

# Estado e proteção social no Cone Sul da América Latina: um panorama do século XXI

State and social protection in the Southern Cone of Latin America: an overview of the 21st century

Nayara Cristina Bueno<sup>1</sup>  
nbueno@unicentro.br

Lislei Teresinha Preuss<sup>2</sup>  
lisleipreuss@hotmail.com

## Resumo

*A discussão sobre a proteção social na América Latina deve considerar as características econômicas, sociais e políticas da região, que se constroem e reconstróem historicamente no movimento da sociedade capitalista periférica. Com o objetivo de refletir sobre a relação Estado e proteção social no início do século XXI, este ensaio apresenta um panorama do processo de disputa entre capital e trabalho pelo direcionamento do Estado, por meio da proteção social/desproteção social pública. Apresenta características da sociedade latino-americana e o movimento do Estado no século XXI, entre a ampliação e a retração nos investimentos sociais. Os golpes de Estado são analisados como tentativas de conter avanços sociais e de manter o statu quo, garantindo privilégios de grupos ligados à classe dominante e ao capital financeiro internacional. Por fim, demonstra a necessidade de transformar o formato da proteção social pública no Cone Sul da América para superar os desafios atuais.*

**Palavras-chave:** *Golpes de Estado. Hierarquias sociais. Pandemia de covid-19.*

## Abstract

*The discussion on social protection in Latin America must consider the economic, social and political characteristics of the region, which have been historically constructed and reconstructed in the movement of peripheral capitalist society. In order to reflect on the relationship between the State and social protection in the beginning of the 21st century, this essay presents an overview of the conflict between capital and labor to directing the State, through social protection / public social unprotection. It presents characteristics of the Latin American society and the movement of the State in the 21st century, between the expansion and retraction in social investments. The coups d'état is analyzed as attempts to contain social advances and maintain the status quo, guaranteeing the privileges of groups linked to the ruling class and international financial capital. Finally, it demonstrates the need to transform the shape of public social protection in the Southern Cone of America to overcome the current challenges.*

**Key-words:** *Coup d'état. Social hierarchies. Covid-19 pandemic.*

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG. Professora do curso de Serviço Social da UNICENTRO.

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social pela PUC/RS. Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. <https://orcid.org/0000-0001-5786-7228>.

## Introdução

A particularidade das relações sociais e do Estado na América Latina exige um olhar atento, de um lado, às características histórico-estruturais e, de outro lado, aos aspectos conjunturais que favorecem/desfavorecem o atendimento das necessidades básicas da população, por meio da proteção social pública.

A diversidade da população e da forma como as expressões da questão social<sup>3</sup> afetam os grupos populacionais não permite respostas universais ou transpostas de outras realidades porque isso contribuiu para a perpetuação de hierarquias sociais construídas historicamente e a manutenção da desigualdade social.

Este ensaio, ao refletir sobre a relação Estado e proteção social no início do século XXI, apresenta um panorama do processo de disputa entre capital e trabalho pelo direcionamento do Estado, ou seja, considera que a luta de classes se encontra presente no âmbito do Estado e interfere nas decisões políticas.

O crescimento econômico do início do século XXI e o contexto internacional favorável permitiram que avanços sociais ocorressem com a valorização do salário mínimo e o incremento dos investimentos sociais, contudo sem modificar os padrões de desigualdades econômicas e sociais da região.

A crise econômica estrutural do capital de 2008 é um dos elementos que modificam esse processo e exigem o direcionamento de ainda mais recursos públicos para o capital financeiro internacional. As elites latino-americanas associadas ao capital estrangeiro articulam o controle do poder político.

Mesmo sem mudanças estruturais, a ampliação de recursos públicos voltados às necessidades básicas da população e de canais de participação social garantiu visibilidade às pautas de movimentos sociais de classe, gênero, raça, ambientais, entre outros, os quais também constituem um dos elementos que precisam ser considerados, porque possibilitam o questionamento do *statu quo*.

As mudanças políticas, via golpes de Estado, não são apenas pano de fundo para os retrocessos sociais que ocorrem desde 2014, mas peças-chaves para a compreensão das contrarreformas e escolhas políticas que, desde então, favorecem o aumento da pobreza e extrema pobreza na região.

Com um sistema de proteção social frágil, excludente e mercadorizado, a região, em 2020, precisa enfrentar a pandemia de covid-19. Os países fizeram diferentes escolhas nesse processo, mas no centro está a necessidade de isolamento social e de políticas de proteção aos trabalhadores informais, desempregados, microempreendedores. Nesse contexto, a crise sanitária soma-se à crise econômica que assola a região desde 2014.

Diante disso, este ensaio, longe de esgotar o tema, procura apresentar um panorama desse processo, discute a retomada de governos atrelados à direita e extrema direita no Cone Sul da América Latina e o que isso representou para a proteção social pública.

## Reflexões sobre o Estado e a proteção social no Cone Sul da América Latina

Família, Estado, mercado e comunidade têm desenvolvido diferentes papéis na proteção social, ou seja, visou atender às necessidades humanas básicas, variando de acordo com o movimento da sociedade capitalista e das relações sociais de trabalho. Na América Latina, outros elementos devem ser considerados: a forma como a região se insere no mercado mundial e a complexidade das relações sociais.

As mudanças na proteção social são geradas, tanto pelas capacidades desenvolvidas pelos países nos períodos anteriores, quanto pelas escolhas políticas fundadas nas dimensões objetivas (econômicas) e subjetivas (Qual sociedade se quer construir? Com base em quais valores? Quanto de solidariedade?). Essa perspectiva busca construir uma análise do ponto de vista da totalidade, que considera o movimento da sociedade (lutas sociais e disputas políticas) no processo de construção de sistema de proteção social.

Com isso, compreende-se que o tema da proteção social é atravessado por grandes debates. A depender de concepções teóricas, políticas e ideológicas<sup>4</sup>, são traçados diferentes caminhos para atender às necessidades humanas básicas. Na sociedade capitalista, isso rebate na maior ou menor participação do Estado na garantia de direitos sociais, por meio das políticas públicas. (PEREIRA, 2013)

Parte-se da premissa de que o Estado deve ter centralidade na proteção social, de um lado, porque não basta que os direitos sociais sejam reconhecidos, mas precisam ser efetivados por meio das políticas públicas; por outro lado, a ação estatal possibilita que a família, em especial as mulheres, tenha condições de autonomia na esfera dos cuidados, assim como as pessoas não dependam da filantropia e ajuda da comunidade e sobrevivam sem que necessariamente precisem participar do mercado, ou seja, vender sua força de trabalho, conforme apontou Esping Andersen (1991).

O Estado na América Latina desenvolve-se de forma particular devido às características das sociedades heterogêneas em

<sup>3</sup> "A "questão social" é um fenômeno próprio do Modo de Produção Capitalista, que se constitui na relação capital-trabalho a partir do processo produtivo, suas contradições de interesses e suas formas de enfrentamento e lutas de classes. Expressa a relação entre as classes (e seu antagonismo de interesses) conformadas a partir do lugar que ocupam e o papel que desempenham os sujeitos no processo produtivo." (MONTAÑO, 2012, p. 280)

<sup>4</sup> Segundo Pereira (2013), as principais matrizes teóricas são a residual, a social democrata e a socialista: a primeira defende uma proteção social pontual, emergencial e focalizada, por isso a centralidade está em instituições privadas: Família, Mercado, Comunidade; a segunda reconhece o papel do Estado, contudo compartilhado com o mercado, família e comunidade; a terceira defende uma proteção social pública, gratuita e universal, portanto de responsabilidade estatal.

relação à nação e territórios, mas com similitudes: a dominação externa e a dependência. Segundo Rouquié (1984), o processo de conquista e dominação colonial moldou a sociedade, impondo-lhe língua, religião, valores e atitudes da Europa.

Para Rouquié (1984), a conquista ainda não acabou e pode ser percebida pelo extermínio da população indígena, pelo pauperismo em que vive a população e pelo comportamento predatório das classes dirigentes locais que agravam a situação de dependência econômica. Segundo dados do CEPAL (2015), estima-se na região uma população indígena de 45 milhões de pessoas em 2010, considerando 17 países da América Latina. Especificamente no Cone Sul, a variação da porcentagem no tocante à população é de 11,5% no Chile, 2,4% na Argentina e Uruguai, 1,8% no Paraguai e 0,5% no Brasil.

Conforme aponta o relatório da CEPAL (2015), a população indígena enfrenta uma discriminação estrutural, tendo seu empobrecimento derivado da desapropriação do território, da perda dos modos de vida tradicional, dos obstáculos para participação política e do racismo institucionalizado. Rouquié (1984) já apontava a existência da hierarquização étnica cujo dominante é o estrangeiro e, incluímos, desde que o estrangeiro seja o europeu ou o norte americano.

Samaha e Adelantado (2019, p.33) demonstram que "os indígenas e os negros (e seus descendentes) são os mais pobres na região, apresentam os piores indicadores socioeconômicos e contam com um escasso reconhecimento cultural e uma baixa participação cidadã". A hierarquia étnica influencia as instituições, que reforçam as desigualdades.

Apesar de representarem aproximadamente 30% da população da América Latina e, em países como Brasil, Colômbia e Venezuela, negros e mestiços/pardos chegarem a mais da metade da população (SAMAHA e ADELANTADO, 2019), esses grupos são os que mais sofrem com a pobreza e extrema pobreza e com a violência urbana.

Nota-se que as políticas de proteção social iniciadas no século XX, com base no modelo europeu, se voltavam para os trabalhadores urbanos, assalariados de ramos estratégicos da economia e funcionários públicos, privilegiando os imigrantes europeus e brancos, uma vez que o mercado de trabalho informal, mal remunerado e de baixa qualificação é historicamente destinado à população afrodescendente.

Nesse contexto, no século XX, identificam-se duas perspectivas nacional-desenvolvimentistas que se articulam com um formato específico de proteção social pública. Na primeira perspectiva, entre 1920 e 1980, o Estado teve papel central no desenvolvimento econômico, na urbanização e na industrialização de vários países da região, em um processo de substituição de importações. Por isso, setores estratégicos foram escolhidos para serem protegidos: os assalariados urbanos industriais, os setores comerciais e funcionários públicos. (DRAIBE, RIESCO, 2011)

Na segunda perspectiva, após a década de 1980, principalmente em vários países, nos anos 1990, novas estratégias desenvolvimentistas foram postas em prática sob a orientação do Consenso de Washington. A hegemonia neoliberal na con-

dução dos Estados nacionais provoca um processo de desindustrialização, crescimento do setor de serviços e do setor primário de exportações, principalmente minerais e agroindústria. Essas mudanças são acompanhadas de uma agenda de proteção social com foco na redução da pobreza, executada de forma seletiva e focalizada, com destaque aos programas de transferência condicionada de renda e ao crescimento do setor privado na provisão social. (DRAIBE, RIESCO, 2011)

Ao adentrar o século XXI, a proteção social pública no Cone Sul da América Latina apresenta três características principais: I) a centralidade no sistema contributivo, com alto índice de informalidade no mercado de trabalho, o que restringe o acesso às políticas previdenciárias e de seguro social; II) políticas não contributivas, focalizadas e seletividade nos grupos considerados mais pobres, com destaque aos programas de transferência condicionada de renda; e III) alto grau de privatização da proteção social devido à transferência das responsabilidades de bem-estar social para a família, o mercado e a comunidade.

Com isso, a pobreza afeta, segundo informações da CEPAL (2019), principalmente moradores da zona rural, mulheres, crianças e adolescentes, pessoas indígenas e negros. Isso demonstra o peso das desigualdades sociais na região que possui 51,19% de concentração de terras agrícolas em apenas 1% dos proprietários rurais. No Brasil, por exemplo, há 45% da área produtiva concentrada em 0,91% de imóveis rurais, ocupando o quinto lugar no *ranking* de concentração de terra no mundo, conforme informações do Atlas do Agronegócio de 2018. (SANTOS e GLASS, 2018)

A desigualdade social, estrutural e histórica aumentou a diferença entre pobres e ricos. Kerstenetzky (2012) afirma que a América Latina é uma das regiões mais desiguais do planeta, sendo 18% mais desigual que a África Subsaariana, 36% mais desigual que o Leste da Ásia e o Pacífico e 65% mais desigual que os países de alta renda; o índice GINI era 0,52 em meados dos anos 2000.

Em relação às particularidades do desenvolvimento do Estado na América Latina, uma delas se refere ao fato de que o Estado não é apenas instrumento de dominação da classe dominante, mas que é "o próprio Estado que contribuiu para erigir e estabelecer esses grupos sociais". Fatos que reafirmam isso relacionam-se à distribuição das terras a grupos privilegiados, distribuição de créditos e ajuda de custo a grupos ligados ao capital estrangeiro, políticas imigratórias, políticas industriais e de trabalho. (ROUQUIÉ, 1984, p. 53)

Rouquié (1984) destaca ainda o papel das forças armadas, afirmando que o golpe de Estado se insere na dinâmica de manutenção do *statu quo* e para a garantia das relações de dominação, exclusão social e/ou política. Os golpes de Estado têm como alvo

*setores sociais cuja ação limitava sua autonomia ou colocava em perigo o seu próprio funcionamento enquanto alicerces do pacto de dominação. A aparente vontade militar de livrar o Estado da sociedade civil pode permitir àquele realizar os fins desta contra a vontade e resistência dela. (ROUQUIÉ, 1984, p. 55)*

O autor analisa as características dos golpes de Estado que ocorreram na região no século XX, contudo as mudanças políticas na região no século XXI não diferem do sentido de limitar a ação de setores sociais progressistas e manter o *statu quo* de dominação e exclusão social.

Segundo Rosenmann (2013), no atual momento histórico, os golpes de Estado na América Latina não são mais de caráter militar como antes, mas são derrotas institucionais de governos eleitos democraticamente, com apelos ao Congresso e ao Poder Judiciário. O autor demonstra a interferência dos Estados Unidos no financiamento de eleições e de grupos contrários aos governos que ousam contrapor-se a seus interesses financeiros na região. O aperfeiçoamento dos dispositivos golpistas passa, ainda, pelo controle dos meios de comunicação de massa para criar opiniões favoráveis à derrubada de governos.

Borón (in ROSENMANN, 2013), ao prefaciar o livro *Tiempos de oscuridad: História de los golpes de Estado en América Latina*, afirma que o imperialismo não descansa e a luta pela democracia e pela sustentação dos avanços sociais e políticos que alguns países da região alcançaram nestes últimos anos deve ser ainda mais feroz para enfrentar novas formas de golpes de Estado.

Esses golpes do Estado, ao garantirem o retorno de governos atrelados à direita e extrema direita, redirecionam os investimentos públicos das políticas sociais para o sistema financeiro internacional, deixando, à própria sorte, parcelas da população que dependem dos serviços públicos para acessar a proteção social.

## Golpes de Estado no século XXI: retrocessos na proteção social pública

Na perspectiva histórica, o século XXI apresenta características distintas dos séculos anteriores, no âmbito tanto da estrutura<sup>5</sup> quanto da superestrutura, o que confere particularidades no processo de desenvolvimento do sistema capitalista na América Latina e, conseqüentemente, na proteção social.

Se o século XX representa o avanço do ideário neoliberal, no âmbito econômico e político, principalmente nos países do Cone Sul da América Latina, sob a orientação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, a tônica foi a abertura comercial e a exportação de produtos primários e de petróleo, o que provoca um

processo de desindustrialização na região, principalmente a partir da década de 1980, e a dependência de exportação.

Apesar da diferenciação que ocorreu nos países do Cone Sul relacionada à "natureza, extensão e intensidade das medidas de ajuste econômico e, pelas características da situação pré-existente e pela estruturação prévia do setor público", ocorrem impactos no financiamento das políticas sociais, com a redução de gastos e, conseqüentemente, o aumento da desigualdade social na região. (SOARES, 2001, p. 12)

Com a defesa do livre mercado e da não interferência do Estado, inclusive na área social, o Estado só vai agir/intervir quando as instituições mais próximas do indivíduo falharem, ou seja, a família, a comunidade e, ainda, o mercado. (VALLE, 2017). A proteção social, nessa perspectiva, só será aceita como responsabilidade do Estado se for executada de forma pontual, emergencial e focalizada.

O século XXI iniciou com uma guinada à centro-esquerda nos governos dos países do Cone Sul, o que permitiu o desenvolvimento de políticas redistributivas<sup>6</sup> que, segundo Draibe e Riesco (2009), pareciam responder a novas matrizes de conhecimentos e valores, apoiadas em interesses distintos daqueles predominantes no passado.

O giro no neoliberalismo, segundo os autores, inicia em 1997 e tem como marco a eleição de Lula no Brasil em 2002. Contudo, o pensamento neoliberal ainda é forte e predominante na academia e no governo, nos ministérios das finanças e no Banco Central. O Estado é o ator principal da nova estratégia de desenvolvimento e a política social toma o centro do cenário como uma estratégia de contrato social. (DRAIBE e RIESCO, 2009)

No Brasil, por exemplo, o gasto social como % do PIB superou os 20% em 2008. Segundo Kerstenetzky (2012, p. 211), entre 1998 e 2008, "os gastos sociais reais praticamente triplicaram, crescendo quase duas vezes mais rápido que o produto e a população". Entre 2003 e 2010, o salário mínimo teve aumento real de 53,6% e, entre 2011 e 2016, o aumento real foi de 8,61% (PT online, 2019).

Além disso, conforme dados do Banco Mundial, disponibilizados pelo *Jornal Gazeta do Povo* em 2018, a porcentagem da população brasileira vivendo na pobreza diminuiu de 43,8% em 2004 para 22,1% em 2015. A redução também ocorreu quanto à população em situação de indigência, que caiu de 11% em 2004 para 8,9% em 2014 (MARTINS, 2018).

Segundo informações do mesmo jornal, pesquisa realizada pelo irlandês Marc Morgan, baseado em estudos de Thomas

<sup>5</sup> A burguesia utiliza-se do poder econômico e político para manter o capitalismo como modo de produção predominante no mundo. Marx (1999) demonstrou, no Manifesto do Partido Comunista, que a luta de classes move a história e faz com que a burguesia tenha que se reinventar. Se, no século XX, nos países centrais, predomina o sistema Taylorismo/Fordismo e Estado Social, no século XXI a reestruturação produtiva transforma o mundo do trabalho, e a combinação passa a ser produção flexível e Estado Neoliberal. Considera-se o capitalismo como um sistema-mundo (WALLERSTEIN, 1991 apud GROSFOGUEL, 2008) e as inter-relações entre os países, sendo os países do Cone Sul inseridos na periferia e na dependência dos países centrais. Essas configurações vão influenciar as decisões políticas na região, mesmo que o mundo do trabalho na América Latina tenha características específicas, tais como a existência de experiências de cooperativismos ou novas formas de trabalho escravo.

<sup>6</sup> Expansão das políticas e gastos sociais, especialmente transferências governamentais (previdenciárias, assistenciais, educação, saúde, entre outras) e valorização do salário mínimo. (KERSTENETZKY, 2012)



Piketty, demonstrou que a desigualdade social praticamente se manteve no período:

*parcela dos 50% mais pobres do país ficava com apenas 11,27% da riqueza brasileira em 2001 [...]. O percentual aumentou para 12,25% em 2015 (um crescimento de apenas um ponto percentual [...]) Os 10% mais ricos, por sua vez, também aumentaram sua participação na renda nacional durante os governos do PT: de 54,34% para 55,33%. Quem perdeu espaço, portanto, foram os 40% de renda intermediária: eles tinham 34,39% da renda nacional em 2001 e ficaram com 32,42% em 2015. (MARTINS, 2018)*

Essa situação conjuntural não é específica do Brasil. Com suas particularidades, a Argentina vivenciou uma situação semelhante, com a ampliação dos gastos sociais no governo de Cristina Kirchner (2007–2015). A pobreza diminuiu de 26,6% em 2009 para 21,2% em 2011 e a indigência diminuiu de 8,2% em 2009 para 5,8% em 2011. Isso é devido à criação de empregos, melhoria nos salários, políticas de inclusão e de acesso à política previdenciária que teve cobertura estendida de 66,1% em 2003 para 97% em 2015 (ARROYO, 2017).

Os estudos de Draibe e Riesco (2009) apresentam as mudanças chilenas no governo da presidente Bachelet (2006–2010), na tentativa de atenuar as reformas neoliberais e no reconhecimento da incapacidade do sistema privado em garantir aposentadoria aos trabalhadores. A reforma criou o sistema de pensões solidárias, a criação de benefícios não contributivos destinados àqueles com mais de 65 anos ou em situações de invalidez e a retomada pelo Estado da gestão das escolas que financiava<sup>7</sup>.

Neste mesmo cenário, em que a centro-esquerda favoreceu a ampliação do papel do Estado na proteção social pública, por meio de investimento social nas áreas de educação, saúde, assistência social e, conseqüentemente, a diminuição da pobreza e da extre-

ma pobreza na região, destacam-se ainda o Paraguai no governo de Fernando Lugo (2008–2012) e o Uruguai no governo de Pepe Mujica (2010–2015) e Tabaré Vázquez (2005–2010; 2015–2020).

Esse contexto de crescimento econômico na região (4,1% a.a no período de 2004–2013), e do aumento nos investimentos sociais é resultado também da melhoria das condições externas, ou seja, em um contexto mundial favorável. Porém, a crise econômica do capital de 2008 iria modificar esse cenário.

Draibe e Riesco (2011) chegam a questionar se essa conjuntura representa a formação de um neodesenvolvimentismo na região devido à retomada pelos estados do processo de desenvolvimento. Contudo, observa-se que não há nem um retorno do desenvolvimentismo, nem um rompimento com o neoliberalismo.

Não houve rompimento com o neoliberalismo como modelo macroeconômico, o que impôs limites à proteção social pública e não permitiu reformas estruturais, nem maior universalização. Tal reprodução cobrou o seu preço, visto que, a partir de 2018, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a crescer. (MIRZA, 2013).

A variação do índice de pobreza e extrema pobreza na região, entre 2002 e 2018, também é demonstrado por CEPAL (2019) e pode ser observada na tabela 1.

Segundo dados do CEPAL (2019), entre 2002 e 2014, na América Latina, 66 milhões de pessoas superaram essa situação de pobreza<sup>8</sup>. A partir de 2015, os níveis de pobreza e especialmente de pobreza extrema voltaram a crescer. Em 2018, aproximadamente 185 milhões de pessoas estavam em situação de pobreza, das quais 66 milhões em situação de pobreza extrema.

Esse aumento é explicado principalmente devido à situação do Brasil, Bolívia e Venezuela.

*O aumento observado no agregado regional entre 2015 e 2018 é explicado principalmente pelo aumento da pobreza no Brasil*

Tabela 1: Variação da taxa de pobreza e de extrema pobreza na América Latina entre 2002 e 2018

	2002	2014	2018
Taxa de pobreza	45,4%	27,8%	30,1%
Taxa de extrema pobreza	12,2%	7,8%	10,7%

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em CEPAL, 2019.

<sup>7</sup> "No caso chileno, em 2008, no primeiro Governo Bachelet (2006–2010), criou-se o Sistema de Pensões Solidárias (*Sistema de Pensiones Solidarias*), que propôs uma reforma incremental objetivando diminuir os efeitos perversos do sistema privatista e aperfeiçoar os três pilares (pilar público solidário, pilar privado obrigatório e pilar voluntário) que constituem o sistema chileno, em especial o pilar solidário. Além disso, a reforma de 2008 incluiu dois benefícios focalizados nas famílias pobres. O primeiro foi a Pensão Básica Solidária (*Pensión Básica Solidaria*), direcionada aos riscos relacionados à velhice e invalidez dos não contribuintes do sistema. O segundo foi a Contribuição Previdenciária Solidária (*Aporte Previsional Solidario*), substitutivo da Pensão Mínima, direcionado aos afiliados do sistema privado, com o objetivo de melhorar as aposentadorias e pensões por invalidez insuficientes para a sobrevivência. Entretanto, as mudanças produzidas pela reforma chilena não foram capazes de modificar a lógica e o desenho do sistema." (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 3)

<sup>8</sup> Observa-se que, no período de 2002 a 2014, mesmo com a ampliação dos investimentos sociais, os índices de pobreza (22,1%) e indigência (8,9%) permaneceram altos. Não ocorreram reformas estruturais, como a reforma agrária e a reforma fiscal; por isso, os mais ricos aumentaram a sua riqueza, enquanto a classe trabalhadora ampliou o consumo de forma temporária.

e na República Bolivariana da Venezuela, enquanto nos outros países a tendência foi de redução da pobreza, embora a um ritmo mais lento do que no período compreendido entre 2008 e 2014. (CEPAL, 2019, p. 10)

O panorama macroeconômico dos países da América Latina e Caribe apresenta recessão desde 2014, conforme aponta o relatório do CEPAL (2019), com a desaceleração da atividade econômica, redução do consumo *per capita* e das exportações; portanto, o período 2014–2020 possui o menor crescimento econômico da região nos últimos 40 anos. A região enfrenta as consequências da crise econômica decorrente do sistema financeiro internacional de 2007/2008.

A partir de 2014, com a recessão que assola a América Latina, diminui a arrecadação sobre o consumo, o que contribuiu para a construção de argumentos favoráveis à necessidade de retração dos investimentos estatais nas políticas públicas. Por outro lado, a discussão sobre o imposto sobre grandes fortunas e/ou imposto regressivo, por exemplo, não entrou em pauta, o que poderia ter sido uma alternativa de financiamento dos investimentos sociais.

Isso significa que a disputa pela destinação dos recursos públicos se acirra. Novamente o Estado é chamado para socorrer o capital financeiro em detrimento da ampliação do acesso aos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora. A retórica da recessão torna-se justificativa para flexibilizar e desregular direitos trabalhistas, diminuir investimentos sociais, enquanto o pagamento da dívida externa permanece inalterável.

Em junho de 2012, o então presidente o Paraguai, Fernando Lugo, é deposto pelo Parlamento em menos de 24 horas. Soler e Nikolajczuk (2017, p. 267) afirmam que *"el gobierno en ejercicio significa un obstáculo para la ampliación de la capacidad económica de las fracciones del capital que vieron en el juicio político y la destitución del presidente la posibilidad de convertirse en clase dirigente"*.

O golpe de Estado teve apoio da grande imprensa, e a chegada de Horacio Cartes ao poder representou a reestruturação do capitalismo paraguaio e a integração da burguesia empresarial ao sistema econômico mundial, beneficiando a agroindústria e o sistema financeiro (SOLER e NIKOLAJCZUK, 2017).

Novamente, trata-se de um cenário que envolve o Cone Sul da América Latina e destaca-se o golpe jurídico e midiático no Brasil (*impeachment* da presidente Dilma, eleita democraticamente em maio de 2016), acusada de crimes de reponsabilidade fiscal – as chamadas "pedaladas fiscais" que haviam gerado gastos sem a autorização do Congresso Nacional<sup>9</sup> – e o retorno da direita conservadora, representada pelo vice-presidente

Michel Temer, que havia anunciado em 2015, antes mesmo de chegar ao poder, um projeto declaradamente neoliberal no documento "Ponte para o Futuro".

Neste processo, as eleições também precisam ser consideradas, conforme demonstra Rosenmann (2013). O financiamento externo de campanhas e o uso da mídia para influenciar nas eleições têm levado ao poder governos atrelados à direita e extrema direita na região<sup>10</sup>.

Outro elemento que precisa ser considerado nesse processo é a reação de grupos conservadores à visibilidade de pautas de negros, índios, mulheres, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexo (LGBTI+) e a defesa do retorno de valores ligados à família tradicional e valores religiosos.<sup>11</sup>

Mesmo nesse cenário adverso, o povo latino-americano resiste com particularidades nos países, movimentos sociais denunciam as consequências das políticas neoliberais e dos interesses da apropriação dos recursos naturais do capital internacional, assim como as teorias construídas por e para América Latina demonstram a complexidade das relações sociais na região.

## As contradições da proteção social no século XXI

Cecchini e Martínez (2011) demonstram que os três grandes componentes da proteção social são o sistema contributivo, o sistema não contributivo e a regulação do mercado de trabalho. O primeiro vincula-se à ideia de seguro social, como uma segurança ofertada àqueles que contribuem de forma obrigatória, ao ingressarem no mercado formal, ou ainda de forma facultativa, a exemplo dos regimes de pensão, seguros saúde e desemprego.

O sistema não contributivo vincula-se à perspectiva do direito social, uma vez que é financiado por impostos e se sustenta no princípio da solidariedade. O avanço de Programas de Transferência Condicionada de Renda, os benefícios não contributivos, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da aposentadoria rural (de baixa contribuição) no Brasil e a ampliação de serviços voltados à população em situação de vulnerabilidade e risco social, com enfoque no trabalho em rede e na intersetorialidade, são importantes pilares desse sistema.

O outro pilar da proteção social é a regulação do mercado de trabalho, que se refere às normativas e aos limites que os estados estabelecem ao processo de exploração da força de trabalho: formalização de contratos de trabalho, definição de salários mínimos, eliminação do trabalho infantil, entre outros.

<sup>9</sup> Após o processo de *impeachment*, o Senado Federal aprovou a Lei 13.332/2016, flexibilizando as regras de créditos suplementares sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional, as chamadas pedaladas fiscais.

<sup>10</sup> No Brasil, Jair Bolsonaro foi eleito em um processo eleitoral sem participar de nenhum debate, com campanha baseada em *fakenews* e influenciada pelo judiciário. A eleição de Mauricio Macri na Argentina em 2015 é outro exemplo de ascensão da direita e a retomada do ajuste fiscal.

<sup>11</sup> O fundamentalismo religioso (na qualidade de dogma que permite/propaga a violência contra grupos que não compartilham as mesmas crenças) e o fascismo (a criação de um inimigo – um partido, um grupo – e o seu enfrentamento) ganham visibilidade e alcance neste contexto.

Esses três pilares, segundo Cecchini e Martínez (2011), precisam ser articulados para a garantia da proteção social. Entretanto, observa-se que, na América Latina, há centralidade no sistema contributivo, enquanto o não contributivo se desenha de forma focalizada e seletiva em grupos de maior vulnerabilidade e risco social. Ao mesmo tempo, a produção flexível levou à desregulamentação do mercado de trabalho, com a crescente precarização e aumento da informalidade na região, que chega a 50% dos trabalhadores em 2020, conforme dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Cecchini, Filgueira y Robles (2014), ao classificarem<sup>12</sup> os países da região pelos níveis de PIB *per capita*, demografia e as características dos mercados de trabalho, demonstraram que os sistemas de proteção social reproduzem as desigualdades sociais geradas no mercado de trabalho.

Com a pandemia de covid-19 em 2020<sup>13</sup>, esse processo agrava-se, visto que o desmonte das políticas sociais em curso precariza o sistema público e expõe as fragilidades dos sistemas de proteção social. Neste contexto, ampliou-se o debate público sobre os(as) trabalhadores(as) informais, desempregados(as), em ocupações precárias e baixos salários. Por isso, medidas de incentivo ao isolamento social, combinadas com auxílios emergenciais destinados a esses trabalhadores, ganharam alcance.

À medida que a pandemia se propaga na região, a crise econômica, social e sanitária fica mais evidente. Apesar de os países fazerem diferentes escolhas de como enfrentar a crise sanitária, o que resultou em diferentes resultados, o isolamento social evidenciou o trabalho desprotegido e a necessidade de repensar as políticas na esfera dos cuidados.

O trabalho desprotegido expõe os(as) trabalhadores(as) ao contágio, já que o sustento está diretamente relacionado à venda da força de trabalho no mercado. Moradias precárias, sem serviços básicos de saneamento, além de 30% da população da região não ter acesso a saúde devido à questão econômica (conforme a Organização Pan-Americana de Saúde), têm contribuído para o avanço da pandemia na região.

Segundo Batthyány (2020), 126 milhões de mulheres trabalham na informalidade na América Latina e, ainda, estão inseridas nos setores mais atingidos pela crise econômica: comércio, hotéis, restaurantes, trabalho doméstico. Além disso, na

região, metade dos médicos e mais de 80% das enfermeiras são mulheres, profissionais que estão na linha de frente de combate ao coronavírus.

Na região, as mulheres realizam 80% do trabalho de cuidados não remunerados, e, no contexto da pandemia, a não centralidade deles nos sistemas de proteção social levou a soluções individuais por parte das famílias (BATTHYÁNY, 2020). Uma parte das mulheres trabalhadoras precisa conciliar trabalho remoto ou *home office* com atividades educativas de crianças e os serviços domésticos, enquanto outra parte enfrenta a fome e a insegurança. Ademais, os idosos não contam com rede de apoio e de cuidados, nem recursos para enfrentar a pandemia.

As desigualdades econômicas e sociais ficam evidentes quando parcela da população fica exposta e desprotegida e índios e negros têm sido os mais afetados na região, porque são os que mais sofrem com a pobreza e extrema pobreza. Ademais, o racismo estrutural dificulta o acesso às políticas de proteção social e, nesse contexto, à política de saúde.

As contradições da proteção social pública estão no fato de que o Estado capitalista, ao mediar o atendimento de uma necessidade humana (da forma como historicamente vem desenvolvendo) por meio das políticas públicas, reproduz hierarquias econômicas e sociais de classe, raça e gênero.

Nesse aspecto, as críticas das teorias pós-coloniais, feministas, teoria crítica do racismo e da ecologia precisam ser incorporadas na discussão sobre a proteção social, a fim de elucidar esses processos de opressão que se imbricam com a proteção social, visando modificá-la, ou melhor, transformá-la.

Fraser (2011) demonstra que a proteção social produz hierarquias e opressões, privilegiando grupos que se encontram no topo da hierarquia de *status*, pois as proteções sociais são favoráveis aos indivíduos que estão no topo da hierarquia e recebem vantagens menores àqueles que estão abaixo<sup>14</sup>.

Concorda-se com a opinião da autora de que a proteção social deve ser reexaminada à luz da emancipação, voltada à participação plena e inteira na sociedade, tendo em vista que "os valores supremos da proteção são a segurança, a estabilidade, e a solidariedade social, enquanto que a prioridade da emancipação é combater a dominação" (FRASER, 2011, p. 623).

Nesse sentido, a separação entre a esfera da produção de mercadorias e da reprodução social, entre o econômico e o poli-

<sup>12</sup> Grupos de países segundo análise de indicadores (PIB *per capita*, demografia e mercado de trabalho) em 2012: Brechas severas: Bolívia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguai. Brechas moderadas: Colômbia, Equador, México, Perú, República Dominicana. Brechas modestas: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana de). (CECCHINI, FILGUEIRA Y ROBLES, 2014, p. 23)

<sup>13</sup> "La COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019." (OMS, 2020, s/p). Dados de 24/09/2020 demonstram que 32.167.279 pessoas no mundo testaram positivo para o coronavírus e 983.040 morreram decorrente da doença. Na América do Sul, 7.695.372 casos confirmados e 242.887 mortes confirmadas. (<https://www.worldometers.info/coronavirus/>).

<sup>14</sup> Isso pode ser identificado principalmente nas vantagens na esfera da proteção social dos trabalhadores urbanos, formais, vinculados a setores estratégicos do mercado e do Estado. Por outro lado, como já apontado no texto, indígenas e negros estão entre aqueles com maiores dificuldades de acesso à proteção social pública. Além disso, a proteção social pode penalizar grupos minoritários, ao submetê-los a regras universais de acesso, desconsiderando questões culturais e identitárias.

tico, entre o humano e a natureza favorece que se desenvolvam, na sociedade capitalista, os processos de dominação.

Os sistemas de proteção social são construídos em processos de disputas e correlações de força, portanto não são estáticos, mas possuem momentos de expansão e momentos de retração, a depender de elementos conjunturais e estruturais. Ademais, atendem a interesses contraditórios, ao darem respostas a demandas legítimas da classe trabalhadora, e favorecem o controle social e a manutenção da ordem capitalista vigente.

Mesmo partindo desse pressuposto, acredita-se que os sistemas de proteção social deveriam estar voltados para o atendimento das necessidades humanas básicas: a vida, a saúde, os cuidados e a autonomia deveriam estar no centro do debate.

## Considerações finais

A proteção social exige que o básico de bem-estar da população seja atendido e todos e todas tenham os direitos sociais efetivados e suas singularidades respeitadas. O Estado, quando cumpre o seu papel, desobriga a família e a comunidade do bem-estar dos indivíduos e garante autonomia principalmente às mulheres que historicamente são responsabilizadas pela esfera dos cuidados.

Na sociedade capitalista, o Estado exerce um papel central na manutenção do *statu quo*, contudo, ao ser permeado pela luta de classes, modifica suas configurações, amplia e/ou recua na interferência na sociedade, por meio das políticas públicas.

Na América Latina, a dependência ainda é uma realidade e pode ser identificada pelo extermínio e desvalorização cultural dos povos indígenas e negros, pela situação de pobreza e extrema pobreza da população e pelo comportamento das classes dirigentes e das elites econômicas.

A classe dominante, conforme apontado, formada e apoiada pelo Estado, é contrária à interferência estatal na garantia de bem-estar social da população. Porém, quando seus interesses de manutenção do *statu quo* e/ou econômicos são ameaçados, esse mesmo Estado passa a ser alvo de disputa, visando ao seu controle e ao direcionamento dos recursos públicos ao capital.

Os golpes de Estado interferiram na continuidade de políticas interventivas na área social, as quais possibilitaram, por um tempo, a ampliação do consumo e a melhoria nas condições de vida da população. O resultado desse processo foi o retorno do crescimento da pobreza e extrema pobreza na região.

A pandemia de covid-19 pôs em xeque os sistemas de proteção social, expondo suas lacunas, fragilidades e a maneira como as desigualdades econômicas e sociais afetam mais negros, índios, mulheres na região, além de ampliar o debate sobre o papel do Estado na coordenação e investimento em políticas sociais voltadas a atender às necessidades dos cidadãos.

Por fim, concorda-se que as teorias críticas feministas, do racismo e da ecologia precisam ser consideradas na discussão sobre a proteção social na América Latina, assim como se faz

necessário ampliar as análises sobre o tema à luz de teorias pós-coloniais, visando transformar a forma como historicamente o Estado tem direcionado a proteção social na região.

## Referências

- ARROYO, C. 2017. El sistema de Seguridad Social en Argentina. IN: L. C. da COSTA; A. H. Del. VALLE. *A Seguridad Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais*. Guarapuava: UNICENTRO, p.245-276.
- BATTHYÁNY, K. 2020. La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados. *Colección Pensar la Pandemia: Observatorio Social del Coronavirus n° 1*. Buenos Aires: CLACSO. 4 p. Disponível em: <<https://www.clasco.org/wp-content/uploads/2020/03/Karina-Batthyany.pdf>> Acesso em 24/09/2020.
- SANTOS, M.; GLASS, V. (Org.). 2018. *Altas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll e Fundação Rosa Luxemburgo. 58 p. Disponível em: <[https://br.boell.org/sites/default/files/atlas\\_agro\\_final\\_06-09.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf)> Acesso em 24/09/2020.
- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F. y ROBLES, C. 2014. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. *Serie Políticas sociales*, n.202. Santiago de Chile: CEPAL. p.17-30. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf)> Acesso em 24/09/2020.
- CECCHINI, S; MARTÍNEZ, R. 2011. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL. 284 p. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf)> Acesso em 24/09/2020.
- CEPAL. 2019. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.155 p. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/125/S1901097\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/125/S1901097_es.pdf)> Acesso em 24/09/2020.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Os Povos Indígenas na América Latina: Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos*. Santiago de Chile: CEPAL. 124 p. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37773/1/S1420764\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37773/1/S1420764_pt.pdf)> Acesso em 24/09/2020.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. 2011. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Dossiê Sociologias*, ano 13, n. 27, Porto Alegre. p. 220-254 <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000200009>
- \_\_\_\_\_. 2009. *El Estado de Bienestar Social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo*. Fundación Carolina. Madrid. 123 p. Disponível em: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>> Acesso em 24/09/2020.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, n.24. p.85-116. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- FRASER, N. 2011. Mercantilização, proteção social e emancipação: as ambivalências do feminismo na crise do capitalismo. *Revista Direito*, São Paulo. p. 617-634. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322011000200011>
- GROSFUGUEL, R. 2008. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, n.80. p.115-147. <https://doi.org/10.4000/rccs.697>
- MARTINS, F. 2019. O PT reduziu a pobreza e a desigualdade no Brasil?



Há controvérsia.

*Gazeta do Povo*. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/fernando-martins/o-pt-reduziu-a-pobreza-e-a-desigualdade-no-brasil-ha-controversia/>>. Acesso em 13/11/2019

Kerstenetzky, C. L. 2012. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier. 320 p.

MARX, K.; ENGEL, F. 2008. *Manifesto do Partido Comunista*. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular. 69 p.

MIRZA, C.A. 2013. Problemas emergentes em políticas sociais: el foco en el Mercosur. In: L. C. da COSTA; V. M. R. NOGUEIRA; V. R. SILVA (Orgs.) *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI*. Ponta Grossa: UEPG. p.43-60.

MONTAÑO, Carlos. 2012. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 110, São Paulo. p. 270-287

<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>

OLIVEIRA, S. C. de; MACHADO, C. V.; HEIN, A. A. 2019. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. *Caderno Saúde Pública*. vol.35, n.5. Rio de Janeiro. p.01-05

<https://doi.org/10.1590/0102-311x00045219>

OMS, Org. Mundial de Saúde. 2020. *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Disponível em: <<https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>>. Acesso em 26/05/2020.

PEREIRA, C. P. 2013. Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. *Tese (Doutorado em Política Social)*. Universidade de Brasília, Brasília. 307 p. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/15153>>. Acesso

em 24/09/2020

PT. 2019. *Legado do PT: salário mínimo saltou de R\$ 200 em 2003 para R\$ 880 em 2015*. Disponível em: <<https://pt.org.br/legado-do-pt-salario-minimo-saltou-de-r-200-em-2003-para-r-880-em-2015/>>. Acesso em 13/11/2019.

ROUQUIE, A. 1982. *O Estado Militar na América Latina*. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 474 p.

ROSEMANN, M. R. 2013. *Tiempos de oscuridad: Historia de los golpes de Estado en América Latina*. Ediciones Akal, S. A. Madrid. 269 p.

SAMAHA, M. J.; ADELANTADO, J. 2017. Diversidade étnica e regimes de bem-estar na América Latina. IN: L. C. da COSTA; A. H. Del VALLE. *A Seguridad Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais*. Guarapuava: UNICENTRO. p.31-52.

SOLER, L.; NIKOLAJCZUK, M. 2017. Actores economicos y medios de comunicacion. El golpe parlamentario a Fernando Lugo (2012). *Revista Latinoamericana de Comunicacion*. n.136.

<https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i136.3263>

SOARES, L. T. R. 2001. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes. 368 p.

VALLE, A. H. Del. 2017. Estado, Economia y Protección Social. IN: L. C. da COSTA; A. H. Del VALLE. *A Seguridad Social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais*. Guarapuava: UNICENTRO. p.53-72.

Submetido: 09/06/2020

Aceite: 20/09/2020