provisão de bens e serviços.

Esping-Andersen (1995, p. 104), em suas análises, destaca que

no interior do grupo de Welfare States avançados, apenas alguns poucos deram passos radicais de recuo ou desregulamentação do sistema existente. Todos, entretanto, foram obrigados a cortar benefícios ou introduzir medidas de flexibilização [...].

Ressalta ainda que, em termos de privatização, na prática, houve poucas reformas desse tipo, “apesar disso, um processo ‘silencioso’ de privatização pode estar a caminho em muitos países, causado principalmente pela erosão gradual dos benefícios ou dos serviços” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p. 106).

Nesse sentido, King (1988, p. 56), registra que

os governos conservadores podem atacar com sucesso os aspectos menos populares dos serviços de bem-estar, mas isso equivale a reduções marginais na provisão de bem-estar [...] o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil.

Acerca das modificações na Seguridade Social, em especial na Previdência Social, países desenvolvidos e subdesenvolvidos reformaram o sistema, ampliaram a idade necessária para a concessão do benefício, aumentaram o tempo de contribuição, restringiram ou racionalizaram o acesso aos benefícios, ou seja, cortaram despesas e elevaram receitas, e instauraram modelos de previdência complementar privada, abertos ou fechados, ou ambos. Apesar destas modificações, os países desenvolvidos mantiveram os sistemas de proteção social públicos, além de o Estado normatizar e fiscalizar as outras modalidades, interpretadas como medidas de adaptação ou estratégias para a manutenção dos sistemas de proteção social públicos, e não o seu desmonte.

Ferrera, Hemerijck e Rodhes (2000, p. 2), concordam que

[...] a reforma da regulamentação do mercado de trabalho e a refundação do Estado-providência irá requerer que a maioria dos países europeus siga uma ‘terceira via’ entre o Estado e o mercado, terceira via essa que implica uma conciliação das pressões do mercado com a manutenção do consenso e da proteção social.

Tendo em vista que, se não vieram minar o cerne dos principais programas de proteção social, por outro lado, implicam mudanças nos modelos de financiamento, de organização da provisão social e de acesso a benefícios. Todavia, segundo os autores, não tem significado perda da capacidade de controle por parte do Estado ou uma convergência neoliberal, seja no plano institucional ou da ação política.

Ainda sob o prisma dos gastos sociais, os estudiosos mostram, sobretudo na Europa, uma diminuição no ritmo de crescimento dos gastos sociais, principalmente na Inglaterra, contudo, mesmo nesse país, não houve estancamento na alocação de recursos, e, de modo geral, os orçamentos permaneceram estáveis, ainda que enfrentando desequilíbrios. O movimento recorrente foi o redirecionamento do gasto público (VIANNA, 2000). Mas, se olharmos sob o ponto de vista da demanda, considerando os problemas decorrentes da nova ordem social capitalista, com a ampliação da pobreza e do surgimento da chamada “nova pobreza”, em função do desemprego e da precarização do trabalho, além do envelhecimento acelerado da população, essa constante nos orçamentos pode

representar um retrocesso na garantia do atendimento das necessidades sociais da população, principalmente em países que iniciaram os avanços nos serviços universais e ampliação do sistema de proteção social na década de 70, caso do Brasil e de Portugal.

Em seus estudos, Mishra (1995) questiona a tese da irreversibilidade do Estado de Bem-Estar Social, nos países que adotaram reformas neoconservadoras, e propõe uma análise mais em termos sociológicos dessas reformas e menos em termos de finanças públicas e das dimensões atuais do setor público assistencial, que poderão gerar conclusões erradas acerca do “desmonte” da perspectiva universalizadora que se expandia antes da crise. Como destaca o autor, a contenção dos custos e o declínio da qualidade dos serviços públicos podem dar origem a alternativas mais privadas, especialmente em épocas de maior prosperidade privada. Além de apoio à privatização e o não investimento nos serviços públicos, podem tornar-se um importante instrumento para o enfraquecimento das estruturas universalistas, não por ataque, mas por atrito.

Em geral, com poucas exceções, as avaliações das reformas realizadas nos sistemas de proteção social europeus têm apontado a existência de consideráveis discrepâncias entre o discurso neoliberal e o conteúdo das políticas sociais dos governos conservadores inspirados nesse discurso, mostrando que:

Na prática, não tem sido possível dismantelar as instituições sociais básicas, e dependendo da relação de forças políticas como da sua popularidade mesmo entre os eleitores favoráveis à Nova Direita. E neste sentido tem-se confirmado a irreversibilidade do Estado de Bem-Estar (THERBON; ROEBROEK, 1986 apud LAURELL, 2000, p. 165).

Logo, não há sinais de dismantelamento, mas sim de que estão se reestruturando, afirmam os autores.

Ferrera et al. (2000) discordam das teses de que os Estados são praticamente impotentes para definir suas políticas econômicas, fiscais e sociais. Reconhece que no contexto de globalização financeira, de mobilidade internacional de capitais, torna-se cada vez mais difícil para cada país prosseguir uma política monetária expansionista com objetivos de estimular o crescimento do emprego. Mobilidade esta que gera problemas fiscais, posto que rompe com a tributação de capitais, enquanto os governos continuam trabalhando com impostos sobre rendimentos coletivos para desenvolver seus sistemas de proteção social. Além de reconhecerem a alteração no equilíbrio do poder político da esquerda para a direita e suas oposições ao Estado de Bem-Estar Social.

Todavia, discordam que signifique uma perda da capacidade de controle do Estado ou uma convergência neoliberal. “Embora estejam aparentemente ‘em crise’, devido à combinação dos fatores internos e externos, na prática, os Estados-Providência mudaram muito pouco nos últimos anos” (FERRERA et al., 2000, p. 1).

Em análises mais recentes, Esping-Andersen (1999) reconhece que a Grã-Bretanha, que esteve bem próxima do modelo escandinavo na década de 50, mas com a gradual privatização, a desregulamentação e a redução do universo de beneficiários de serviços encontram-se, hoje, mais próximas do modelo liberal, assumindo que as mudanças atingiram sim o sistema de proteção social de forma estrutural.

Nesse sentido, Mishra (1995) discorda da tese da “irreversibilidade” do Estado-Providência, ao analisar o caso dos países com governos de direita, como a Grã-Bretanha e EUA. Para o autor, os

analistas tomam como parâmetro o gasto público e, em segundo lugar, o acesso às regalias e serviços de proteção social de saúde e educação, para afirmar a tese da “irreversibilidade”, mas deixam de considerar as mudanças substantivas nos significados da proteção social. A privatização por incentivos aos serviços privados ou da privatização seletiva, o abandono da política de pleno emprego, os cortes nos programas dirigidos à pobreza, são instrumentos para o enfraquecimento da estrutura universalista e abrem caminhos a sua residualização.

Assim, se a ideia de desmonte estiver relacionada ao recuo da noção de proteção social universal, baseada nos direitos de cidadania, das políticas redistributivas, como defende este artigo, sem dúvida os impactos das reformas neoliberais são bem mais profundos em vários países, em especial aqueles que assumiram políticas mais universalistas, formalmente, no momento da crise, ou aqueles que aderiram às reformas conservadoras.

Mas, se os países centrais não desmontaram seus sistemas de proteção social, apesar das mudanças que implementaram comprometer a noção redistributivista e universalista desses sistemas, e se o ajuste nestes países não assumiu a mesma magnitude que assumiu na América Latina e Leste Europeu, inclusive de imposição, deve-se ao fato de terem transferido sua crise à periferia, via dívida externa, mantendo protegidas suas economias (TEIXEIRA, 2007), e da posição destes na divisão internacional do trabalho.

3 Crise e reestruturação dos regimes de bem-estar na América Latina

Para iniciar a discussão, é preciso destacar que o debate sobre o bem-estar na América Latina² centraliza-se em duas posições: a primeira, de que não há Estado de Bem-Estar Social na América Latina, sob o argumento de que não há cidadania universal nessa região e provisão pública para cobrir bens e serviços universalistas; a segunda, que é possível pensar a região mediante as categorias de regime de bem-estar social e de um Estado de Bem-Estar Social, ainda que em moldes particulares, subdesenvolvidos, irregulares, precários, não enquadrados nas tipologias dos regimes europeus.

Nossos estudos se enquadram na segunda posição, sob o argumento de que as políticas sociais – decorrentes de sistemas nacionais públicos, ou quando o Estado assume a tarefa de desencadear um sistema nacional de proteção social – constituem a substância do Estado de Bem-Estar, que, enquanto conjunto de medidas e instituições, tem por objeto o bem-estar e os serviços sociais, ou seja, a proteção social. E que é inegável sua existência na América Latina, embora, com conteúdos e efeitos sociais diversos entre os países, interpretados por muitos analistas por sua insuficiência, mas não pela total ausência³.

Isso não significa utilizar o termo política social como equivalente a Estado de Bem-Estar Social. Como se sabe, durante um longo período da fase do capitalismo, sob a hegemonia do liberalismo clássico, havia o que Castel (1998) chamou de uma “política social sem Estado”, para retratar a proteção social sob a predominância da sociedade civil e a intervenção estatal esporádica e eventual, apesar de enérgica e repressora, restringindo-se ao combate à pobreza absoluta e ao controle

² Como destacam Draibe e Riesco (2007), a primeira geração de estudos sobre o Estado de Bem-Estar Social na América Latina questionava a existência ou não de algo que pudesse ser definido como Estado de Bem-Estar Social na região, em caso de uma resposta positiva, apesar das reservas e particularidades, surgirão as indagações de como tratar as marcadas diferenças entre os países.

³ Soares (2001, p. 43) destaca que é possível, sem perder de vista a heterogeneidade dos países latino-americanos, o reconhecimento de uma série de elementos – como o conteúdo e amplitude das políticas públicas – que indicam a existência de traços de um “Estado de Bem-Estar” na maioria desses países, como legislações que reconhecem os direitos sociais e institucionalização da seguridade social, e afirma que onde ocorreram as reformas neoliberais, não se encontrou uma total ausência de políticas públicas sociais. Contudo, em nome da “necessidade de reforma” houve verdadeiro desmantelamento de programas sociais, muitos dos quais em pleno desenvolvimento e com coberturas razoáveis.

da vagabundagem, através das municipalidades (TEIXEIRA, 2008). Portanto, como acentua Mishra (1995, apud BERING; BOSCHETTI, 2007), a política social é um conceito genérico, enquanto o Estado de Bem-Estar Social tem uma conotação histórica e normativa específica.

Concorda-se também com o autor que não são todas e quaisquer formas de política social que podem ser designadas de Estado de Bem-Estar, mas aquelas que, segundo Draibe (1997, p. 7), são decorrentes de sistemas nacionais públicos, ou estatalmente regulados, de educação, saúde, previdência, integração e substituição da renda, assistência social e habitação, envolvendo também políticas de salário e emprego e a organização e produção de bens e serviços coletivos.

Todavia, é preciso romper com a visão ideal de Estado de Bem-Estar, para dar conta das suas expressões concretas, assim é possível incluir os diversos países na categoria de Estado Social, por possuírem um sistema nacional de proteção social, mais ou menos inclusivo, universalista ou seletivista, que diminuem ou mantêm as desigualdades sociais ou estratificação, dentre outras características, ou seja, reconhecer as contradições na montagem, desenvolvimento e expansão desses sistemas (qualquer que seja ele, mesmo nos mais universalistas), considerando os vínculos orgânicos entre políticas sociais e econômicas, financeira e de modo geral entre Estado e capital.

O bem-estar, compreendido como a capacidade para lidar com os riscos sociais (velhice, desemprego, morte, doença, entre outros), envolve os recursos do mercado, do Estado e da família, e o conceito de regime de bem-estar remete à combinação das práticas de destinação de recursos existentes em certo momento, em uma determinada sociedade, entre essas três instâncias⁴, e a combinação e a prevalência de uma sobre as outras vão dar conformação às diferenças entre os regimes, cuja causalidade são as particularidades políticas, econômicas, sociais, culturais da realidade de cada país, das relações Estado/sociedade civil e entre as classes.

3.1 Reformas neoliberais na América Latina

Os países latino-americanos foram submetidos ao “ajuste estrutural” ou inserção à nova ordem econômica mundial globalizada, através do chamado “Consenso de Washington”, de forma subjugada e subalterna, que impôs – não sem aceitação das nossas elites, como releva Cano (1999) – uma onda liberal-conservadora, impulsionada pelos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial, impondo como condicionalidades nas negociações da “dívida externa” e para novos empréstimos na década de 80, as reformas estruturais de caráter neoliberal.

Deve-se destacar, todavia, que o respaldo e adesão interna, dentro da América Latina, não foram uniformes, nem no tempo, nem no espaço, desde o início de sua experiência pioneira no Chile em 1973 e na Argentina em 1975. Contudo, na década de 80, ocorre uma convergência crescente, assim como nos anos 90, mas com consequências diferentes para o desenho das políticas sociais.

Assim, a periodização das reformas e dos ajustes é diferenciada entre os países latino-americanos. As reformas da década de 70, no Chile e Argentina, assumiram um caráter estrutural e transformaram radicalmente o sistema de seguridade social público, seja substituindo seja complementando esse, por um sistema privado. Outros países, como Brasil, Costa Rica e Uruguai, apesar de aderirem às reformas, estas foram apenas parciais, mantendo o sistema público de seguridade social, introduzindo mudanças nas condições de elegibilidade, aumentando as contribuições, cortando benefícios, aumentando a idade limite para a aposentadoria, alterando a fórmula de cálculo dos benefícios, etc., como no caso da previdência social, que são, por isso, denominadas reformas paramétricas.

Os programas impostos continham políticas econômicas e sociais: de restrição monetária e creditícia e juros elevados; ajuste fiscal para eliminação do déficit público, combate à inflação, liberalização do comércio exterior, com acentuada diminuição de barreiras administrativas, tarifárias e não-tarifárias, incluindo reformas comerciais e cambiais, e também da administração pública, como as reformas do Estado que abrangiam as privatizações, descentralização fiscal e de serviços,

⁴ Cf. Esping-Andersen, 1991; 1999.

desregulamentação, desburocratização, transformação, fusão ou eliminação de órgãos públicos, dispensa de funcionários e diminuição de seus direitos; além das reformas do trabalho, como desregulamentação dos mercados de trabalho, contenção salarial e encargos trabalhistas; e as reformas das políticas sociais, como a da Previdência Social, sob o argumento de que oneram os cofres públicos, os benefícios são generosos e geram déficits (CANO, 1999).

Na política social, as ideias neoliberais visavam: remercantilizar os bens sociais e a cobertura dos riscos, reduzir gasto social público, e suprimir a noção de direitos sociais (LAURELL, 2002). Com orientações para a centralização dos gastos sociais em programas de combate à pobreza, de caráter compensatório, e incentivo aos serviços sociais privados para os que podem comprá-lo no mercado.

A transferência de parte das responsabilidades sociais do Estado aos investimentos privados, transferindo recursos públicos para empreendimentos privados, e a sua lógica lucrativa, reforça também outra dimensão desse setor, as instituições não lucrativas, os setores informais como a família e a comunidade como instâncias provedoras de bem-estar, incentivadas pelo Estado como “parceiras” na provisão de serviços. Assim, políticas focalizadas na pobreza, transferência de responsabilidades para o mercado, o “terceiro setor” e setor informal significam a negação dos direitos sociais, e avanço em direção ao paradigma liberal de bem-estar social, além da ampliação das desigualdades sociais.

De maneira geral, apesar das diferenciações dos tipos de reformas realizadas na América Latina, que não romperam com a heterogeneidade da região, assistiu-se a uma reorganização dos Estados que se retiraram da regulação social baseada em direitos – apesar de fundamentados no mérito, *status* e estratificação, conforme a inserção no mercado de trabalho, avançando para algumas políticas universalistas – passando para outra baseada na necessidade.

A região latino-americana pós-ajuste continua bastante heterogênea, daí a dificuldade de se estabelecer um regime de bem-estar no qual se agrupe todos os países. Embora, em geral, a região tenha hoje economias pós-ajustes, as reformas foram diferenciadas, como já destacado anteriormente, entre estruturais e menos ortodoxas ou paramétricas.

Na região, é visível a perda de terreno da incipiente intervenção do Estado frente ao mercado (incentivada e impulsionada pelo próprio Estado) e à família, pois, com a crise do emprego formal, o desemprego estrutural, a precarização dos trabalhos, a inserção mercantil não têm promovido inclusão e coesão social, ampliando o espaço de intervenção da família, com suas variadas estratégias, para suprir as necessidades dos seus membros, logo, sobrecarregando as famílias.

Barrientos (2004 apud FRANZONI, 2008) argumenta que, nas últimas duas décadas, a América Latina passou de um regime de bem-estar conservador-informal para outro liberal-informal. O primeiro guarda semelhanças com o regime prevalecente na Europa Continental, onde a principal fonte de proteção social eram os sistemas estratificados de Seguridade Social associado ao emprego e destinado amplamente ao trabalhador formal. Considerando a existência de um enorme setor informal, que dependia de suas rendas e das estratégias familiares para enfrentar os riscos sociais, esses sistemas contam com grande informalidade nas formas de proteção social aos excluídos do mercado formal de trabalho. Mas, com as privatizações dos serviços sociais e, conseqüentemente, a mercantilização dos riscos sociais postos com as reformas e as políticas residuais focadas na pobreza extrema, esses regimes tornam-se liberal-informais.

Deve-se ressaltar que os sistemas de Seguridade Social, em especial a Previdência Social, são impulsionados na América Latina pelo Estado desenvolvimentista, que, junto com o crescimento econômico e a industrialização, adotaram políticas sociais como resposta à questão social. Os programas que surgiram desta concepção de Seguridade Social eram de três tipos, de acordo com Sunkel (2006, p. 22):

a) os seguros sociais – sistemas de pensão de velhice e invalidez, seguro desemprego, de saúde, acidentes, de maternidade etc. – que foram a pedra angular do sistema de bem-estar social sustentado na contribuição do trabalhador(a), de empresas e do Estado com uma concepção solidária;

b) a assistência social – serviços para superar a pobreza de grupos carentes de recursos, preferencialmente programas tendentes a promover o emprego, programas de alimentação nutricional, saúde, etc. – complementares aos seguros para a população que não tinha acesso a eles por não ter emprego formal;

c) as subvenções sociais – subsídios familiares para habitação, educação, etc. – que funcionavam como direitos consagrados de maneira individual.

Como se pode perceber, esse modelo guardava semelhanças com os modelos da Europa Continental e, mais especificamente, os da Europa do Sul, todavia, aqui o grau de “familismo” é muito mais marcante, dada a enorme dualidade entre os protegidos e os não protegidos ou subprotegidos pelo sistema de seguridade social, e a enorme quantidade de trabalhadores na informalidade, portanto, a dependerem das estratégias familiares para sua sobrevivência e cuidados.

As reformas implementadas nos anos 80, principalmente nos países com ajuste estrutural mais ortodoxo, significaram uma mudança radical de paradigma que organizou a concepção de políticas públicas de seguridade. Encaminham-se para uma concepção de proteção social que implica ação mais restritiva do Estado e se expressa “na vinculação entre contribuição e benefícios, na diminuição dos níveis de cobertura, na exclusão de amplos grupos sociais e na privatização da administração do sistema” (SUNKEL, 2006, p. 24). Mesmo os países que aderiram às reformas tardiamente e em condições menos ortodoxas ou que imprimiram o que denominam “liberalismo social”, a tendência geral não é reformar para garantir justiça social, para incluir novas categorias ao sistema, ampliar cobertura, mas de transferir riscos e necessidades sociais para a esfera individual e privada, a serem solucionados pelo mercado.

Essas tendências apontam para uma nova sobrecarga às famílias e redes sociais primárias, já que o mercado só cobre os setores que podem pagar pelos serviços, e o Estado toma como centralidade de suas ações as políticas focalizadas na pobreza, com elevados critérios de seletividade, dirigidas às famílias pobres, desde que cumpram determinadas condicionalidades, como os programas de transferência de renda que, mesmo dirigidos às famílias, cuja renda deve ser gerida pelas mulheres, não promove autonomia, dados os valores repassados e a falta de uma rede de serviços que as tornem independentes para o mercado de trabalho.

3.2 Regimes de bem-estar social na América Latina pós-reformas neoliberais

Em linhas gerais, as reformas sociais implementadas nos diversos países da região tendem a transferir ao setor privado (mercantil e não-mercantil), incluindo a família, responsabilidades na proteção social, inclusive como parceira na execução das políticas sociais. O mercado é fortalecido na tríade da proteção entre Estado/mercado/família, mas considerando as desigualdades geradas por ele, e sua restrição aos que detêm melhores rendas, a família, as organizações da sociedade civil desempenham importantes funções de proteção, acentuando-se o “familismo” na região.

Todavia, esses traços comuns não descartam as diferenças, inclusive, do grau de “familismo” e de intervenção do Estado entre os países da região. Para dar conta da heterogeneidade das trajetórias assumidas pelos diferentes países latino-americanos na montagem de seus sistemas de proteção social e das mudanças pós-ajuste das economias políticas, utilizar-se-á a tipologia criada por Franzoni (2008) na qual agrupa os países em três regimes de bem-estar social. O primeiro denomina-se regime “estatal-produtivista”, que abarca a Argentina e o Chile. O segundo, “estatal-protetionista”, abrange o Brasil, Costa Rica, México, Panamá e Uruguai. O terceiro, denominado “informal-familista”, está dividido em dois grupos, cuja diferença entre os países é apenas de grau maior ou menor quanto ao nível de familismo, são eles: o subgrupo A, constituído pela Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Peru e República Dominicana; o subgrupo B, que abrange Bolívia, Honduras e Paraguai.

O regime “estatal-produtivista” poderia ser melhor caracterizado por liberal-informal, conforme as aproximações com o modelo identificado por Barrientos e Gough e Wood (apud FRANZONI, 2008). Mas a autora utiliza a expressão estatal-produtivista, haja vista a orientação produtivista do Estado, isto é, busca melhorar as condições da força de trabalho (com programas educativos, de capacitação e os que favorecem o emprego formal e o autoemprego), para que participe do mercado de trabalho, é o que se denomina de política social como investimento em capital humano mediante programas sociais orientados à participação das pessoas e comunidades no processo produtivo.

Para este tipo de regime, o setor privado é o protagonista da política social e os riscos, dentre eles o da velhice, saúde, educação e outros, estão altamente sujeitos ao poder aquisitivo das pessoas. A

intervenção estatal e os recursos públicos têm um papel complementar, principalmente destinado a financiar serviços básicos para a população pobre, através da garantia da educação básica e acesso aos serviços de saúde, mas focalizados naquela população que não pode comprar esses serviços no mercado. A expressão estatal-produtivista se reporta a um Estado funcional às demandas do mercado, mas que busca compensar suas deficiências para os mais pobres.

O segundo regime, o “estatal-protetionista”, as políticas públicas dirigem a proteção social aos que estão inseridos no mercado de trabalho formal, portanto, são estratificadas por ocupação, embora apresentem em outras áreas relações não corporativas e dirigidas a toda a população, com níveis universais ou quase universais de oferta de serviços, como na saúde e educação. Outra característica apontada por Franzoni (2008), é que o Estado intervém em áreas como a Seguridade Social para aquela população que não necessariamente se encontra em condição de pobreza, como os setores médios. Mas que, embora o Estado vise reduzir a sujeição dos setores da população da sua dependência do intercâmbio mercantil, não apenas financiando como também administrando o sistema e a prestação de serviços, ainda predomina o paradigma do Estado subsidiário, que intervém quando se exaurem as possibilidades de bem-estar a serem garantidas na família.

O regime “informal-familista” mostra um grande peso das práticas informais na produção de bem-estar, no marco de mercados de trabalho pouco inclusivos e de políticas públicas excludentes e insuficientes. Isso porque, os regimes familistas têm uma capacidade mínima para absorver e remunerar adequadamente sua força de trabalho, e as políticas sociais têm baixo nível de cobertura e de “desmercadorização” e “desfamiliarização”, recaindo a produção de bem-estar no trabalho não-remunerado feminino, realizado nas famílias e comunidades.

No geral, pode-se dizer que nos três tipos de regimes de bem-estar, maior no terceiro e em seus subgrupos que nos demais, há uma grande parte da população desprotegida pelo Estado e pelo mercado, por isso há elevados níveis de informalidade e de familismo nesses casos; o trabalho feminino não remunerado e em tempo integral realiza um importante aporte na produção de bem-estar.

Em síntese, os sistemas de proteção social, instalados e desenvolvidos na América Latina, dos anos 30 à década de 80, tinham como referência os seguros “bismarckianos”, somados à assistência social para os não incluídos no mercado de trabalho – que em muitos países assumem o estatuto de não-política, haja vista as práticas clientelistas, filantrópicas e serem dirigidas aos “subcidadãos”, os invisíveis para o capital – mas que pós-ajuste à nova ordem mundial, estes sistemas sofreram profundas mudanças, que não têm significado somente um processo de adaptação à nova conjuntura e demandas (demográficas e desemprego), mas um processo de desmonte da incipiente, restrita e subdesenvolvida proteção pública, com a introdução de mecanismos de seletividade, através da priorização das clientela-alvo, da focalização dos programas ou restrições no acesso a benefícios, além da desestatização na produção de bens e serviços, envolvendo agora o *mix* público/privado ou inserção do mercado, organizações da sociedade civil organizada e solidária, família e comunidades na execução desses serviços.

Como assevera Barrientos (2004 apud FRANZONI, 2008), grande parte da região tem se aproximado do regime liberal e residual que se encontra ao Norte, porém, a diferença em relação a este é a falta de programas focalizados sólidos. Todavia, estes, ainda assim, assumem particularidades, posto que as desigualdades geradas e reproduzidas pelo mercado, restringindo o acesso de bens e serviços aos setores que podem comprá-los, e dada a baixa mercantilização da força de trabalho na região, ampliam-se as responsabilidades da família, em contexto de redução e focalização da ação estatal, havendo expectativas que a família cumpra funções de proteção e integração social.

Nessa perspectiva, não há um “ressurgimento” da família como impacto das políticas neoliberais e ampliação da informalidade na região, posto que esta sempre foi ativa⁵ nessas funções de reprodução social, mas sim um “reforço” das suas funções clássicas ou “sobrecarga” com novos papéis e deveres, em contexto de crise e desemprego, inclusive atribuído pelas políticas públicas, que ao tomarem como objeto de intervenção as famílias pobres, concebem-nas como espaço de proteção

⁵ Barros (1995, p. 119) diz que em “consultas realizadas nos últimos anos pela UNESCO sobre o futuro da família em todas as regiões do mundo (BENHAM, 1990), descartam a ideia da decadência da família e confirmam que esta conserva em todas as partes seu vigor, se bem que se destaca a diversidade estrutural e funcional dos sistemas familiares”.

social, mas também como alvo da proteção social, geralmente na perspectiva de otimizá-la, somada a que é realizada no seu interior e minimizar custos com a institucionalização.

As políticas sociais focalizadas, como as da assistência social e os programas de transferência de renda, estão materializando estas tendências, e colocam um peso muito grande sobre a família, em especial à mulher, gestora da renda e responsável por cumprir as condicionalidades do programa.

3.3 Os impactos das reformas neoliberais no Brasil

O Brasil está incluído na tipologia apresentada por Franzoni (2008), entre os países com regimes de bem-estar social denominado Estatal-Protetorista, onde há maior intervenção do Estado na provisão social, cujos avanços com a Constituição Federal de 1988 modificaram o modelo de proteção social baseados no mérito e *status* com características centralizadoras, fundado nos anos 1930.

Conforme as análises de Draibe (1990), até a década de 1980 o padrão de proteção social brasileiro se caracterizava como conservador, meritocrático e assistencialista em analogia com os regimes analisados por Esping-Andersen e Titmus na Europa e Estados Unidos.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um novo modelo de proteção social público, descentralizado e participativo administrativamente, redistributivo e universalista em algumas políticas sociais. Todavia, as reformas neoliberais nos anos 1990, apesar de não terem desmontado o sistema público de proteção social, de serem denominadas pelos críticos de paramétricas ou não estruturais, instituíram uma nova legitimidade às iniciativas privadas na provisão social, inclusive incentivada pelo poder público e reconhecida legalmente como parceira na legislação social, criando um novo *metier* de fazer política social na contemporaneidade, que envolve o *mix* público/privado na execução das políticas sociais.

As políticas sociais tiveram avanços significativos nos últimos anos, mas sofrem revés desde a criação da legislação infraconstitucional, como as leis orgânicas da assistência social, previdência e saúde e convivem e competem até hoje com propostas neoliberais de privatização, como são exemplares os casos da saúde, previdência social e educação, políticas em que a demanda pode ser individualizada e vendida no mercado.

Uma outra face desse processo é a re-filantropização, com as parcerias com as entidades assistenciais não-governamentais, para os casos em que é impossível individualizar a demanda e vendê-la no mercado, considerando os baixos rendimentos e estado de pobreza do público-alvo. Além das parcerias com a família, comunidade e outras fontes primárias de proteção social, que são constantemente acionadas pela política social.

Em síntese, os impactos são medidos pelo grau de mercantilização e filantropização na provisão social ou a nova relação entre Estado, mercado e família na cobertura dos riscos sociais. É bem verdade que o bem-estar nunca foi exclusividade do Estado, com raras exceções e com formas variadas dessa intervenção entre os países, mas anteriormente, não apenas o Estado ganhou legitimidade na cobertura dos riscos sociais como se firmou como administrador, financiador e executor das políticas sociais, único com capacidade de garantir direitos sociais pela capacidade de cobertura desses riscos, por utilizar recursos de fundos públicos, ou seja, pela capacidade de desmercadorizar e desfamiliarizar a provisão social.

A relação Estado, mercado e família, que pode ser ampliada para incluir as organizações não-governamentais, ganha pós-reformas neoliberais e crise do capitalismo novas determinações e configurações, legitimando e legalizando, com incentivos públicos (subsídios, financiamentos, dentre outros) as iniciativas privadas (*mercantis* e *não-mercantis*).

Portanto, o Estado que se busca legitimar como mais eficiente e eficaz é aquele que seja “executor e ao mesmo tempo propulsor e indutor de parcerias capazes de integrar e complementar efetivamente a equidade e a justiça social” (BRASIL, 2008, p. 23), incluindo as parcerias com a família, e com as organizações não-governamentais, ou seja, “sem esvaziar [...] o compartilhamento das decisões e ações com a sociedade civil e com a rede socioassistencial” (BRASIL, 2008, p. 23), logo, o Estado gerente, coordenador, financiador da rede, mas não mais o executor, administrador por excelência.

Portanto, o que se apresenta como moderno é o que há de mais tradicional na política social brasileira, que se reatualiza sob novas determinações, ou seja, o fortalecimento das redes de solidariedade emanadas da própria sociedade civil como espaços de proteção social e é apontada nesse artigo como o principal impacto das reformas neoliberais nos sistemas de proteção social.

Considerações finais

O neoliberalismo constitui a superestrutura político-ideológica da reestruturação econômica do capitalismo, por conseguinte, do novo modelo de acumulação e regulação social. Nesse sentido, a reestruturação produtiva do capital, como resposta à sua crise, não é neutra, e é acompanhada e viabilizada pela perspectiva político-ideológica que orientou as reformas nos diversos países.

A ortodoxia do Estado Mínimo dos anos 70 e 80 foi relativizada nos anos 90, pelo liberalismo social, uma terceira via entre a estatização e a privatização, expressa no *mix* público/privado, no qual a sociedade civil, em geral, o setor privado – mercantil e não-mercantil – é legitimado e legalizado como provedor de bem-estar social, sem o qual é impossível pensar a política social na contemporaneidade.

A versão clássica ou essa nova versão do neoliberalismo das últimas décadas tem efeito devastador sobre os recentes sistemas de proteção social públicos, seja na Europa como é o caso do Leste Europeu e dos países mediterrâneos, sejam na Ásia ou América Latina, e até mesmo nos países com sistemas de proteção social maduros e consolidados houve regressões, embora os analistas não considere como desmonte do sistema.

Em qualquer das suas versões, o neoliberalismo é um antídoto contra as políticas sociais universalistas, redistributivistas dirigidas a toda a população e garantidoras de direitos.

Os direitos sociais avançam nessas últimas décadas, mas o que parece paradoxo em face da conjuntura restritiva se desfaz quando sua garantia é remetida para o setor privado ou ao campo nebuloso do “público, porém privado”, e a família e comunidade “reaparecem” como fontes de proteção, sobrevivência e integração social.

Na América Latina, a fragilidade dos seus sistemas de proteção social públicos – fundados numa perspectiva conservadora e corporativista para os inseridos no mercado formal de trabalho – com avanços em alguns países para políticas universalistas em educação e saúde, tais como o Brasil e outros, é duramente afetada pelo avanço das reformas neoliberais. Nem todos os países desmontaram os sistemas públicos, realidade de poucos que realizaram suas reformas apenas na década de 90, mas no geral há um enorme avanço do mercado na provisão social para os que podem pagar pelos serviços, incentivados pelo poder público e uma grande margem de desprotegidos que o mercado não consegue incluir e que os serviços públicos precários não podem integrar à vida social, recaindo uma enorme carga sobre a família.

A perspectiva da divisão de responsabilidades sociais no trato das refrações da questão social é uma das tendências do desenho da política social brasileira, e não apenas nos países periféricos ou nos países de modelos liberais de proteção social. Instaura-se gradativamente uma “nova” cultura no modo de fazer política social, que ganha hegemonia à medida que reduz a demanda do Estado e restabelece os laços de solidariedade direta, e está relacionada ao *mix* público/privado, com a participação da sociedade civil (incluindo o mercado) na provisão de bens e serviços sociais, restringindo o Estado ao papel de normatizador, fiscalizador e, em alguns casos, financiador e coordenador da rede de serviços. Trata-se de uma nova modalidade de proteção social, agora sob a rubrica de pluralismo de bem-estar, ou bem-estar misto, como alternativa, que mantém os sistemas públicos de intervenção estatal, mas sob novas bases (mais restritivas, focalizadas e seletivas) e legitima as parcerias com o setor privado.

Referências

BARROS, A. de P. El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 49, ano XVI, nov.1995, p. 117-132.

BERING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: _____. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPLAN\IPEA, 1997.

_____. ; RIESCO, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Cadernos n. 77, Campinas, SP: Unicamp\NEPP, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. de 1991.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford, 1999.

FERRERA, M.; HEMERIJCK, A. RHODES, M. *O futuro da Europa social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia*. Presidência Portuguesa da União Europeia, Oeiras, Portugal: Celta, 2000.

FRANZONI, J. M. *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familia*. São José, Costa Rica: UCR, 2008.

KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias avançadas. *Novos Estudos CEBRAP*, 22, São Paulo, 45-65, out. 1988.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MISHRA, R. *O estado-providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*. Oeiras: Celta, 1995.

NAVARRO, V. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama, 2002.

SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SUNKEL, G. *El papel de la familia en la protección social em América Latina*. Chile: Cepal, 2006 (Série políticas sociales, n° 120).

TEIXEIRA, S. M. Reforma da Previdência Social no Brasil: modernização ou desmonte da seguridade social? *Serviço Social e contemporaneidade*. Teresina, EDUFPI, n. 5, p. 07-30, 2007.

_____. *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2008.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan; UCAM, IUPERJ, 2000.

Recebido em 12/04/2012
e aceito em 25/05/2012

Title: Reforms in social protection systems: disassembly or adaptation?

Abstract: This paper is based on specialized literature with the objective of evaluating the impact of neoliberal reforms in the state social protection systems and highlighting their new settings after decades of reforms, especially in Latin American countries. These countries have always been underdeveloped and benefits, services and population coverage have been precarious.

Keywords: Social Protection System. Neoliberalism. Social Policy.