



GT 4: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NEOLIBERAL: A FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Silvio Aparecido Redon (Universidade Estadual de Londrina); silviorredonks@hotmail.com

TEMÁTICA: DISCUSSÃO SOBRE OS DIREITOS DE PROTEÇÃO SOCIAL CONTRIBUTIVA E NÃO CONTRIBUTIVA

RESUMO: O desmonte do Estado Social europeu e o resgate das ideias neoliberais, ainda em vigência, representaram uma contenção e retração dos direitos sociais expressos na ideia de cidadania. O presente texto versa sobre como as medidas neoliberais, adotadas ao redor do globo, afetaram o ideário de proteção social latino-americano, reduzindo as políticas sociais a mecanismos voltados ao atendimento da parte mais pauperizada da população, submetendo suas condições de vida a condições extremas, em prol da vigência da acumulação do capital. Os resultados são programas que reforçam a desproteção social e marcam, ainda mais e de forma humilhante, os beneficiários da transferência de renda.

Palavras chave: proteção social; neoliberalismo; transferência de renda; focalização.

1. INTRODUÇÃO

A proteção social se torna necessária porque o mercado é incapaz de orquestrar meios frente a todas as incertezas e riscos sociais. E essa proteção deve ser proporcionada pelo Estado, pois instituições privadas poderiam restringir o acesso de parte da população. Mas essa realidade foi vivida por curto prazo nos continente europeu e, a verdade, não chegou a ser consumada na América Latina, inclusive no Brasil. O atual ensaio trata da focalização da proteção social, simbolizada nos chamados programas de transferência de renda não contributivos, que se tornaram a expressão mais acabada das políticas sociais nos países latino-americanos a partir ideologia neoliberal em voga a partir do final da década de 1970. O objetivo do trabalho visa apresentar, de modo geral, as principais características que moldam essa modalidade de intervenção na pobreza, em contraponto aos implantados na Europa Ocidental.

A exposição será feita em duas partes: a primeira caracteriza a proteção social, evidenciando o quadro europeu do pós Segunda Guerra até a década de 1970. A segunda parte traz a entrada das ideias neoliberais nos países em desenvolvimento, que representaram ajustes estruturais e afetaram as políticas sociais.



2. ESTADO SOCIAL: UNIVERSALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA EUROPA

As políticas de proteção social divergem das demais políticas sociais por imprimirem uma alta carga humana, sendo voltadas não somente ao provimento de condição para a reposição e reprodução de força de trabalho, mas vai além, criando atenções que “constituem resposta a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana” (SPOSATI, 2013 p. 653). Mas ao incorporar personagens fora do ciclo característico, infância e velhice, a proteção social caminha, aparentemente, na direção oposta aos princípios da acumulação capitalista. Contudo, mesmo sendo direcionada a quem não está inserido no processo de trabalho, portanto fora da objetivação de lucro, sofre todo tipo de interferência e ataques do grande capital:

Esse processo, marcado por interrupções, intervalos, incompletudes, ao contrário de configurar uma irracionalidade, expressa sim uma forma estratégica de manter o campo da proteção social com baixa instabilidade, de modo a que, mais facilmente, possa sofrer ajustes sob crises conjunturais ou estruturais do capital (SPOSATI, 2013, p. 655).

Pereira (2013), aponta que isso se deve ao fato de que a proteção social não é somente social, mas contém aspectos políticos e econômicos, em que o Estado capitalista intenta atender necessidades sociais, pelo viés do direito, mas com minimização de recursos. Isso porque essa alocação vai na contra mão da rentabilidade capitalista por não ser direcionada a atividades produtivas, o que gera regulações não favoráveis ao trabalho. Apesar disso, as políticas de proteção social desempenham papel importante quanto a satisfação das demandas econômicas, em que o Estado Social Europeu é emblemático.

Os sistemas de proteção social europeus se consolidaram e se expandiram a partir do fim dos anos 1945, em contexto do capitalismo tardio, marcados por ampla intervenção econômica do Estado e de um abrandamento dos antagonismo entre as classes elementares, possíveis com a convergência de elementos presentes no período pós bélico: a regulação social keynesiano-fordista, a interação inter classes e as orientações beveridgianas, numa conjuntura marcada pela luta organizada dos trabalhadores e da ameaça vermelha ao Leste Europeu. No limite de cerca de trinta anos, esse período foi marcado por amplos direitos sociais e altas taxas de crescimento econômico, em que as políticas sociais reconhecidamente asseguraram um sistema de quase pleno emprego e um quadro dinâmico de consumo (BOSCHETTI, 2012).

De acordo com Pereira e Stein (2010), as políticas sociais ultrapassaram o limitado trato à indigência e manutenção da ordem, se conectando a um sistema de direitos e deveres, o que significou um complexa relação entre Estado e sociedade. O princípio de universalidade foi adotado pela sintonia com o objetivo da democracia de não discriminação dos cidadãos quando do acesso a bens e serviços públicos, visando critérios de inclusão que não estigmatizem os beneficiários da proteção social. Além disso, entende os gastos sociais do governo como necessários, imprimindo a ideia de prevenção.

Vale ressaltar, conforme Netto (2007), que essa fase do capitalismo, em que houve uma diminuição da pobreza absoluta e redução das desigualdades sociais, não representam



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22 a 24 de novembro de 2017

[...] uma possível 'evolução normal' (ou 'natural') do desenvolvimento capitalista. *Ao contrário: elas constituem uma excepcionalidade (cronológica, espacial e sócio política) na processualidade multissecular do capitalismo.* Não foram mais que episódios, descartados após uma curta experiência de três décadas (p. 145-146, grifos no original).

A crise do Estado Social europeu, que desde o fim da Segunda Guerra possibilitou compatibilizar acumulação e valorização capitalistas à garantia e universalização de conquistas sociais, já se evidenciava em fins da década de 1960 marcada pela inflexão da eficácia econômica. Junto à erosão de direitos, requisito do capital para garantir a própria vigência enquanto sistema, as ideias neoliberais, enquanto argumentação teórica contrária ao intervencionismo estatal, foram resgatadas pregando o mercado como instância por excelência capaz de promover a integração social (NETTO, 2012).

Segundo Andersen (1995), o nascimento do neoliberalismo é demarcado pelo livro de F. Hayek, *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944. Argumentava-se que a igualdade oportunizada pelo Estado era prejudicial à sociedade a medida que restringia a liberdade individual e a livre concorrências, tidas como motores da prosperidade. Com a recessão dos anos 1970, a meta primeira era a estabilidade monetária, que seria possível com o corte nos gastos sociais, a restauração da taxa de desemprego, visando conter o poder dos sindicatos, e reformas fiscais expressas na redução de impostos sobre os rendimentos mais altos. Medidas colocadas em prática na Inglaterra de Margareth Thatcher, a partir de 1979, e por Reagan em 1980, nos Estados Unidos. O neoliberalismo avança globalmente, não sem resistência de alguns países, e adentra a América Latina já na década de 1980, subjugando os Estados nacionais aos ditames do capital estrangeiro e de organismos internacionais como a ONU, FMI e Banco Mundial.

As ingerências orquestradas pelo capitalismo nos países em desenvolvimento impactam de forma profunda nas políticas sociais locais, suprimindo investimentos sociais e situando os programas de transferência de renda como formas elementares para o combate e alívio à pobreza. O tópico a seguir visa introduzir o assunto das reformas estruturais e caracterizar os programas não contributivos nos países latino americanos em contraste aos implantados na Europa.

2. AMÉRICA LATINA: FOCALIZAÇÃO NA POBREZA

De acordo com Mauriel (2013), a partir da década de 1990, as orientações do denominado Consenso de Washington¹ passaram a incidir e moldar as políticas sociais nos países da periferia, que sofreram sérios cortes orçamentários decorrentes de reformas estruturais. Organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, tinham clara a estabilização monetária e política dos países em desenvolvimento como forma de reversão da crise enfrentada desde a década

¹ Expressa as medidas formuladas por economistas dos organismos multilaterais, aplicadas em mais de sessenta países, que articulavam políticas recessivas para estabilização, como redução dos gastos públicos e reformas nos sistemas previdenciários visando a garantia do superávit primário, liberalização financeira, abertura comercial, desregulamentação do mercado e privatização de instituições públicas (MAURIEL, 2013).



anterior, sob a justificativa do melhor uso do escasso dinheiro público. Como a focalização vinha na contramão dos direitos sociais relacionados à cidadania, a estratégia foi de não contrapô-lo com a universalização, mas de conciliá-los, agora sob um discurso de respeito à individualidade, expressos em termos como universalismo “segmentado”, “contido” ou “básico” (PEREIRA; STEIN, 2010), sob os seguintes argumentos:

Aplicam-se com mais eficácia e moralidade critérios redistributivos e igualitaristas; enfrentam-se situações de pobreza e exclusão de forma mais orientada (sem perder o foco) e efetiva; gasta-se menos; e, tecnicamente, atua-se de forma mais eficaz na gerência de programas e projetos a serem desenvolvidos (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 113).

Em países europeus, de acordo com Cobo (2012), onde há sistemas de proteção social consolidados, as transferências constituem-se um leque de cobertura frente a incertezas durante todas as fases da vida, independentemente de contribuição prévia, se configurando em políticas universais², visando garantir padrões mínimos de renda. Os programas focalizados de renda são direcionados aos indivíduos que não são contemplados com as demais políticas. Stein (2009, p. 197) define os programas de transferência de renda no contexto europeu da seguinte forma: “as rendas mínimas seriam a ‘última’ rede de segurança econômica ou de assistência social e consistiriam em transferências monetárias do Estado às famílias”.

Cobo (2012) analisa que no caso europeu as transferências de renda possuem caráter universal, no geral beneficiando famílias com crianças, sendo classificadas como *ex-ante*, direcionadas a ricos e pobres, descartando a comprovação de renda familiar e atuando como prevenção à pobreza, que pode ser exponenciada pela globalização e informalidade.

Já nos Estados Unidos e países latino-americanos, os sistemas de proteção social se caracterizam por serem residuais, de natureza contributiva e meritocrática. Focalizando famílias à margem de outros benefícios, os programas de transferência monetárias de renda nesses países se constituem em único meio de reversão da pobreza, o que pode perpetuar a exclusão, caso esses programas não se articulem às demais políticas de prevenção (COBO, 2012).

Nos países em desenvolvimento não são adotados programas universais, sendo estes caracterizados como *ex-post*, onde as transferências atuam como uma compensação entre a renda da família e a linha da pobreza estabelecida em lei, podendo também abarcar famílias numerosas ou compostas por idosos e pessoas com deficiência. São programas relacionados à identificação, seleção e classificação dos indivíduos que atendam aos critérios para acesso a tais benefícios.

Segundo Stein (2009), os programas de transferência de renda, ou de renda mínima, como também são conhecidos, foram implementados na América Latina a partir do fim da década de 1980 e começo dos anos 1990. A autora destaca entre os

² Esse “mosaico” de garantias se constituem em “políticas universais de transferência de renda às famílias com crianças, auxílios maternidade e doença, seguro-desemprego, aposentadorias e pensões e políticas voltadas para qualificação e inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, além da oferta de serviços de saúde, educação e cuidado com as crianças (COBO, 2012, p. 28).



**II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017**

primeiros programas nacionais de transferência de renda: *Programa Beca Alimentaria* (Venezuela, 1989); *Programa de Auxílio à Família* – PRAF (Honduras, 1990); *Programa de Educação, Saúde e Alimentação* – Progresa (México, 1997) e *Bono Solidario* (Equador, 1998). Foram impulsionadas com a Declaração dos Objetivos do Milênio em 200, cujas metas, até 2015, se direcionam aos “esforços mundiais para reduzir a pobreza, melhorar a saúde, e promover a paz, dos direitos humanos e a sustentabilidade ambiental” (p. 200).

Os programas de transferência de renda estão se expandindo como nova modalidade de política social e cumprem a função de garantir rendimentos provenientes do mercado formal de trabalho. São voltados para incidirem sobre a pobreza extrema e miséria, mas não são capazes de gerar resultados quanto a desigualdade social e concentração de renda, visto que a América Latina figura como uma das mais desiguais do mundo. Distingue dos benefícios do modelo de seguro social: são direcionadas a categorias estabelecidas, como idosos, pessoas com deficiência, ou a situações como extrema miséria e vulnerabilidade e não contributivos, por isso entendidos como benefícios assistenciais: Além disso:

São concedidos mediante diversas condicionalidades, além da comprovação da situação de miséria/pobreza: idade, deficiência, moradia, participação em atividades sociais ou comunitárias, disposição do beneficiário ou de sua família para trabalhar ou realizar atividades de inserção social. Seus valores são reduzidos, em geral bem abaixo do valor do salário mínimo, de modo que não asseguram a satisfação das necessidades básicas e impelem os usuários a buscar outras fontes de rendimentos (BOSCHETTI, 2009, p. 192).

Além disso, alguns são incorporados à renda per capita, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) brasileiro, como pontua Sposati, (2013), no caso específico das pessoas com deficiência. Mesmo assim, corte de renda não pode passar de um quarto do salário mínimo e a pessoas deve comprovar a permanências das condições que lhe afixam a transferência monetária.

Na análise de Stein (2009, p. 201), diferente do caso europeu, os programas de transferência de renda latino-americanos constituem-se como o primeiro e único meio de acesso a qualquer tipo de benefício, sendo restritos a famílias em situação de pobreza estrutural em que, “analisados sob o prisma das necessidades básicas, os Programas revelam que o atendimento se restringe à sobrevivência, destituídas do caráter de direito social”.

(...) a política, que deveria ser a “última rede de segurança” para indivíduos que, porventura, não tenham sido (suficientemente) contemplados pelos demais instrumentos de proteção social (benefícios universais à crianças, aposentadorias, pensões, auxílios diversos, seguro desemprego etc.), inverte seu posicionamento para o principal, quando não único, instrumento de alívio da pobreza, atribuindo a ela um objetivo além de suas possibilidades (COBO, 2012, p. 21).

Como principal meio das políticas sociais de proteção social no atendimento aos mais vulnerabilizados, os programas de transferência de renda, mediante recursos suficientes e articulação setorial, tem por objetivos:

Incrementar o capital humano em longo prazo com a finalidade de romper a reprodução intergeracional da pobreza; proteger o capital humano de



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22 a 24 de novembro de 2017

crianças de famílias afetadas por choques econômicos; reduzir a pobreza em médio prazo, por meio do aumento das capacidades das famílias pobres; e aliviar a pobreza em curto prazo, transferindo renda para garantir níveis básicos de consumo (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 121).

Contudo, conforme as autoras, a focalização das políticas sociais se valem de mecanismos ultrapassados e humilhantes para a população, como os testes de meios, a desconfiança da veracidade da necessidade, a exigência de contrapartida e o estigma da dependência estatal. São formas, em fato, de exclusão e não de inserção à proteção social, que intentam conter as despesas públicas em áreas não produtivas.

Netto (2007) aponta que o panorama hoje na América Latina é de políticas mínimas frente a maximização da questão social, que estão distantes de proporcionarem resultados positivos quanto a permanência da concentração de renda e da pobreza, em uma região que esta e a desigualdade são estruturais e permanecem em níveis altos e alarmantes, denunciando a crueldade e inoperância do sistema que subjuga a classe trabalhadora em uma espiral de acumulação e exploração.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção social nos países em desenvolvimento, em que os programas de transferência de renda são paradigmáticos, tornam flagrantes o arranjo operado pelo grande capital na intenção de neutralizar a ação estatal e reduzir orçamento. Mediante o discurso de seletividade, em detrimento da universalização, a população deixa de ser assistida pelo Estado na forma de direito.

Os beneficiários são tidos como dependentes e incapazes de gerir suas vidas e a política social aparece como benesse ou assistencialismo. As condições de vida são rebaixadas e os recursos destinados condenam os pobres a um ciclo de incertezas e marcas que estigmatiza e humilha.

A questão social vai se repondo de forma mais intensa e refratária, exponenciada pelo desemprego estrutural de longa permanência, expressas no aumento da criminalidade, da violência, da carência, da não participação social.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Gentili, Anderson, Salana (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 6° ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BOSCHETTI, Ivanete. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.112, p. 754-803, out./dez. 2012.

_____. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 174-195.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

COBO, Barbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda** – contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento, pobreza e políticas sócias. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 97-117, 1º Semestre de 2013.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 19, p. 134-170. 2007.

_____. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 5º ed. São Paulo: Cortez, 2012.

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

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs). **Capitalismo em Crise: Política Social e Direitos**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETT, I. et al. (Orgs). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 196-219.