

Apresentação

Luciana Jaccoud¹

A América Latina vem passando por relevantes mudanças em seus sistemas de proteção social. Construídos majoritariamente sob bases bismarkianas, eles sofreram reformas expressivas em uma conjuntura que conheceu duas inflexões importantes. Nas duas últimas décadas do século XX, uma onda de reformas atingiu a maior parte dos países da região, promovendo a adequação da seguridade social a regimes pró-mercado. Sob diferentes arranjos (Barba, 2009), avançou-se na privatização dos sistemas de seguro social suscitando, como contrapartida, o fortalecimento da assistência social como eixo relevante da proteção social, associada à agenda da pobreza. No início do século XXI, contudo, a temática da universalização retornou com inédita legitimidade, impulsionada pela chegada de coligações de centro-esquerda ao poder em número expressivo de países da região. Ainda que reconhecendo a relevância dos programas contra a pobreza, neste segundo momento, reintroduziu-se a pauta dos direitos sociais integrada à defesa de serviços de cunho universal e à intervenção ampliada no campo da garantia de renda.

Nenhum dos dois ciclos de reforma, contudo, logrou a construção de arranjos estáveis com ampla legitimidade política ou social. Ao contrário, as experiências concretas de mudança dos sistemas de proteção social foram operadas em contextos políticos e institucionais tensionados por dentro e por fora. As tensões que atravessaram as trajetórias de reformas (e contra reformas) da seguridade social refletem uma dinâmica social e econômica complexa, mobilizada em permanência por reclamos a favor de políticas sociais mais inclusivas, assim como por demandas de afirmação, consolidação ou alargamento da cidadania social. Entretanto, a pressão posta ao sistema político e ao tecido social em face dos expressivos patamares de desigualdade social tem origem não apenas nas classes populares. Camadas importantes das classes médias e segmentos da elite, atraídas por uma matriz que contorna os direitos sociais e afirma a

¹ Socióloga, pesquisadora do IPEA. Email: lucianajaccoud@uol.com.br

individualização do risco e da proteção social, se posicionam de forma refratária a uma referência universalista e solidária da seguridade social. Repercute ainda neste cenário a desestruturação do mercado de trabalho assalariado, enfraquecido como horizonte futuro de integração social e mobilidade econômica, assim como a influência progressivamente ampliada do capital e suas propostas de mercantilização da proteção social.

Este conjunto de tensões atravessa os diferentes regimes de proteção social da região a despeito de suas diferentes características históricas e institucionais,² ou do impacto mais ou menos acentuado de uma ou outra inflexão reformista em anos recentes. Todas estas tensões estão refletidas nos artigos reunidos neste dossiê. Dialogando com as transições e reformas nos sistemas de proteção social, com os arranjos institucionais que os organizam, bem assim com ofertas setoriais e dinâmicas sociais, os textos trazem expressivas contribuições, empíricas e analíticas. É possível organizar estas contribuições em torno de questões mais gerais que vem norteando a reflexão sobre a evolução recente do Estado social na América Latina. A ordem de apresentação dos artigos no volume seguirá a problematização realizada a seguir.

Uma primeira questão, abordada pelos três primeiros estudos que integram este dossiê, diz respeito às recentes reformas dos sistemas nacionais de proteção, seus impactos políticos, sociais e institucionais. A partir de paradigmas diversos, do liberalismo ao do universalismo de cores sociais-democratas ou socialistas, as potencialidades e as limitações das reformas colocadas em marcha são analisadas para os casos do México, Brasil e Cuba. Liberalização econômica, novo desenvolvimentismo ancorado no mercado interno ou progressiva flexibilização às margens deixadas ao mercado pelo estatismo econômico: em todos os casos novas engenharias institucionais buscam ampliar a integração entre proteção social e dinâmica de crescimento econômico. Seus impactos trazem lições relevantes sobre o desenvolvimento do capitalismo na região, bem como sobre suas limitações e possibilidades para sustentar trajetórias de desenvolvimento socialmente inclusivos.

O questionamento em torno da sustentabilidade econômica da proteção social é parte seminal do debate social na América Latina, opondo correntes econômicas e políticas. O

² Sobre tipologias de estados sociais na América Latina, ver Mesa Lago (1977), Filgueiras (1997 e 2005), Martínez (2008), e Barba (2009).

tradicional argumento do impacto deletério do gasto social às trajetórias de crescimento econômico foi fortalecido por contextos ou conjunturas de crise fiscal vivenciados pelos países da região. A este argumento, se contrapõe a defesa da sustentabilidade e, mais do que isto, da funcionalidade entre inversão social e trajetória de crescimento. Os percursos históricos, contudo, apontam para grandes variações entre os países, como amplamente reconhecido na literatura. Contudo, em que pese as diferenças, um embate político comum atravessa a região com o avanço do chamado paradigma neoliberal de desenvolvimento. Sob este modelo, avançam novos padrões da dependência (Martins, 2011), com impactos na fragilização das medidas protecionistas, ampliação da segmentação do mercado de trabalho e alavancagem de um processo de “reprimarização” das economias da região (Puyana, 2016), reforçando sua subordinação aos ciclos da economia internacional.

Com este pano de fundo, Ilán Bizberg, no primeiro artigo deste volume, descreve e analisa o processo de liberalização do sistema de proteção social mexicano. Partindo da hipótese de Esping-Andersen, de que os sistemas de proteção social menos expandidos são mais vulneráveis a reformas mais profundas, o autor resgata a trajetória de reformas por que passou a seguridade social mexicana desde meados da década de 1980, examinando o processo de reestruturação em três campos: o regime de pensões, a assistência social e os serviços de saúde.

O autor aponta para a substituição de um sistema de cunho corporativo, criado e expandido sob as mobilizações do movimento sindical, por um modelo assistencialista, ancorado nos pobres e nos informais, eleitos como principal recurso político do regime. Para além da dimensão política e das coalisões sociais que são sustentação ao novo regime mexicano de proteção social, Bizberg dá destaque à repercussão das novas configurações produtivas. Argumenta que o debilitação do Estado nacional com o avanço do modelo econômico exportador, da flexibilização do mercado de trabalho, do aumento da informalidade e do enfraquecimento dos sindicatos, impactaram negativamente na organização da proteção social do país.

Distinto da trajetória mexicana de “capitalismo de subcontratação internacional” (Bizberg, 2015), o Brasil iniciou o século XXI buscando resgatar e fortalecer as bases de um desenvolvimento apoiado no revigoramento do mercado interno e dependente de um padrão ampliado de consumo onde o gasto público tem papel relevante a cumprir.

A experiência brasileira é apresentada por Paulo Jannuzzi, no segundo artigo deste volume. O autor discorre sobre o processo de ampliação da proteção social brasileira a partir da Constituição de 1988, carta que inaugurou o novo ciclo democrático no país. Analisando a trajetória desde o início dos anos 1990, o autor aponta para o fortalecimento da intervenção e do gasto social, em especial no período entre 2003 e 2015. Sob governos de centro-esquerda, e em período de expansão econômica propiciada pela projeção da China no mercado internacional, ampliam-se experiências de políticas externas independentes, esboçando-se as bases para um novo padrão de desenvolvimento regional. Internamente, o Brasil expande a seguridade social ao mesmo tempo em que ganha corpo a política de enfrentamento à pobreza. Operando com inovações institucionais significativas nos dois campos, indicadores variados revelam impactos sociais de largo alcance.

A experiência brasileira de expansão simultânea de pensões contributivas e não contributivas, organização do sistema universal de saúde e ampliação do campo da renda para além das condições de inatividade, com a introdução de um amplo programa de transferência de renda com condicionalidades brandas, representou um caminho para a universalização da proteção social a partir de pilares múltiplos (Jaccoud, 2013). A recusa simultânea do universalismo minimalista e do exclusivismo dos programas focalizados na pobreza buscava consolidar-se pela via econômica de um neo-desenvolvimentismo, e pelo suporte político de uma ampla coalisão redistributiva.

Contrastante como a experiência mexicana analisada por Bizberg, pode-se inferir do artigo de Jannuzzi que o movimento sindical se manteve atuante nesta primeira década e meia do século XXI, influenciando positivamente na adoção de um conjunto de políticas públicas, como é o caso da política de valorização do salário mínimo, de formalização do trabalho e fortalecimento e ampliação da cobertura do sistema público de previdência e pensões (Baltar et al, 2010). Paralelamente, se no México o processo de reformas implicou no abandono da referência a direitos, como destaca Bizberg em seu artigo, no Brasil a ampliação das ofertas em políticas sociais esteve ancorada no reconhecimento de garantia dos direitos sociais acolhidos na Constituição de 1988. A transformação do regime de proteção social nas três décadas seguintes representou um expressivo alargamento das ofertas públicas, superando o modelo corporativo, de ofertas limitadas e fragmentadas.

Mas, como mostram os dados reunidos e analisados por Jannuzzi, se os impactos sociais deste novo arranjo são expressivos e se manifestam em múltiplas dimensões da vida social, as tensões acumuladas também o são. Na esteira da crise política inaugurada com a reeleição do quarto governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, o Brasil assistiu ao impedimento da Presidente eleita e sua substituição por uma coligação conservadora com pauta fortemente restritiva no campo dos direitos sociais. Ao lado de propostas de liberalização econômica e desestatização do investimento, a primeira medida do novo governo aprovada no campo social³ aponta para uma profunda transformação do sistema brasileiro de proteção social, como abordado no artigo de Vieira e Benevides. As diferenças entre as agendas sociais e econômicas dos dois governos que se sucederam no Brasil no ano de 2016 assinalam o claro antagonismo que perpassa os projetos políticos em disputa no país, e que seguramente se reproduz em outros países da região.

O debate sobre os constrangimentos econômicos e sociais vivenciados pelos sistemas de proteção social na região também é analisado no artigo de Rosa Voghon, sobre o caso cubano. Tratando das reformas iniciadas em 2011 no âmbito das políticas de seguridade social e do trabalho, a autora enfatiza as tensões colocadas pelo arranjo universalista e pelo princípio da igualdade face à existência de um mercado laboral marcado por altas taxas de desemprego oculto e de subutilização da mão-de-obra. As limitações da economia cubana para geração de empregos e salários tem sido respondidas com progressivos incentivos à participação do setor privado na economia. Como consequência, observa-se o aumento da informalidade e a desigualdade no mundo do trabalho, ampliando-se os espaços para a emergência de dispositivos de focalização e dos programas assistencialistas dentro do sistema de políticas sociais universais.

O vínculo entre proteção social e cidadania também emerge como problema na reformulação recente da proteção social em Cuba, como relata Voghon. De fato, este é um tema central no debate social e político latino-americano, com repercussões para o campo da democracia e da desigualdade. Definido como o conjunto de características ou atributos que estabelecem o vínculo entre os indivíduos e um Estado-Nação, a cidadania moderna acolhe uma dimensão social estratégica, que para além do conjunto

³ A agenda reformista do novo governo é extensa. Ao final de 2016 foi apresentado ao Congresso Nacional proposta de reforma das pensões e benefícios assistenciais que, caso aprovada, levará a uma profunda reformulação do sistema de proteção social brasileiro. Reformas no âmbito da saúde e da educação foram anunciadas, estando em preparação pelo governo.

de deveres e de direitos, inclui condições básicas comuns de reprodução e socialização (Andrenacci e Repetto, 2006). A ameaça de esvaziamento da cidadania social pesa sobre a proteção social na região, revertendo em enfraquecimento tanto do Estado como da sociedade. Como destaca Bizberg em seu artigo, em que pese excludente, o modelo corporativo sob o qual foi majoritariamente gestada a proteção social na América Latina, assentava-se na ideia de direitos social e na exigência da ação do Estado na garantia das ofertas da seguridade social. A passagem ao assistencialismo implica em desconstrução da cidadania social na medida em que esvazia garantias públicas de acesso à serviços ou benefícios. O chamado universalismo básico tem sido apontado como uma alternativa a este impasse político (Molina, 2006), mas as limitações deste projeto são expressivas (Narbondó, 2006).

O artigo de Rosa Voghon levanta outra questão de relevância estratégica para o estudo de sistemas de proteção social na América Latina: a equidade. O exemplo de Cuba traz pistas relevantes, propiciando avanços nas reflexões sobre o tema. Como destaca a autora, mesmo sob robusto processo de ampliação da cobertura e universalização das ofertas públicas e garantias de direitos de cidadania social, a experiência cubana também não se encontra imune à existência de processos sociais e institucionais que induzem a um acesso desigual de determinados grupos às políticas sociais, seja em termos de qualidade seja de suficiência. As brechas de equidade relacionadas a raça, gênero e território aqui identificadas são também conhecidas de outras realidades latino-americanas. A redução do tamanho do Estado social tem sido justificada pela controvertida tese de que as políticas sociais pressionam o gasto público e oneram o setor produtivo. A limitação desta intervenção também busca sustentação no argumento de que o mercado seria capaz de ofertar serviços sociais com melhor qualidade e competência. A proposta sinalizaria, assim, para institucionalidades diversas relacionadas a qualidades diferenciadas de serviços, e arranjos distintos de proteção nas situações de ausência ou insuficiência de renda, numa clara dualização da proteção social. Não se trata apenas de negar que a oferta das políticas sociais com qualidade seja um caminho incontornável para o desenvolvimento. A reforma no escopo da proteção social impacta diretamente na reconfiguração da cidadania social. Este tema é abordado no artigo de Fabiola Vieira e Rodrigo Benevides bem como no de Carolina Vestena.

A contribuição de Vieira e Rodrigo Benevides tem como objetivo avaliar o impacto, na política de saúde, da aprovação pelo Congresso Nacional brasileiro, em dezembro de

2016, de Emenda Constitucional nº 95, que institui o congelamento das despesas primárias do governo federal para os próximos 20 anos. A medida, como demonstram os autores, implicará em uma drástica redução ao Estado e representará uma ruptura na trajetória da proteção social no Brasil. Os impactos previstos para a política de saúde são significativos e as projeções realizadas pelo estudo apontam para expressiva redução de recursos, com constrangimento nas coberturas e atenções atualmente garantidas.

Vestena, em seu artigo, avança no debate sobre a emergência e dominância da assistência social nos sistemas de proteção social na América Latina. A partir de um resgate da bibliografia sobre o tema, a autora discute a maior incidência dos programas de transferência condicionada de renda e procura interpretar sua expansão mesmo em contextos de governos populares e de progressistas. Embora reconhecendo que estes governos implementaram mudanças significativas nas políticas públicas e sociais, a autora argumenta que a centralidade dada àqueles programas fortalece as características das sociedades estratificadas. Na contramão da universalização de direitos sociais, os programas assistenciais favoreceriam a mercadorização dos serviços sociais básicos num processo de substituição da proteção social pública pelas ofertas privadas.

Outro tema tratado pelos artigos aqui reunidos diz respeito à institucionalidade que organiza os sistemas de proteção social da região. Os artigos de José Geraldo Leandro e Maria da Glória Gohn trazem luz sobre novos arranjos decisórios das políticas sociais, seja no que se refere às relações intergovernamentais, seja à participação social, resgatando aspectos relevantes da experiência latino-americana nas últimas décadas. De fato, o esforço de robustecer a democracia e aprimorar a execução dos serviços oferecidos à população fortaleceram as pautas da descentralização e da ampliação dos arranjos institucionais de participação junto às políticas públicas.

A descentralização de responsabilidades é analisada por Leandro, com base na experiência mexicana no campo das ofertas em saúde pública. O federalismo tem sido tradicionalmente abordado pela literatura a partir de duas perspectivas opostas, que colocam em evidência os argumentos clássicos pró e contra a descentralização aos níveis subnacionais de governo das atribuições no âmbito das políticas públicas. Contornando o antagonismo que caracteriza aquele debate, o artigo acolhe a perspectiva de que a efetividade dos arranjos institucionais que organizam as interações entre os

níveis de governo irá variar em função de distintas características das regras institucionais, das políticas públicas e dos níveis de desigualdades territoriais e sociais existentes. No caso do México, a tendência à adoção de estruturas centralizadas também repercute no caso da política de saúde, trazendo questões sobre a capacidade do Estado atuar sobre as desigualdades e aprimorar aspectos do processo decisório e mesmo da implementação da política pública.

Analisando o caso brasileiro, Gohn examina a trajetória de formatação de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade a partir das experiências de democracia participativa e de cidadania ativa observadas ao longo das últimas décadas. O artigo enfatiza as potenciais e efetivas mudanças institucionais decorrentes da aproximação entre movimentos populares e estruturas governamentais, incluindo inovações na esfera da participação democrática e ampliação do controle social sobre o Estado, assim como os impactos relevantes na construção das políticas sociais. Contudo, com base no caso brasileiro, a autora destaca as dificuldades encontradas para implementar o controle social e garantir a participação efetiva no processo decisório. Problematiza ainda a presença dos segmentos sociais nos espaços de decisões sobre políticas públicas, onde mudanças no campo dos atores e organizações da sociedade civil alteraram o campo do associativismo e o processo participativo em políticas públicas, com implicações negativas sobre os movimentos sociais, tanto no que se refere ao processo de organização da população como em sua pauta reivindicatória.

Os dois últimos artigos reunidos neste dossiê tratam de questão igualmente relevante para a análise do desenvolvimento da proteção social na América Latina: a questão de gênero. Segundo Martinez (2008), a desfamiliização do bem estar deve ser perseguido como caminho para democratizar a distribuição de recursos em nossas sociedades. Sistemas de dominação organizados em torno das categorias classe, raça e gênero impactam no acesso desigual a recursos, bens e serviços reduzindo a autonomia de grupos e potencializando iniquidades. Considerando-se patriarcado e capitalismo como sistemas distintos, mas superpostos (Biroli, 2016), cabe destacar o papel da ideologia de gênero e sua repercussão também no âmbito da proteção social. Os padrões hierárquicos e relações de poder entre gênero têm impactos no acesso e nas políticas públicas, bem como na busca e no exercício de ocupações, como demonstram e problematizam tanto o artigo de Paula Gonzaga e Lina Aras, como o de Carmem Grisci, Roberta Sawitzki, Anelise D'Arísbo e Carla Feijó.

Estudando o sistema público de saúde no Brasil, no que tange ao atendimento de mulheres com complicações pós abortamento, Gonzaga e Aras trazem uma contribuição relevante ao debate de gênero e políticas sociais, enfocando um contexto perpassado pela ambiguidade, mesmo contradição, no que se refere ao reconhecimento do direito da mulher ao seu corpo e a sua capacidade reprodutiva. No Brasil, a prática do aborto é ilegal, sendo considerada crime. Contudo, no âmbito do direito à saúde, a mulher é um sujeito de direitos no que se refere a cuidados e atendimentos que garantam sua saúde física e psíquica, incluindo atendimento às mulheres em complicações decorrentes de um aborto provocado em situações inseguras. Ancoradas em pesquisa qualitativa realizada na cidade de Salvador, Bahia, as autoras descortinam a vivência das mulheres entre a clandestinidade do aborto e a procura por atendimento na rede pública de saúde.

O artigo de Gonzaga e al, também baseado em pesquisa qualitativa, explora a vivência de mulheres em uma profissão essencialmente masculina, a de motorista de táxi. A inserção das mulheres no mercado de trabalho perpassa os aprendizados sociais entre gêneros e perfis profissionais exigidos ou considerados adequados nas diversas situações de trabalho. O trabalho em taxi nas grandes cidades brasileiras é perpassado por longas jornadas de trabalho em trânsito intenso que se somam a situações marcadas pela insegurança e violência. A periculosidade da profissão transborda para o convívio com sentimentos de medo e insegurança, potencializados pelo risco à vivência de violências de gênero. As autoras exploram as estratégias de sobrevivência e de afirmação das mulheres taxistas na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.

A forma desvantajosa com que as mulheres entram na esfera pública, em suas diferentes dimensões, se soma à vivência desigual dos direitos formais. Para além do gênero, e da classe, também a categoria raça, ainda pouco explorada na literatura sobre políticas públicas e proteção social, resgata hierarquias profundamente ativas na organização dos padrões de desigualdade na América Latina. Mais do que três categorias analíticas independentes, elas se cruzam em uma vivência de subalternidade ainda insuficientemente explorada, analítica e teoricamente. As perspectivas de afirmação da cidadania social na região dependem da afirmação da democracia, mas também da possibilidade de enfrentar, no debate e nas políticas públicas, a naturalização das hierarquias sociais que sedimentam tão fortemente o campo das desigualdades.

As relevantes contribuições apresentadas neste dossiê permitem avançar no debate de questões centrais para a análise e o desenvolvimento da proteção social na América Latina. Foram aqui destacadas experiências recentes no difícil processamento entre a seguridade social e o crescimento de pressões políticas e fiscais, assim como entre aquelas e as trajetórias e perspectivas de desenvolvimento econômico das economias regionais. Tratou-se ainda das dimensões institucionais e suas inovações em curso, enfatizando-se também, neste volume, a relevância da dinâmica da desigualdade social na região, perpassando o contexto social e econômico nos quais atuam as políticas sociais, naturalizando hierarquias e iniquidades, e fragilizando as coalisões políticas das quais depende uma cidadania social fortalecida.

BIBLIOGRAFIA

ANDRENACCI, Luciano; Fabián Repetto. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2006.

BALTAR, Paulo, et al. *Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira*. Global Labour University Working Paper No. 9, 2010.

BARBA, Carlos. *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005.

BIROLI, Flávia. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 59, n. 3, 2016, p. 719-754.

BIZBERG, Ilán. “Tipos de Capitalismo en América Latina”. *Bisberg e Théret, Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. El Colegio de México, Mexico, 2015, 41-94.

FILGUEIRA, Fernando. *El nuevo modelo de prestaciones sociales em América Latina-eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada*. San José de Costa Rica, FLACSO, 1997.

FILGUEIRA, Fernando. *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. UNRISD, Project on Social Policy and Democratization, Geneva, 2007.

JACCOUD, Luciana, 2013. “Igualdade e equidade na agenda da proteção social”. Fonseca e Fagnani (eds), *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, vol 2, pp. 281-306.

MARTINEZ, Juliana. *Aranando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias em America Central*. Buenos Aires, CLACSO, 2008.

MESA LAGO, Carmelo. *Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparado*. Buenos Aires, Argentina: Siap-Planteos, 1977.

MOLINA, Carlos (ed). *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*. Washington, BID, 2006.

NARBONDO, Pedro. Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 15.1, 2006, p. 151-172.

PUYANA, Alicia. *El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?*. Mexico, Clacso, mimeo, 2016.

