

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Programa de Mestrado em Administração Pública

Emilene Kareline Marciano dos Santos

**PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: uma reflexão sobre as possibilidades e
os limites do Giro à Esquerda**

Belo Horizonte

2018

Emilene Kareline Marciano dos Santos

PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: uma reflexão sobre as possibilidades e os limites do Giro à Esquerda

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo

Belo Horizonte

2018

S237p Santos, Emilene Kareline Marciano dos.
Proteção social na América Latina [manuscrito] : uma reflexão sobre as possibilidades e os limites do giro à esquerda / Emilene Kareline Marciano dos Santos. – 2018.
[8], 120 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Carla Bronzo

Bibliografia: f. 115-128

1. Bem-estar social – América Latina. 2. Política social – América Latina. I. Bronzo, Carla. II. Título.

CDU 36(8=6)

Emilene Kareline Marciano dos Santos

PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: uma reflexão sobre as possibilidades e os limites do Giro à Esquerda

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo – FJP (Orientadora)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – FJP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 28 de março de 2018.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre e em primeiro lugar, minha gratidão. Ele está presente comigo em todos os momentos, tem me sustentado, amparado e sido fiel em suas palavras.

A minha família querida, meu amor, respeito e agradecimento por todo o apoio na jornada do Mestrado e, fundamentalmente, na jornada da vida. Em especial, agradeço a minha mãe, Rosilene, pelo cuidado, pela preocupação, pela compreensão e pelo carinho dispensados. E aos meus irmãos, Tamíris e Diogo, por manterem o bom o humor e a leveza dos meus dias. Ao meu pai, Emilson (*in memoriam*), por ter mostrado a educação como uma forma de crescer e trilhar novos caminhos, e por seu amor que ainda ecoa.

Aos meus irmãos de fé, pelas orações, pelo carinho e apoio que têm me dado desde sempre.

Aos meus amigos de perto e de longe, por me escutarem, chorarem comigo, me aconselharem, me incentivarem e me animarem a seguir.

Aos meus professores, por compartilhar o conhecimento e suscitar a vontade de aprender.

A minha orientadora, Professora Carla, pela sua paciência e ajuda na construção desta pesquisa.

Aos colegas de Mestrado, que contribuíram para alargar minha visão sobre a Administração Pública ao dividirem suas experiências pessoais e profissionais.

Aos amigos da Panelinha do Almoço, por terem sido um porto seguro em meio às dúvidas e receios que vieram durante o Mestrado e por terem alegrado os dias dessa caminhada.

A todos que, de alguma forma, cooperaram para que eu chegasse até aqui.

RESUMO

Esta dissertação estuda a proteção social latino-americana a partir da verificação das implicações do giro à esquerda na América Latina para compreender os elementos que operam nas permanências e nas rupturas dos modelos de proteção social da região. A heterogeneidade regional e as diferenças na constituição dos sistemas de proteção social foram consideradas para a hipótese de que os países tiveram distintas experiências do giro à esquerda, limitadas pela institucionalidade de cada modelo. Assim, o instrumento metodológico do trabalho consiste no estudo das tipologias sobre a região e na análise qualitativa, a partir de fontes secundárias sobre as estratégias públicas implementadas durante os governos de esquerda. Contém ainda a reconstrução histórica, descritiva e analítica dos sistemas de proteção social da América Latina, com ênfase nas transformações ocorridas na virada do milênio em termos de matriz econômico-produtiva, cenário político e institucionalidade protetiva. A pesquisa mostra que sob a orientação esquerdista houve o incremento no gasto público social, a ampliação de serviços e benefícios sociais, a universalização de políticas e programas e o alargamento da concepção de cidadania pelo enfoque em direitos. Isso foi materializado na melhora dos indicadores sociais da desigualdade e da pobreza em países tidos como de alta, média e baixa densidade de proteção social. Tais resultados expressam a convergência da matriz econômico-produtiva favorável à região, com o ativismo estatal, os compromissos com a agenda internacional e, sobretudo, com o caráter inovador trazido pela esquerda no âmbito da proteção: a orientação das ações públicas pautadas pela busca da justiça e a igualdade sociais. Em vista da Crise de 2008 e das indicações da desaceleração do giro à esquerda, este trabalho tece considerações a respeito das possibilidades e limites do giro na América Latina e reflete sobre as direções socioprotetivas que a região pode tomar doravante. Ao fim, esta dissertação considera que o contexto político importa para os estudos da proteção social latino-americana e dará mais robustez às pesquisas que o incorporar às análises.

Palavras-chave: Proteção social. América Latina. Giro à esquerda.

ABSTRACT

This dissertation studies Latin American social protection based on the verification of the implications of the left turn in Latin America to understand the elements that operate in the permanences and ruptures of the social protection models of the region. The regional heterogeneity and the differences in the constitution of social protection systems were considered for the hypothesis that the countries had different experiences of the left turn, limited by the institutionality of each model. Thus, the methodological instrument of this work consists of the study of the typologies about the region and the qualitative analysis from secondary sources about the public strategies implemented during the leftist governments. It also contains the historical, descriptive and analytical reconstruction of social protection systems in Latin America, with emphasis on the transformations that occurred at the new millennium in terms of the economic-productive matrix, political scenario and institutionality of the protection. The research shows that under the leftist orientation there was an increase in social public spending, the expansion of services and social benefits, the universalization of policies and programs, and the broadening of the concept of citizenship through the focus on rights. This was materialized in the improvement of the social indicators of inequality and poverty in countries considered as high, medium and low density of social protection. These results express the convergence of the economic-productive matrix favorable to the region, with state activism, commitments to the international agenda and, above all, to the innovative character brought by the left in the scope of protection: the orientation of public actions guided by the search for justice and social equality. In view of the 2008 Crisis and the indications of the deceleration of the left turn, this research makes considerations about the possibilities and limits of the turn around Latin America and reflects about the socio-productive directions that the region can take from now on. Finally, this dissertation considers that the political context matters for the studies of Latin American social protection and will give more robustness to the researches that incorporate it to the analyzes.

Keywords: Social protection. Latin America. Left turn.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 BEM-ESTAR E PROTEÇÃO SOCIAL: TIPOLOGIAS PARA A AMÉRICA LATINA.....	15
2.1 Problematizando a Ocorrência do Estado de Bem-Estar Social na América Latina	15
2.1.1 A Tipologia de Esping-Andersen (1991)	16
2.2.2 Entre o Estado de Bem-Estar Social e os Sistemas de Proteção Social: Tipologias para a América Latina	18
2.2.2.1 A Tipologia de Mesa-Lago (1992)	19
2.2.2.2 A Tipologia de Filgueira (1997).....	22
2.2.2.3 A Tipologia de Fleury e Molina (2000).....	25
2.2.2.4 A Tipologia de Cecchini, Filgueira e Robles (2014).....	27
3 PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: DISTINTOS MODELOS E CONFIGURAÇÕES DO ESTADO SOCIAL.....	36
3.1 A entrada no Século XX	38
3.2 Modelo Liberal-Exportador (Anos 1920)	39
3.3 Modelo de Substituição de Importações (1930-1970/80)	42
3.4 Novo Modelo Liberal-Exportador (1980-2000).....	48
3.5 Modelo Estatal-Exportador (A partir dos Anos 2000)	54
4 O GIRO À ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA: CONSTRUÇÕES DOS ANOS 2000	58
4.1 O Giro à Esquerda	59
4.1.1 Pautas da Esquerda e Proteção Social	64
4.2 Políticas Sociais no Giro à Esquerda.....	66
4.2.1 Transferências Monetárias para Famílias com Filhos	67
4.2.2 Aposentadorias, Pensões e Outros Tipos de Transferências Monetárias para Idosos	71
4.2.3 Acesso à e Garantia da Provisão de Saúde	72
4.2.4 Aumento da Oferta e da Faixa Etária para o Acesso à Educação.....	75
4.2.5 As Diversas Políticas de Amparo ao Trabalhador	78
5 “PARA ONDE IREMOS?”: UMA REFLEXÃO SOBRE OS ALCANCES DO GIRO À ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA	99
5.1 Algumas Considerações sobre a América Latina a partir do Caso Brasileiro.....	101
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como tema os sistemas de proteção social na América Latina, recortados analiticamente a partir do giro à esquerda. A América Latina é uma região formada por 20 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Embora a heterogeneidade intrarregional seja recorrentemente apontada nos trabalhos que tomam a região como unidade de análise, pode-se considerar que vários aspectos culturais e históricos presentes nesse subcontinente conferem traços comuns às narrativas nacionais. Por isso, mesmo em face do valor das dissimilaridades na construção analítica deste texto, deve-se reforçar que o estudo sobre a América Latina apontará para a incidência de ciclos e macrotendências que envolvem os países em intervalos temporais similares e, assim, possibilitam estratégias de comparação que identifiquem tanto os processos gerais quanto as particularidades endógenas.

A proteção social é uma instituição complexa e, bem como todo processo histórico, possui suas características temporais, espaciais e de contexto que, quando deslocadas analiticamente, não se encaixam em outras realidades sem a necessidade de ressalvas ou de criação de outras ferramentas metodológicas. Os regimes de proteção social da América Latina têm sido amplamente examinados há décadas e não raras vezes foram contrapostos aos modelos de Estado de Bem-Estar constituídos nos países de capitalismo avançado. Contudo, no caso latino-americano, os sistemas de proteção social foram organizados sobre o trabalho informal e sobre a estratificação dos grupos ocupacionais, de forma que esses dois aspectos tornaram-se estruturantes da modelagem protetiva. Portanto, as bases da proteção social regional sustentam-se em dinâmicas e processos próprios, nos quais reside o valor analítico de se examinar a América Latina em si, não obstante as especificidades de seus países.

A partir dos anos 2000, os analistas que se debruçam em estudos regionais identificaram a inédita e sucessiva chegada de líderes da esquerda ao poder nacional de grande parte dos Estados latino-americanos, o que recebeu a denominação de giro à esquerda. As inúmeras indagações, suscitadas pela mudança nos rumos políticos, acerca da nova forma que o Estado de Bem-Estar ou Estado Social passaria a ter na região, ofereceu a oportunidade para pesquisas comparativas quanto aos ganhos sociais obtidos no momento anterior ao giro e no momento do giro. O conteúdo político, embora não seja tradicionalmente explicitado como relevante para a compreensão dos regimes de proteção, é um elemento importante para o

entendimento da institucionalização de um ou outro formato socioprotetivo, conforme corrobora a retomada histórica da proteção social latino-americana.

Então, diante da confluência simultânea dos fatores estruturais e estruturantes acima mencionados, este trabalho busca responder à seguinte pergunta: Como o giro à esquerda se manifestou nos diferentes regimes de proteção social da América Latina? Intuiu-se como resposta que as heterogeneidades dos regimes protetivos da região levaram a experiências diferentes do giro, limitadas pela institucionalidade de cada modelo, ainda que o alcance do giro, em termos de consecução de políticas públicas, tenha sido intensivo em todos os países analisados. Baseado nesses dois argumentos, o objetivo geral reside em verificar as implicações do giro à esquerda na América Latina a partir da análise tipológica para compreender os mecanismos que operam nas possibilidades e nos limites dos modelos de proteção social. Os objetivos específicos são: 1) identificar os modelos de proteção social na América Latina; 2) discorrer sobre as configurações do Estado Social latino-americano e os principais pontos de inflexão dos modelos ao longo dos séculos XX e XXI; 3) compreender a relação entre o giro à esquerda e as práticas de proteção social do seu contexto – a) transferências monetárias para famílias com filhos; b) aposentadorias, pensões e outros tipos de transferências monetárias para idosos; c) o acesso à e a garantia da provisão de saúde; d) o aumento da oferta e da faixa etária para o acesso à educação; e e) as diversas políticas de amparo ao trabalhador – nos grupos de países da América Latina nos anos 2000; e 4) suscitar reflexões para o estudo da proteção social na região tendo em vista a importância do contexto político para a pesquisa sobre essa temática.

Inicialmente, tomou-se por pressuposto que a região experimentou uma sequência de bons resultados sociais nos anos 2000. Entre eles, a melhora do desempenho nos indicadores epidemiológicos e da saúde materno-infantil; a alta da taxa de emprego e de escolaridade; a redução da pobreza e da desigualdade; e a ascensão de classes sociais baixas. Em segundo lugar, conjecturou-se que, entre outros responsáveis pela performance expansiva dos latino-americanos, estava o componente político representado pelo giro à esquerda. No entanto, ambas as afirmativas não dão clareza quanto às contribuições do giro no sentido de manter, transformar ou equilibrar, por exemplo, os formatos latino-americanos de proteção. Por isso, foi preciso buscar na literatura formas de olhar para as estruturas protetivas e identificar variáveis que permitissem ver as nuances intrarregionais, mais especificamente, quando da ascensão dos governos esquerdistas.

Para tanto, após esta Introdução, o Capítulo 1 trata de revisar parte da literatura que discute a noção de bem-estar social na América Latina. É por meio dela que, ante críticas e

ponderações sobre as características regionais, forja-se o conceito de sistema de proteção social para se pensar o arcabouço de políticas sociais implementadas com a finalidade de resguardar os cidadãos dos riscos sociais. Frente a quem e a quais riscos são respaldados têm-se os tipos de proteção, conformados a) pela temporalidade de origem das primeiras políticas, b) pelo gasto social público, c) por como se gasta, d) pela cobertura dos programas e políticas, e) pelos fatores demográficos e f) pelos arranjos institucionais. Essas variáveis concentram uma quantidade de informação que define o enquadramento dos países em grupos que os classificam e os distinguem quanto a aspectos diversos dos seus regimes socioprotetivos. Esse é o motivo de ter as tipologias como escolha metodológica.

A partir da análise tipológica contida no Capítulo 1, quatro das ferramentas apresentadas foram reunidas sob uma nova taxonomia, a fim de que juntas constituíssem um instrumento de análise mais completo para os objetivos deste estudo. Essa elaboração foi feita levando em conta as particularidades intelectuais (objetivos aos quais servem, conceitos e variáveis que abarcam, etc.) de cada tipologia e reconhecendo como fundamentais o acúmulo de conhecimento que elas possuem, o historicismo que carregam – e que também está presente nesta pesquisa –, o diálogo entre elas e a observância de que os grupos de países destacados pelos autores é pouco cambiante, não obstante serem distintas as variáveis. Dessa forma nasce o arranjo analítico deste trabalho, que classifica a densidade da proteção social latino-americana como baixa, média e alta e ajuda a sustentar o argumento da hipótese que afirma que a institucionalidade heterogênea dos sistemas de proteção social latino-americana moldou as possibilidades e os limites do giro à esquerda na região, implicando nas formas de manifestação do alcance dessa virada político-ideológica.

O Capítulo 2, por sua vez, traz a narrativa histórica da confluência das dinâmicas daquilo que se chamou aqui de matriz econômico-produtiva, contexto político e institucionalidade protetiva, na configuração de etapas da proteção social na América Latina. A retomada da história socioprotetiva tem início com a entrada no século XX e vai aos dias atuais, com o objetivo de evidenciar a importância dos elementos de contexto (econômicos, políticos e institucionais) para a definição de continuidades e rupturas na proteção social da região e revelar a complexidade dos arranjos por detrás dos modelos. Em virtude das limitações de tempo e amplitude, discorre-se de forma breve e geral sobre as macrotendências que conformaram o paradigma da proteção social no último século e nos últimos anos.

No processo da reconstrução da história da proteção social regional, o giro à esquerda apareceu com a função dupla a) de ser um recorte temporal que ilumina o objeto de análise – o sistema de proteção social latino-americano – e informar o contexto político que estrutura as

mudanças ocorridas nos regimes durante o novo milênio; e b) de trazer pautas reorientadoras para a proteção social – justiça social e igualdade social. Outro elemento analítico que se revelou interveniente foi as relações internacionais. É possível observar como os diálogos entre os Estados e/ou destes com blocos econômicos e regionais, organismos e grupos internacionais, em geral, influenciaram a formatação das suas intervenções no âmbito da proteção social. Ao longo do texto essas informações aparecem de forma explícita e mostram que o ambiente internacional, por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, investimento externo, empréstimos, resoluções, agendas internacionais, tratados, entre outros, produz impactos consideráveis nas decisões internas dos governos nacionais.

O capítulo subsequente, Capítulo 3, aborda o panorama do giro à esquerda na América Latina, desde o seu início até a situação atual – em termos de presidentes em exercício –, passando pelo levantamento de políticas e programas sociais implantados pelos governos esquerdistas na região. O critério usado para construir o quadro da proteção social latino-americana a partir do giro foi abstrair os principais esforços públicos no que tange aos sistemas protetivos. Portanto, cinco ações públicas foram consideradas: 1) transferências monetárias para famílias com filhos; 2) aposentadorias, pensões e outros tipos de transferências monetárias para idosos; 3) o acesso à e a garantia da provisão de saúde; 4) o aumento da oferta e da faixa etária para o acesso à educação; e 5) as diversas políticas de amparo ao trabalhador. Trazer à luz as intervenções públicas colabora para adensar as elaborações taxonômicas e demonstrar como os limites e possibilidades do giro à esquerda aparecem em cada *cluster* de países. Ressalta-se que não se trata de análise de políticas ou programas e que o estudo não avalia os resultados ou efeitos das ações públicas. Antes, é um trabalho que reflete, através da elucidação de exemplos, sobre as mudanças nos sistemas de proteção latino-americanos e enfatiza as contribuições do giro à esquerda nesses processos.

Diante das considerações feitas no Capítulo 3, o Capítulo 4 abre discussões e reflexões para a América Latina a partir de uma breve exposição sobre giro à esquerda no Brasil, desde alguns dos ganhos sociais obtidos desde o primeiro governo Lula até as propostas de reformas e o congelamento dos gastos públicos colocados pelo então presidente Temer. A escolha do país é de interesse para a pesquisa científica social nacional, haja vista as transformações que se desenham no cenário político. Ademais, o Brasil tornou-se, na década passada, exemplo internacional no campo de políticas sociais, o que leva à relevância de acompanhar academicamente as implicações que novos formatos institucionais terão no sistema protetivo. Ainda nesse capítulo, é tratada a Crise de 2008, seus desdobramentos para a proteção social latino-americana, e a notada desaceleração do giro à esquerda na região, principalmente no

grupo de países de alta densidade em proteção, o que pode ou não consolidar-se diante do resultado das eleições brasileiras neste ano.

Por fim, as Considerações Finais equacionam as expectativas colocadas pela hipótese inicial e aquilo que é demonstrado pelos dados bibliográficos. Mesmo que a pergunta de orientação deste trabalho pareça simples ou pouco robusta, tentar respondê-la abriu uma gama de possíveis agendas de pesquisa e revelou a complexidade implícita, porém não óbvia, no estudo da proteção social latino-americana. Além disso, tem-se que o mérito deste estudo é considerar que, em virtude das mudanças na região e das interconexões da realidade social, há a necessidade de incorporar novos elementos à análise tipológica dos sistemas de proteção social, por exemplo, o contexto político; e reforçar aqueles que persistem ao longo do tempo, como a estratificação e a informalidade.

Esta dissertação coloca-se, portanto, como um estudo qualitativo, com uso de fontes secundárias. Trata-se de uma construção histórica, descritiva e analítica dos sistemas de proteção social da América Latina, com ênfase nas transformações ocorridas na virada do milênio, quando se observou um movimento político-ideológico de inclinação à esquerda na região, conhecido na literatura como giro à esquerda. Os processos históricos de conformação dos sistemas de proteção na América Latina importam para se pensar a configuração do bem-estar social na região hoje. O exame das tipologias, por sua vez, é relevante para a análise de como o giro à esquerda foi incorporado nos diferentes grupos de países e que alterações essa inflexão gerou no escopo e amplitude da proteção social. Dessa forma, supõe-se que as inovações da esquerda tenham alargado e aprofundado as práticas de proteção, ainda que com sentidos e alcances distintos nos países pertencentes a cada *cluster*.

Em suma, como sendo uma ampulheta, a discussão do tema da proteção social na América Latina é aberta de forma ampla, abarcando toda a região nos Capítulos 1 e 2. O Capítulo 3 concentra a análise nos países que passaram pelo giro à esquerda até o início de 2018. No Capítulo 4, o debate é estreitado a partir do caso brasileiro que, ao ser apresentado, desvela caminhos para a compreensão de situações particulares, ao seu tempo vinculadas a macroprocessos pelos quais passa a América Latina. São esses macroprocessos que levam a reflexão a voltar-se para o todo latino-americano e geram algumas questões: Que cenários e trajetórias possíveis se delineiam no horizonte da região? Para onde iremos? Longe de buscar responder de forma cabal a essas perguntas, o trabalho de pesquisa disserta sobre as trajetórias pregressas dos países da região, seus condicionantes e alguns dos desafios que estão colocados para uma efetiva proteção social no subcontinente.

2 BEM-ESTAR E PROTEÇÃO SOCIAL: TIPOLOGIAS PARA A AMÉRICA LATINA

Muitos são os termos e conceitos que orbitam a temática da proteção social. Há variações, por exemplo, quanto às áreas que a compõem, aos tipos de política que dela fazem parte, e às formas de nomear o Estado quanto a sua atuação. Este capítulo tem como objetivo abordar as concepções de diferentes autores sobre o tema e identificar como eles constroem tipologias para analisar a realidade latino-americana. Esse exercício será útil para explorar como as inflexões trazidas pelo chamado giro à esquerda na América Latina impactaram a trajetória da proteção social nos diferentes tipos de países.

2.1 Problematizando a Ocorrência do Estado de Bem-Estar Social na América Latina

O surgimento institucionalizado do Estado de Bem-Estar Social (EBES) corresponde à evolução de fatores diversos¹ que, de acordo com Kerstenetzky (2012), têm mais valor morfológico do que genealógico. Nos países onde o EBES originou-se – países da Europa ocidental e os Estados Unidos (EUA) –, a fase de constituição deu-se entre o final do século XIX e o final da Primeira Guerra Mundial; seguida do período de consolidação; da fase de expansão ou “anos dourados”, que corresponde dos anos 1940 a meados dos anos 1970; e do momento de crise e reformas vivido já ao findar do século XX (KERSTENETZKY, 2012). O EBES é um fenômeno social que tem causas e efeitos no tempo, persistindo em contextos próprios, com arranjos particulares, e assim variando em modelos e regimes. A possibilidade de encontrar aspectos que se repetem na sua formação permite a formulação de tipologias e a percepção de nuances a partir de um núcleo duro de características comuns.

Antes de passar às considerações sobre a ocorrência do EBES na América Latina é preciso apresentar a tipologia clássica a partir da qual as críticas para a compreensão da região são feitas e novas perspectivas de análise são propostas. Esping-Andersen (1991) categorizou três tipos ideais de regimes de bem-estar que alargaram as formas de entendimento sobre o funcionamento das políticas sociais nas sociedades modernas e que até hoje constituem um ponto de partida importante para o tema da proteção social.

¹ Kerstenetzky (2012, p. 13) chama a atenção para o leque de teorias explicativas sobre a construção de Estados de Bem-Estar: industrialista, desenvolvimentista, democratista, institucionalista, recursista; com ênfase nas respectivas variáveis: industrialização, nível de desenvolvimento econômico, presença de conjuntos variados de instituições, recursos de poder e mobilização de classe.

2.1.1 A Tipologia de Esping-Andersen (1991)

Ao definir o que é o *welfare state*, Esping-Andersen (1991) lembra que a primeira geração de estudos comparados sobre o tema conceituou o Estado de Bem-Estar como o garantidor do bem-estar básico dos cidadãos. A preocupação não estava em prover significado ao que se entende por “básico”; e o gasto social, em detrimento de sua natureza ou qualidade, era o indicador suficiente para apontar a presença ou não do *welfare state*. Diante do pouco refino para definir a existência de um Estado de Bem-Estar, o autor propõe três critérios pelos quais é possível analisar as experiências de *welfare state* e inferir sua existência. O primeiro deles é que as atividades rotineiras de tal Estado estejam voltadas para a necessidade de bem-estar das famílias. O segundo diz respeito às formas de operacionalização das políticas, no sentido da provisão, para classificar os regimes de bem-estar quanto à interação entre Estado, família e mercado. Por fim, o terceiro critério consiste em eleger os atores historicamente relevantes, em termos de coalizão política, no desenvolvimento do *welfare state*.

Frente aos critérios destacados, o autor elabora o conceito de desmercadorização, por meio do qual são caracterizados os distintos modelos. Desmercadorização é a ideia de que à medida que os direitos sociais são entendidos como invioláveis, assumindo o *status* de direitos de propriedade, sendo assegurados com base na cidadania e não no desempenho dos indivíduos, estes últimos passam a não necessitar de sua inserção no mercado para realizar aqueles. “A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Sendo assim, decorrem dessa noção três tipos de *welfare state*, de acordo com o grau de desmercadorização, que, por sua vez, reflete as construções políticas e institucionais presentes na consolidação de cada um deles. Tem-se, deste modo, o regime liberal, o regime corporativista e o regime social-democrata.

O regime liberal é característico dos países anglo-saxões e dos EUA, marcado por um sistema em que as políticas sociais estão ligadas à expansão do mercado de trabalho e à geração de renda. Nesse caso, o acesso ao bem-estar é privado, feito através do consumo de cestas de serviços que variam em função da capacidade de pagamento dos indivíduos. Logo, aqueles que fracassam em ingressar no mercado serão atendidos pelas ações da assistência social, mediante comprovação de sua necessidade (ESPING-ANDERSEN, 1991). Comumente as políticas são focalizadas nos extremamente pobres e os benefícios são seletivos e não generosos. Portanto, os direitos sociais aqui estão relacionados ao atestado de pobreza e necessidade, e não à condição de cidadania. A desmercadorização, pode-se dizer, é

mínima neste regime, uma vez que as políticas são residuais e só atendem aos comprovadamente paupérrimos.

O segundo tipo de *welfare state*, o corporativista ou bismarckiano, recebe o nome que faz referência às políticas trabalhistas implementadas pelo chanceler Otto von Bismarck na Alemanha. Em 1871, ele estabeleceu o primeiro programa de compensações por acidente no trabalho, seguido por outros auxílios aos trabalhadores: programa de seguro de saúde (1883) e aposentadorias para os trabalhadores idosos e permanentemente deficientes (1889) (KERSTENETZKY, 2012). O corporativismo das políticas bismarckianas reside nas regras e critérios de elegibilidade que delimitam o acesso aos distintos pacotes de benefícios e serviços. Os pacotes cobrem principalmente ou exclusivamente os trabalhadores e oscilam em função da profissão desempenhada e da estratificação entre os grupos ocupacionais – militares, funcionários públicos, *white collars*, *blue collars*, etc.. A condição básica para requisitá-los é que empregados e empregadores efetuem a contribuição obrigatória ao Estado (BOSCHETTI, 2009). Nesse regime, os direitos sociais não são entendidos como invioláveis e assegurados com base na condição de ser cidadão. Ao contrário, valoriza-se o desempenho dos indivíduos, que passam a depender de sua inclusão no mercado de trabalho para a realização dos seus direitos. Dessa forma, fala-se que os serviços e benefícios de bem-estar possuem baixo grau de desmercadorização (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Por último, o regime social-democrata ou beveridgiano, que tem como ícone o Plano Beveridge. Elaborado em 1942, pelo economista britânico William Henry Beveridge, o Plano Beveridge continha elementos que reforçavam a solidariedade social como fator chave para a criação das condições de bem-estar. Os cidadãos deveriam contribuir periodicamente com o Estado, que teria a responsabilidade de usar esse recurso para subsidiar auxílios garantidos como direitos para viúvas, desempregados e doentes, por exemplo. Essa foi, para Boschetti (2007), a inovação do regime beveridgiano, que teria conseguido congrega a lógica do seguro, pertencente ao modelo bismarckiano, com a lógica da assistência, advinda do modelo liberal. Este regime parte do princípio da igualdade de direitos sociais básicos para todos os cidadãos, independentemente da classe ou da posição que eles ocupam no mercado e na sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1991). Há uma concepção universalista dos direitos e o foco na promoção da equidade através das políticas públicas, cuja ênfase recai na presença de mecanismos redistributivos e onde o Estado assume o papel de provedor dos serviços e benefícios (BRONZO, 2005). O social-democrata é um sistema que tende a ser desmercadorizante sempre que consegue “oferecer benefícios de tal qualidade que crie uma verdadeira opção ao trabalho” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

A tipologia das economias políticas do EBES em Esping-Andersen (1991) é clássica na abordagem dos regimes de bem-estar. Contudo, ela qualifica especificamente os países da Europa ocidental e os Estados Unidos, os quais possuem trajetórias históricas do desenvolvimento social, político e econômico que se aproximam. Quando a região tratada é a América Latina é preciso ponderar que os processos sociais que nela se sucederam não encontraram os caminhos do EBES, como o foi nos países de capitalismo avançado. Convencionou-se,² por isso, afirmar que se constituíram, ao longo do século XX, sistemas de proteção social nos países latino-americanos. Para a melhor compreensão do que são esses sistemas, de como eles se configuram e quais suas características e peculiaridades, cabe pontuar as análises que se fazem para a região.

2.2.2 Entre o Estado de Bem-Estar Social e os Sistemas de Proteção Social: Tipologias para a América Latina

Em se tratando de América Latina, não se pode dizer da existência de Estados de Bem-Estar tal como nos países europeus e nos EUA. A principal diferença entre a região e os Estados apresentados por Esping-Andersen (1991) consiste no fato de que, embora não haja Estado de Bem-Estar sem políticas sociais, é possível haver políticas sociais sem Estado de Bem-Estar; e é isso o que ocorre na América Latina (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2006). Tem-se, portanto, o uso da terminologia sistemas de bem-estar ou sistemas de proteção social para se referir às experiências dos países da região. Os sistemas de proteção social representam o conjunto de “medidas orientadas a construir sociedades mais justas e inclusivas, e a garantir níveis mínimos de vida para todos.” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 8, tradução nossa).³ Além disso, o termo *sistema* dá a ideia do funcionamento de um todo em prol da proteção, e não apenas de uma ou outra área buscando tal objetivo. *Proteção*, por sua vez, agrega também a ideia de bem-estar econômico e bem-estar social para os membros da sociedade (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014), contra males ou riscos dos quais a população precisa ser resguardada. Nesse sentido, as políticas protetivas devem atenuar ou evitar situações que tornem o cidadão socialmente vulnerável. Para diferenciar o fenômeno histórico do EBES daquilo que se

² Mesa-Lago (1992), Filgueira (1997), Felury e Molina (2000), Bronzo (2005), Boschetti (2007), Kerstenetzky (2012), Cecchini, Filgueira e Robles (2014), e Filgueira (2015), entre outros.

³ [...] pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas y inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos.

manifestou na região, o termo *Estado Social*⁴ designará as ações estatais no âmbito da e voltadas para a proteção social.

Aprender os matizes da proteção social na América Latina é tarefa melhor executada através da lente de estudos comparados ou de tipologias. A produção acadêmica sobre a região comumente persegue estes caminhos metodológicos e alguns deles serão reproduzidos na sequência.⁵ Decidiu-se pelo critério da data de publicação crescente para a exposição das tipologias. Assim, a ordem a ser seguida é: Mesa-Lago (1992), Filgueira (1997), Fleury e Molina (2000), Cecchini, Filgueira e Robles (2014).

2.2.2.1 A Tipologia de Mesa-Lago (1992)

Carmelo Mesa-Lago é um dos acadêmicos mais conceituados quando o assunto é proteção social na América Latina. Em 1978 ele publicou uma importante obra, o livro *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*, que se propõe à identificação das principais forças que determinam o início, a evolução e a distribuição dos serviços dos sistemas de seguridade social. Já na introdução o autor define a força por ele considerada como a mais significativa: os grupos de pressão. É a partir dela que a análise busca explicar os efeitos das desigualdades da seguridade latino-americana.

Posteriormente, em 1992, em um texto para discussão reportado ao Banco Mundial, com uma análise mais simplificada em relação ao livro de 1978, Mesa-Lago reproduz a tipologia já desenvolvida, porém com a incorporação de novos países e novas variáveis. Os países do primeiro estudo eram a Argentina, o Chile, o México, o Peru e o Uruguai; agora o universo verificado passara para 20 países⁶ e os dados utilizados foram extraídos de relatórios da CEPAL, dos anos de 1983 e 1984, sobre a região. Baseado nisso o texto volta-se para

⁴ Quando os autores citados na dissertação fizerem uso de terminologias e conceitos diferentes para se referir às ações estatais de proteção social, o termo *Estado Social* não será empregado. Far-se-á a reprodução das definições autorais, respeitando-se assim a elaboração teórico-metodológica das produções consultadas.

⁵ Recorrentemente citada nos estudos sobre a América Latina, Juliana Franzoni tem contribuições importantes para a compressão da proteção social na região. Esta nota vem explicitar a razão de os estudos da autora não fazerem parte desta pesquisa. Entende-se que Franzoni, em *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central*, ocupa-se da proteção social a partir da verificação de sua realização mais ao cargo da família, do Estado ou do mercado. Esta dissertação, por outro lado, buscou congrega, com base das tipologias escolhidas, as macrocaracterísticas – tempo de existência, gasto social, indicadores demográficos, ente outras – que ajudam a definir tipos de regimes de proteção e, por consequência, seu *locus* de realização e seu grau de desmercadorização. O trabalho da autora parte de variáveis e recortes ligados às questões de gênero para construir seus tipos protetivos e, embora essa seja uma questão central para o debate sobre proteção social e bem estar, este recorte não se liga aos objetivos mais gerais desta análise.

⁶ Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

aspectos da evolução histórica da seguridade social e do seguro social⁷ na América Latina. Apoiados em uma série de variáveis⁸ históricas, econômico-financeiras e demográficas surgem três grupos de países classificados quanto ao sistema de proteção social em: pioneiros, intermediários e tardios. Ressalta-se que a construção tipológica de Mesa-Lago (1992) elucida tipos ideais e que os países não se encaixam perfeitamente em um único grupo.

No grupo dos pioneiros estão a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica, Cuba e o Uruguai. Em comum estes países têm o fato de: 1) a criação dos seus primeiros programas de pensões ter sido nas décadas de 1920 e 1930; 2) a cobertura do sistema de seguridade sobre a população total e a população economicamente ativa (PEA) ultrapassar 60% e ser quase universal quando contabilizada os benefícios aos mais pobres; 3) a arrecadação com a contribuição sobre os salários chegar ou passar os 26%, os gastos com a seguridade social oscilarem entre 9% e 11% do PIB (produto interno bruto) e equivalerem a 1/3 do orçamento nacional; 4) a elevada expectativa de vida e o tempo de existência do regime fazerem com que as despesas com pensões variarem entre 44% e 79%; 5) ter alta taxa de proporção entre aposentados e colaboradores, em função do baixo crescimento e do envelhecimento da população; e 6) apresentar desequilíbrio atuarial e financeiro, que exige do Estado transferência de recursos para garantir o funcionamento do sistema.

O grupo dos países intermediários, à sua vez, agrega a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o México, o Panamá, o Paraguai, o Peru e a Venezuela. O que os une em um mesmo *cluster* são aspectos como: 1) ter os primeiros programas de pensões nas décadas de 1930 ou 1940; 2) ter a cobertura populacional total dos seguros entre 18% e 52%; 3) ter o percentual de contribuição salarial em torno de 18% e 25%, o gasto social com a seguridade na casa de 3% ou 4% do PIB e de 14% a 23% da despesa orçamentária global; 4) ter a distribuição dos benefícios mais aguda em programas de maternidade, pois são países que estão em um período de transição demográfica e têm um alto índice de dependência; 5) ter a proporção

⁷ O autor distingue seguridade social (*social security*) de seguro social (*social insurance*). No seu entender, o modelo de seguro social, adotado por muitos países na América Latina, é ressonante do regime bismarckiano. Ele é também mais restritivo em termos de cobertura de risco e de cobertura populacional, com baixa integração dos programas, e ancorado na contribuição tripartite – empregado, empregador e Estado. No âmbito da tipologia que Mesa-Lago (1992) elabora, os países pioneiros apresentariam regimes mais próximos de serem qualificados como o de seguridade social.

⁸ São 11 as variáveis observadas por Mesa-Lago (1992, p. 15): a data de criação do primeiro programa de pensão (variável 1); as porcentagens da população total e da população econômica ativa cobertas (variáveis 2 e 3); a contribuição percentual total na folha de pagamento (variável 4); a despesa do seguro social /seguridade social como percentual do PIB e despesas governamentais (variáveis 5 e 6); a proporção de despesas do seguro social/seguridade social dedicadas às pensões (variável 7); o desequilíbrio financeiro e, portanto, o desequilíbrio atuarial (variável 8); a proporção de pensionistas para contribuintes (variável 9); a porcentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos (variável 10); e a expectativa de vida ao nascer (variável 11).

entre pensionistas e contribuinte variável entre 0,5 e 0,15; e 6) o sistema estar, geralmente, em desequilíbrio atuarial e ter possibilidade de déficits financeiros no curto e médio prazo.

O terceiro conglomerado é composto por El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e República Dominicana, que configuram o tipo tardio, na terminologia de Mesa-Lago (1992). Nesses países 1) os programas de pensão iniciais foram criados nas décadas de 1950 e 1960; 2) a cobertura da população total é inferior a 10% da população e chega a 19% da PEA, mas com concentração na capital e nas maiores cidades; 3) o percentual total de contribuição sobre salários é baixo, entre 12% e 16%, o gasto social com a seguridade não ultrapassa os 2% do PIB e os 18% do orçamento; 4) as despesas com os benefícios concentram-se em cerca de 80% com programas de maternidade e 20% destina-se às pensões, devido ao serviço previdenciário ser recente e a expectativa de vida baixa; 5) a proporção de pensionistas e contribuintes é extremamente baixa, entre 0,02 e 0,08; e 6) o sistema, pelo menos no curto e médio prazo, não enfrenta desequilíbrio financeiro, mas pode sofrer desequilíbrio atuarial.

Após definir os tipos de sistema de proteção social, o autor busca correlacionar variáveis para encontrar tendências além daquelas que as variáveis por si só podem indicar. Ele faz isso, pois, o intuito do seu texto é discutir as reformas em curso nos anos 1990 e seus impactos na região. Depreende-se, porém, que o mérito principal do documento entregue ao Banco Mundial, bem como do livro *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*, está em considerar que a origem e o desenvolvimento de formas de seguro e seguridade sociais implicam em: maior ou menor cobertura, maior ou menor arrecadação e investimento estatal, determinado perfil populacional que acessa os benefícios, modalidade de benefício mais ofertada e a sustentabilidade do sistema no longo prazo. Suas pesquisas foram fundamentais para

identificar a estratificação da cobertura, conjugada com maior ou menor grau de fragmentação institucional, como as características centrais dos sistemas de proteção social [...] [e] na raiz da estratificação o autor encontra o poder dos grupos de pressão para negociar com o Estado privilégios diferenciais. (FLEURY; MOLINA, 2000, p. 14, tradução nossa).⁹

Filgueira (1997) pondera, contudo, que a abordagem de Mesa-Lago¹⁰ não reflete a qualidade dos sistemas, tão somente o nível de desenvolvimento deles. O autor afirma que as

⁹ [...] identificar la estratificación de la cobertura, conjugada con un mayor o menor grado de fragmentación institucional, como las características centrales de los sistemas de protección social [...] [y] en la raíz de la estratificación, el autor encuentra el poder de los grupos de presión para negociar con el Estado privilegios diferenciales.

¹⁰ O texto de Mesa-Lago ao qual Filgueira (1997) critica é o *Social Security in Latin America*, que faz parte de um relatório publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 1991. Observa-se durante a

chaves explicativas para a compreensão da natureza dos sistemas de bem-estar estão mais próximas dos seus pontos de partida singulares no tempo do que do grau de maturidade. Esta última seria uma variável intermediária, influenciada por outras. Para Filgueira (1997), faz-se necessária a inserção de novos elementos para se pensar os sistemas de proteção social na América Latina.

2.2.2.2 A Tipologia de Filgueira (1997)

Após considerar a classificação de Mesa-Lago (1992) como simples e não tipológica, Filgueira (1997) afirma que indicadores como a cobertura, o gasto e o como se gasta são os fatores que permitem mensurar o grau de maturidade dos sistemas de proteção e, em um segundo momento, o grau de desmercadorização dos mesmos. Tais indicadores juntos conformaram três *clusters* que compõem a tipologia dos Estados Sociais na América Latina entre 1930 e 1970/1980. Outra novidade trazida pelo autor é a articulação dessas variáveis com o modo de produção vigente no período por ele analisado. Deseja-se enfatizar que “o desenvolvimento das políticas de bem-estar deve ser entendido no marco do peculiar desenvolvimento econômico e político da região e das heterogeneidades nacionais concretas.” (FILGUEIRA, 1997, p. 8, tradução nossa).¹¹

O modelo de substituição de importações é a matriz produtiva que predomina no recorte temporal de Filgueira (1997). Seu funcionamento consistiu no crescimento das indústrias domésticas, a partir da renda gerada pela exportação dos produtos primários do subsídio para investimentos e de práticas protecionistas contra a concorrência externa. Os ganhos advindos dessa operacionalização aceleraram o processo de modernização social e econômica e a absorção da mão de obra excedente por meio da execução de obras públicas de infraestrutura. Especificamente sobre as políticas sociais, elas foram limitadas, na medida em que se mostraram orientadas para os setores urbanos e, preferencialmente ou unicamente, integradas ao mercado laboral formal; e majoritariamente estratificadas no acesso, na cobertura e na qualidade. Em observância à conjugação destas questões de contexto com as variáveis selecionadas, e às variações que ocorrem desse cruzamento, o autor agrupa 12 países

exposição de Filgueira (1997) que o conteúdo do documento de Mesa-Lago por ele citado reproduz o pensamento corrente desse autor, que é a ênfase em níveis de maturidade dos sistemas de proteção social e a decorrência do agrupamento dos países em nível alto, intermediário ou baixo.

¹¹ El desarrollo de las políticas de bienestar debe ser entendido en el marco del peculiar desarrollo económico y político de la región y de las heterogeneidades nacionales concretas.

latino-americanos em três grupos, de acordo com os regimes que eles apresentam: universalismo estratificado, regimes duais e regimes excludentes.

Os países que se encontram no primeiro tipo são a Argentina, o Chile e o Uruguai. Argentina e Uruguai desenvolveram seus sistemas de bem-estar a partir da exportação de bens primários que eram pouco intensivos em trabalho e possuíam alto retorno financeiro. O crescimento dos centros urbanos impulsionou processos migratórios que pressionaram pela incorporação de setores secundários na produção. O resultado foi a sindicalização destes e a conformação de programas de proteção, cujo financiamento era tripartite para o seguro social, e unilateral, por parte do Estado, para a educação e alguns atendimentos à saúde. O Chile tinha contexto de produção similar, porém mais diversificado e intenso em mão de obra. Assim como nos outros países, os núcleos profissionais mais sindicalizados e articulados politicamente lograram primeiro a sua inserção no sistema de proteção social.

Para Filgueira (1997) esses são os países de universalismo estratificado. São universalistas porque até os anos 1970 a maior parte de sua população estava protegida por algum seguro social e acessava serviços de saúde e educação primária e secundária; e porque a prestação de serviços e a oferta de benefícios monetários estavam desassociadas do mercado de trabalho, o que proporcionava extensa desmercadorização. O quesito estratificação, por sua vez, corresponde ao fato de que tais sistemas foram constituídos sob forte distinção ocupacional quanto aos benefícios e às condições de acesso aos pacotes de seguro social e seguro saúde. Isso fez com que a desmercadorização fosse estratificada entre os setores que acederam inicialmente – funcionários públicos, servidores urbanos e trabalhadores fabris – e os que acederam tardiamente – trabalhadores autônomos, informais e rurais. Além disso, são países que se aproximam do modelo corporativista de Esping-Andersen (1991) no que tange à cobertura e ao como se gasta. A população total resguardada, em 1980, era de 78,9%; 67,3%; e 68,5%, respectivamente na Argentina, no Chile e no Uruguai. Na mesma ordem, a PEA coberta era de 68%; 75,6%; e 95,4%. O equivalente do gasto em relação ao PIB nos anos 1980 chegou a 16,2% para os argentinos; 13,7% para os chilenos; e 17% para os uruguaios.

Na sequência são apresentados os componentes do tipo regimes duais: Brasil e México. A terminologia faz referência a dois pontos que refletem a presença de práticas híbridas na proteção social desses países: a estratificação sem o universalismo – oposto do que ocorre no grupo anterior – e a priorização de certas regiões, em detrimento de outras, na provisão de proteção. Isso está ligado ao fato de que nestes países o modelo de substituição de importações e suas consequências foram regionalmente destoantes, e essa disparidade se reproduziu na estrutura de proteção. A forma de operacionalização do sistema gerou

oportunidade para práticas “clientelistas e patrimonialistas em áreas de menor desenvolvimento econômico e social e corporativismo vertical em áreas mais desenvolvidas.” (FILGUEIRA, 1997, p. 14, tradução nossa).¹² Este modelo e o anterior seriam variantes do modelo corporativo, “em que as políticas sociais “estratificadas” atenderiam aos trabalhadores formais segundo as regras de estratificação vigentes.” (KERSTENETZKY, 2012, p. 168). Assim, o grau de universalismo estaria atrelado ao nível de emprego formal nesses países. O nível de formalização é o que enfim diferencia universalistas estratificados de duais, que se distinguem do sistema excludente pela presença significativa do Estado.

No Brasil e no México, até a década de 1970, a educação primária estava quase universalizada e a saúde tinha grau de cobertura considerável, ainda que estratificada. Também o sistema de seguridade¹³ reproduzia mecanismos de estratificação. O percentual da população total segurada, em 1980, era de 96,3% entre os brasileiros e 53,4% entre os mexicanos; sobre a PEA: 27% entre brasileiros e 28,1% entre mexicanos. Sobre o PIB o valor correspondia a 9,3% no Brasil e 8% no México.

Os países de regimes excludentes são o terceiro grupo de Filgueira (1997). Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana representam esse tipo ideal. Trata-se de países em que a situação de pobreza recai em mais da metade dos habitantes, e em que os sistemas de seguro social e de saúde são elitistas. As elites se apropriam do aparato estatal para acumular renda sem prover bens coletivos: as políticas sociais agregam privilégios às camadas já privilegiadas. Na educação, o ensino primário, desigual na qualidade, é acessado por um número pouco superior a 50% de pessoas. Nos anos 1970, menos que 15% da população se encontrava coberta por programas básicos de proteção como saúde e seguridade. A cobertura de seguridade era de 9% na Bolívia; 6,2% em El Salvador; 9,4% no Equador; 14,2% na Guatemala; em Honduras 7,3%; na Nicarágua 9,1%; e sem dados para a República Dominicana. Em contextos de regimes excludentes a distribuição do trabalho está concentrada no setor informal, na agricultura e em atividades desprestigiadas socialmente. Tal estrutura ocupacional é refletida na esfera da proteção e acaba por excluir os mais vulneráveis e abonar aqueles que já são beneficiados.

Fleury e Molina (2000) sugerem que Cuba e Costa Rica poderiam ser qualificados em uma quarta categoria, a de países universalistas. De acordo com os autores, estes dois países tenderiam a uma cobertura universal, entretanto, sem o elemento estratificação do primeiro

¹² [...] clientelares y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social y forma de corporativismo vertical en áreas más desarrolladas.

¹³ Termo usado pelo autor, que não se preocupa em diferenciar seguro social de seguridade social.

grupo de Filgueira (1997). A base universal e igualitária destes países é fruto de políticas sustentadas ao longo do tempo, que asseguram a permanência dos grupos desfavorecidos na rota dos serviços sociais.

Ademais, reconhecem-se os avanços de Filgueira (1997) no sentido de captar elementos da organização dos sistemas de proteção social, dado o nível de desenvolvimento destes, combinando estratificação e exclusão (FLEURY; MOLINA, 2000). A correlação entre o pressuposto teórico “de maior desmercadorização para maior proteção” e as particularidades do processo de construção do bem-estar na região levam a concluir que a data de criação dos programas de seguros não determina, por si só, a maturidade de sistemas de proteção. Há elementos históricos, ligados ao arranjo econômico e político, que influenciam a maturidade do bem-estar e permitem considerar o grau de desmercadorização dos regimes na América Latina. Fleury e Molina (2000), em uma clara associação com a matriz de Esping-Andersen (1991), alargam o conjunto de características das distintas manifestações do Estado Social na região.

2.2.2.3 A Tipologia de Fleury e Molina (2000)

Conceitualmente, Fleury e Molina (2000) aproximam-se de Mesa-Lago (1992) no entendimento do que é proteção social. Eles assumem no texto em questão que a proteção social é sinônima de seguridade social: “trataremos a proteção social, sobretudo, a partir dos sistemas institucionalizados da seguridade social” (FLEURY; MOLINA, 2000, p. 2, tradução nossa).¹⁴ Contudo, quando necessário, o conceito se estende para abarcar resultados globais das políticas sociais. É importante dizer ainda que o estudo lida com países da América Latina e do Caribe e tem como eixo de análise o processo histórico de constituição dos sistemas de proteção social até o final dos anos 1980.

A elaboração da tipologia agora abordada parte de dois pontos. Um é a compreensão de que a trajetória das políticas sociais na região está marcada pela articulação de processos econômicos (industrialização), sociais (emergência de novos atores e transformação nas relações sociais), e políticos (as repostas políticas e institucionais às lutas sociais). O outro é a revisão das construções categorizantes já feitas com o objetivo de apreender as dimensões envolvidas no campo da política social e a partir disso agrupar as características dos modelos em torno de lógicas de organização da proteção social (FLEURY; MOLINA, 2000).

¹⁴ [...] trataremos la protección social sobre todo a partir de los sistemas institucionalizados de la seguridad social.

Modelos de protección social traz três tipos que reúnem desde componentes que estão na sustentação dos sistemas até os mecanismos que resvalam na forma pela qual as escolhas políticas serão implementadas. Assim, cria-se uma relação direta entre modelos de proteção e as condições de cidadania dadas no âmbito deles. A opção dos autores é nomear as modalidades tendo em vista o quadro institucional específico que organiza a incorporação das demandas sociais em cada uma delas. Dessa maneira, encontram-se as seguintes formas de proteção social: assistência social, seguro social e seguridade social. Elas contemplam, na junção entre Estado e sociedade, respectivamente, a cidadania invertida, a cidadania regulada e a cidadania universal.

O eixo de proteção que recai na assistência social é típico de contextos que enfatizam o mercado e sua autorregulação como *locus* de realização do bem-estar dos indivíduos, ao selecionar quem pode e quem não pode consumir determinados tipos de serviços. O Estado fica relegado a uma participação mínima, de caráter complementar e compensatório junto aos grupos que se revelam incapazes de manter-se no mercado. O modelo é, por isso, residual, voltado para a atenção aos grupos vulneráveis ou aos focos de pobreza, mediante comprovação de necessidade. Constitui-se pela consecução de ações pontuais, temporais e descontínuas na atenção. A intervenção pública se reveste de uma intencionalidade preventiva e punitiva em detrimento da garantia de direitos de cidadania, que assume, portanto, a funcionalidade de cidadania invertida. Há aqui uma aproximação com o tipo liberal de Esping-Andersen (1991).

O modelo do seguro social, por sua vez, é aquele cuja especificidade está na cobertura dos indivíduos que possuem vínculo contratual de trabalho, remetendo à reforma bismarckiana. Ele se estrutura a partir da lógica meritocrática do seguro privado e cobre o risco principal da perda da capacidade de trabalho. O destaque nesse modelo é que aquilo que seria um sistema de seguros privados, vendidos livremente no mercado, conta com o subsídio do Estado, que exige a filiação a algum pacote de proteção. Determina-se, assim, que sejam recolhidas contribuições de empregados (sobre o salário), de empregadores e do governo para que possam ser requeridas as compensações. As cestas de serviços e benefícios dos grupos ocupacionais são díspares e variam na proporção das contribuições feitas junto ao sistema. Essas iniquidades são reconhecidas e legitimadas pelo corpo burocrático em troca da manutenção da lealdade ao regime político e econômico vigente, além de serem apoiadas por uma concepção de que determinadas categorias trabalhistas merecem privilégios que as diferenciem das demais. A vinculação expressa de direitos sociais com a participação no

mercado laboral formal faz referência a uma cidadania regulada pelas normas que regem a presença dos cidadãos na estrutura produtiva.

O terceiro tipo ideal de sistema de proteção social é a seguridade social. Esse formato tem inspiração Beveridgiana e abarca as políticas públicas pautadas por princípios de justiça social e pela garantia de um mínimo para se viver para todos os indivíduos. O cerne desse modelo é o entendimento de que os direitos devem estar desassociados da relação contratual trabalhista, pois são inerentes à condição de cidadania, universais, e devem estar disponíveis a todos. Esse núcleo duro do modelo gera mecanismos de redistribuição pelas políticas sociais, cujo objetivo é a correção das desigualdades criadas no mercado. Ele gera também instituições integradas na coordenação e execução das políticas, dando ao Estado centralidade na administração e na operacionalidade do sistema. Fala-se em cidadania universal pelo motivo de os benefícios sociais ganharem *status* de direitos e poderem ser acessados sempre que as pessoas percebam sua necessidade deles.

Os autores não elencam países que seriam correspondentes a cada modelo, antes, informam o panorama da América Latina e do Caribe a partir deles, salientando um ou outro caso que ilustre as suas afirmações. No quesito cobertura, um dado de 1991, extraído do Bando Interamericano de Desenvolvimento, mostra que menos de 50% da população da região estava amparada por algum tipo de benefício ou seguro, sendo a razão principal a vinculação entre eles e a inserção no mercado de trabalho. Assim, os benefícios, na maioria dos países, eram de caráter meritocrático e contributivo, com ressalva para as intervenções no âmbito da saúde que se dividiam entre programas ligados à saúde do trabalho e a existência de um sistema paralelo.

Fleury e Molina (2000) agregam novos elementos no debate da proteção social ao desvelarem que há forças institucionais diferentes em cada lógica de organização do bem-estar. Não somente isso, mas pode-se inferir que o grau de comprometimento do poder público com as ações de proteção tende a ser maior em regimes cujos benefícios e serviços estão normatizados enquanto direitos.

2.2.2.4 A Tipologia de Cecchini, Filgueira e Robles (2014)

Em um documento elaborado para a CEPAL, Cecchini, Filgueira e Robles (2014) apresentam a proposta de tratar a proteção social na América Latina e o Caribe concedendo importância analítica aos países. Segundo os autores, estes são o ambiente em que variáveis como gasto social, cobertura e desigualdade ganham sentido único devido a sua interação com outros elementos presentes nas realidades sociais específicas. Os estudos de caso reunidos seguem a mesma linha de produção, que definiu cinco¹⁵ grandes pontos que deveriam aparecer na leitura individual sobre os países. Eles são descritivos, não pretendem buscar correlações de causalidade e consideram como elemento chave os regimes de bem-estar. Nesses regimes estão “dimensões do sistema de proteção e promoção social, dimensões do mercado e características demográficas das famílias” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 18, tradução nossa).¹⁶

Diante da padronização dos critérios de descrição dos casos e de todo o acúmulo de conhecimento que eles proporcionam, os três autores decidem criar uma tipologia que enquadra brechas de bem-estar e diferentes configurações de regimes de bem-estar. Este seria um esforço intermediário entre os estudos panorâmicos já existentes sobre o tema e os casos nacionais. É uma diligência que abona uma taxonomia para a revisão das pesquisas panorâmicas e das categorias comparadas entre os casos. Formam-se então três conglomerados de países:¹⁷ o de brechas modestas, o de brechas moderadas e o de brechas severas.

Embasados em dados de 2012, os países de brechas modestas são Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai e Venezuela. São entidades nacionais cujo potencial para desenvolver um Estado de bem-estar, como o apontado por Esping-Andersen (1991), é maior. A carga tributária é grande nesse grupo, ultrapassando os 20% do PIB, e o gasto social também é maior em comparação com os demais: 22,2% do produto interno bruto. Seu desenho demográfico é marcado por uma população que iniciou a queda da taxa de fecundidade antes ou durante a década de 1960, está envelhecida, possui alta taxa de

¹⁵ 1) A evolução histórica do sistema de proteção e a ação social do Estado; 2) as tendências recentes em indicadores econômicos e sociais, incluindo a evolução geral do gasto público social; 3) o funcionamento do sistema de proteção social, destacando-se seus componentes contributivos e não contributivos (desenho institucional, critérios de elegibilidade e cobertura); 4) as políticas de saúde (desenho institucional, critérios de elegibilidade e cobertura); e 5) as políticas de educação (desenho institucional, critérios de elegibilidade e cobertura) (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 11).

¹⁶ [...] dimensiones del sistema de protección y promoción social, dimensiones del mercado y características demográficas de las familias.

¹⁷ Os autores não incorporam países para os quais não há informação suficiente para classificação, como é o caso de Cuba e Trinidad y Tobago, que pelo PIB estariam no grupo de países brechas modestas; e Jamaica, que pertenceria ao grupo de brechas moderadas (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 23).

dependência¹⁸ e cerca de 15% dela vive na pobreza. A cobertura da proteção sobre os assalariados corresponde a 72,5% e constata-se a permanência da estrutura segmentada pela capacidade contributiva dos afiliados, o que mantém o *status quo* das desigualdades geradas no mercado de trabalho. Os princípios universais restringem-se às prestações básicas e, mesmo o acesso igualitário, muitas vezes não é alcançado devido à incapacidade de regulação governamental.

Não obstante a caracterização geral dos países de brecha modesta, algumas variáveis¹⁹ permitem ressaltar as nuances entre eles, estabelecendo perfis protecionistas e perfis produtivistas.²⁰ Protecionistas são a Argentina, o Brasil e o Uruguai, que revelam uma forte presença estatal no esforço fiscal e na cobertura via pensões e assistência social, ao passo que mercado e família têm menor importância inclusiva. Comparativamente, os protecionistas gastam quase o dobro dos produtivistas com pensões e assistência. Do outro lado, Chile, Costa Rica e Panamá possuem uma perspectiva de proteção em que a responsabilidade do Estado está mais ligada às contrapartidas dos modelos corporativistas: segmentadas e estratificadas. Os indivíduos que estão fora do mercado contam menos com o poder público na provisão de serviços e benefícios, pois há um viés de maior articulação com as famílias e a ênfase no incremento do capital humano da população. Dados de Cecchini, Filgueira e Robles (2014) mostram que o investimento desagregado em educação é maior nesses países do que naqueles do regime anterior.

No grupo de brechas moderadas tem-se Colômbia, Equador, México, Peru e República Dominicana. Esses países viveram uma mudança na estrutura demográfica dos anos 1970 em diante com a redução da taxa de fecundidade, o que diminuiu o número de jovens entre a parcela dependente da população. O mercado de trabalho nesse grupo desfruta de bom nível de formalização e aproximadamente 55,4% dos assalariados estão cobertos. A arrecadação de tributos é considerada baixa em relação ao produto interno bruto e o gasto público social bate em média de 9,7%; mas, México, Peru e Equador, que contam com recursos naturais, tendem a alocar uma maior porcentagem do PIB nos gastos sociais. Isto, contudo, não é suficiente para alterar a condição de pobreza que incide sobre 30% a 40% da população total. A educação, por exemplo, que seria uma forma de mobilidade social, é discriminada entre os

¹⁸ É a taxa que mede a razão entre a população economicamente dependente (menores de 15 anos e maiores de 64) e a população economicamente ativa (entre 15 e 64 anos).

¹⁹ As variáveis consideradas são: gasto público em seguridade e assistência social; gasto público em educação; gasto público em saúde; cobertura em pensões; porcentagem de matrícula privada em escola primária; porcentagem que declara gasto privado em saúde e arrecadação tributária como porcentagem do PIB. (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 27).

²⁰ Segundo os autores, não há dados para qualificar a Venezuela (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 27).

estratos sociais, que têm o acesso segmentado em função da renda. As instituições de países com brechas moderadas não funcionam com mecanismos que interrompam a transmissão da desigualdade na sociedade.

Dentre Colômbia, Equador, México, Peru e República Dominicana, os dois primeiros países se organizam em regimes protecionistas (ou estatistas) e os três últimos em regimes mais produtivistas (ou mercadocêntricos), cujo contraste está na carga tributária e no acesso privado aos benefícios de saúde e educação. É interessante notar que os países estatistas não são os mais ricos do grupo, aqueles que poderiam expandir o gasto com políticas de proteção. Antes, é o esforço em ações voltadas para a saúde e a educação, os programas de combate à pobreza e um sistema de subsídios à seguridade social e ao consumo, entre outras coisas, que os fazem pertencentes a esta categoria.

Apresentam brechas severas: Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Paraguai. São países caracterizados por uma população jovem e com altos níveis de fecundidade. A situação de pobreza atinge mais que 45% da população, que conta com precárias instituições públicas de proteção e, por isso, torna-se vulnerável a riscos como gastos não previstos com saúde, trabalho infantil, e migração. O mercado de trabalho tem um alto contingente de pessoas na informalidade ou em subempregos com pouca remuneração. Entre os assalariados, a cobertura com algum mecanismo de proteção é de 37,6%. O gasto público social é baixo, alcança 10,8% do PIB. A modesta carga tributária não contribui para que os recursos sejam alocados significativamente nas áreas de educação de crianças, adolescentes e jovens; de seguridade e assistência social; e de saúde para toda a população. As brechas neste grupo são tão severas que os autores não veem diferenciação entre produtivistas e protecionistas, pois os países são relativamente homogêneos em termos de carga tributária, gasto social, cobertura e gasto privado em saúde e educação. A exceção é a Bolívia, que apresenta esforços de gasto, cobertura e programas superiores aos demais.

Ao agrupar em um mesmo *cluster* países que podem ser considerados mais residuais e mais corporativistas, ou, mais mercadocêntricos e mais estatistas, Cecchini, Filgueira e Robles (2014) anulam uma perspectiva progressista dos modelos, no sentido de que todos os sistemas precisariam evoluir até alcançarem um ideal máximo. A análise dos autores revela que experiências distintas no campo da proteção podem ter quantitativos similares que as qualificam a estar em um mesmo patamar tipológico.

É interessante notar ainda que, embora o esforço analítico tenha sido realizado após o início do movimento do giro à esquerda, este elemento, que pode ser entendido ao mesmo tempo como uma macrotendência temporal na América Latina e como variável de contexto,

não aparece como argumento para justificar a presença de um ou outro país no grupo em que está. Menciona-se uma mudança de paradigma em relação aos anos 1980 e 1990, admite-se que o novo ciclo traz a expansão da ação estatal em disciplinas sociais com “extensão de coberturas, reestatização parcial ou total, aumento do gasto social, combinação de vetores de necessidade, oferta e demanda para determinar o investimento e o esforço fiscal” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 31, tradução nossa),²¹ mas não são incorporadas as inovações trazidas pela esquerda como fatores determinantes para a categorização taxonômica.

O exame das tipologias de sistemas de proteção social identificou as diversas variáveis que são selecionadas por cada autor para a formação dos *clusters*. Elaborou-se um quadro-síntese das tipologias com vistas a verificar a ocorrência e possibilitar a comparabilidade dos países nas diferentes construções analíticas. O quadro abaixo permite sintetizar tais taxonomias e as variáveis levadas em conta em cada uma. Com isso pode-se visualizar que há uma concordância, ainda que não absoluta, em relação à posição dos diferentes países em cada tipo ou *cluster*. Decidiu-se aqui pela criação uma terminologia mais geral, que reúna as diferentes nomenclaturas usadas nos textos, caracterize os agrupamentos dos países segundo a robustez do seu sistema de proteção social e abranja as variáveis consideradas pelas quatro tipologias apresentadas, tornando a perspectiva de categorização mais ampla e completa: optou-se por dizer de proteção social de baixa, media ou alta densidade. Recordar-se que estes são tipos ideais e que não se reproduzem puramente nas realidades nacionais.

²¹ [...] ampliación de coberturas, re-estatización parcial o total, aumento del gasto social, combinación de vectores de necesidad, oferta y demanda para determinar la inversión y esfuerzo fiscal.

Quadro 1 – Síntese Comparada das Tipologias de Mesa-Lago (1992), Filgueira (1997), Fleury e Molina (2000) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014)

Autor	Variáveis	Recorte Analítico	Proteção Social de Alta Densidade	Proteção Social de Média Densidade	Proteção Social de Baixa Densidade
Mesa-Lago (1992)	Data de criação do primeiro programa de pensão; Porcentagem de cobertura da população total e da população econômica ativa; Contribuição percentual total na folha de pagamento; Despesa do seguro social/seguridade social como percentual do PIB; Despesa do seguro social/seguridade social como percentual das despesas governamentais; Proporção de despesas do seguro social/seguridade social dedicadas às pensões; Desequilíbrio financeiro e, portanto, o desequilíbrio atuarial; Proporção de pensionistas para contribuintes; Porcentagem da população com idade igual ou superior a 65 anos; e Expectativa de vida ao nascer.	1982 e 1983	Pioneiros Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai.	Intermediários Bolívia, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.	Tardios El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.
Filgueira (1997)	Cobertura; Gasto; e Como se gasta.	1930 a 1970/1980	Universalismo estratificado Argentina, Chile e Uruguai.	Regimes duais Brasil e México.	Regimes excludentes Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana.
Fleury e Molina (2000)	Componentes institucionais que estão na sustentação; e Organização dos sistemas.	Até o final dos anos 1980	Assistência social	Seguro social	Seguridade social

Quadro 1 – Síntese Comparada das Tipologias de Mesa-Lago (1992), Filgueira (1997), Fleury e Molina (2000) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014)

(conclusão)					
Autor	Variáveis	Recorte Analítico	Proteção Social de Alta Densidade	Proteção Social de Média Densidade	Proteção Social de Baixa Densidade
Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	Gasto público em seguridade e assistência social; Gasto público em educação; Gasto público em saúde; Cobertura em pensões; Porcentagem de matrícula privada em escola primaria; Porcentagem que declara gasto privado em saúde; e Arrecadação tributária como porcentagem do PIB.	Século XX e XXI até 2012	Brechas modestas: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá, Uruguai e Venezuela.	Brechas moderadas: Colômbia, Equador, México, Peru e República Dominicana.	Brechas severas: Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Paraguai.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para efeito da construção argumentativa desta pesquisa, os tipos de alta, média e baixa densidade reúnem países que tiveram pelo menos duas ocorrências simultâneas nas categorias correspondentes em cada tipologia abordada. Dessa forma, para ter alta densidade em proteção, por exemplo, o país tem que pertencer, ao mesmo tempo aos grupos: pioneiros e universalismo estratificado; ou pioneiros e brechas modestas; ou universalismo estratificado e brechas modestas. Assim também se dá com os demais tipos.

Em consideração ao elemento político do giro à esquerda como variável de recorte temporal e de seleção dos países analisados, têm-se no grupo de proteção social de alta densidade os países destacados pelos autores como aqueles que com sistemas de proteção mais desenvolvidos e consolidados, com maior cobertura e gasto, e com estratégias mais universais de benefícios e serviços: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai. O grupo de proteção social de baixa densidade é marcado pelo baixo desempenho em cobertura, em gasto social e em provisão de programas e pela pouca solidez institucional. Os países pertencentes ao dito grupo são: El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana. Já o grupo de média densidade possui indicadores intermediários e modelos híbridos que contêm elementos dos outros dois grupos, sendo os países que o compõe: Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela.

Faz-se uma ressalva quanto a não menção de Colômbia, México e Honduras, que aparecem na literatura taxonômica revisitada e corresponderiam, respectivamente, os dois primeiros ao grupo de média densidade e ao grupo de baixa densidade. Uma vez que este trabalho leva em conta o fenômeno do giro à esquerda como um dos seus recortes analíticos e os países não tiveram governos esquerdistas democraticamente estáveis ou eleitos após os anos 2000, eles foram desconsiderados das avaliações feitas no Capítulo 3 – O Giro à Esquerda na América Latina: Construções dos Anos 2000.

Ainda outra observação diz respeito ao Panamá, ao Paraguai e à Venezuela, países que são classificados de forma divergente por Mesa-Lago (1992) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014): Panamá – intermediário/brecha modesta; Paraguai – intermediário/brecha severa; Venezuela – intermediário/brecha modesta. Quando observados a partir de dados atualizados relativos a algumas variáveis²² apontadas nos dois estudos, verifica-se que Panamá, Paraguai e Venezuela devem ser identificados como países de sistemas de média densidade.

Tem-se, ao fim, a categorização para o estudo do giro à esquerda na América Latina expressa no seguinte quadro:

²² Gasto público em educação; cobertura em pensões para idosos; porcentagem de matrícula privada em escola primária; porcentagem que declara gasto privado em saúde.

Quadro 2 – Tipologia para a Análise do Giro à Esquerda

Proteção Social de Alta Densidade	Proteção Social de Média Densidade	Proteção Social de Baixa Densidade
Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai	Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela	El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma vez resgatadas as tipologias dos sistemas de proteção social na região, o próximo capítulo oferece uma narrativa sobre a economia política da América Latina no século XX e início do século XXI. O objetivo é indicar sob quais condições foram conformados os distintos sistemas de proteção e ressaltar como a dimensão política e os constrangimentos e oportunidades dados pela matriz produtiva vigente em cada período histórico se relacionam, se conformam e modelam o Estado Social.

CONFIGURAÇÕES DO ESTADO SOCIAL

A organização da proteção social em um país remete a sua formação nacional e aos valores que predominam na sociedade ao longo do tempo. Por isso, pode-se afirmar que o sistema de proteção social é um aparato construído socialmente, no sentido amplo de conflitos e consensos, disputas entre grupos de pressão, divergências entre os diferentes projetos civilizatórios (MESA-LAGO, 1978) e deliberações sobre os cortes de estratificação na distribuição dos recursos disponíveis (ESPING-ANDERSEN, 1991). Sua conformação responde ainda à complexidade das sociedades capitalistas industrializadas e seus desdobramentos ligados ao aprofundamento da divisão do trabalho; à expansão dos mercados; ao enfraquecimento de laços tradicionais de autoridade, de solidariedade e de responsabilidade pelo cuidado; e ao aparecimento de novas demandas políticas de novos atores coletivos (FLEURY; MOLINA, 2000; FLEURY; OUVENEY, 2008). O contexto internacional também desempenha papel fundamental nesse processo, pois influencia as relações que se estabelecem internamente nos Estados, haja vista que as instituições e organismos internacionais, com suas regras e normas, geram expectativas e constrangimento sobre o comportamento daqueles que têm capacidade de decisão governamental.

A história do Estado Social na América Latina é exemplo da dinâmica entre os diversos fatores acima elencados. A partir da literatura²³ é possível dizer que, entre outros aspectos das etapas que caracterizam a proteção social latino-americana, destacam-se aqueles relacionados com a deliberação dos países sobre sua matriz econômico-produtiva e com a sua posição na divisão internacional do trabalho. Não obstante a heterogeneidade dos países da região, esse grupo de Estados pode ser abarcado como objeto de análise devido às tendências macroestruturais que o atravessa e o aproxima em tempos similares. Na busca de perceber as configurações do Estado Social em solo latino-americano, bem como os distintos modelos de proteção social e os principais pontos de inflexão que levaram a rupturas nos mesmos, este capítulo apresenta a trajetória da proteção social na América Latina nos séculos XX e XXI.

O texto traz um panorama prévio da entrada da região no século XX e segue a abordagem baseado nas etapas históricas propostas por Fernando Filgueira (2015) – modelo liberal exportador (anos 1920), o modelo de substituição de importações (1930-1970/1980), o novo modelo liberal exportador (1980-2000) e o modelo estatal exportador (a partir do ano 2000) – para elucidar os principais elementos de contexto que influenciaram a construção da

²³ Bresser-Pereira (1977), Bethell (1991), Huber (1995), Pinheiro (1995), Fleury e Molina (2000), Bethell (2005), Cecchini e Martínez (2011) e Filgueira (2015), entre outros.

proteção social na região. A análise se estrutura pela reconstituição histórica dos períodos a partir das dimensões política, econômico-produtiva e da institucionalidade da proteção social.

3.1 A entrada no Século XX

Antes de apresentar o modelo liberal-exportador, cuja demarcação temporal é os anos 1920, cabe oferecer brevemente o retrato da América Latina na virada para o século XX. Aparentemente, a entrada da região nos anos 1900 foi marcada pelas expectativas favoráveis ao progresso, pois o ambiente sócio-político-econômico, nas esferas nacional e internacional, sinalizava boas oportunidades para os latino-americanos. Muitos países haviam passado por conflitos civis nas últimas décadas do século XIX, mas as amenidades já podiam ser desfrutadas quando iniciou-se o século XX. O pacifismo estabelecido, somado à produção, ao comércio e ao aumento das rendas de exportação, constituiu cenário atrativo para o crescimento dos investimentos estrangeiros. Esses fatores combinados colaboraram para: a geração de empregos, o aumento da arrecadação dos Estados sem a necessidade de elevação tributária e a manutenção de benefícios que garantiam o apoio de setores locais aos regimes políticos vigentes (BETHELL, 1991).

Parte do que se desenhou no âmbito latino-americano foi reflexo das condições econômicas positivas nos países de desenvolvimento capitalista avançado, que fomentaram sua produção manufatureira e assim demandaram matérias-primas das economias menos desenvolvidas. As relações do comércio internacional contribuíam para a transformação dos sistemas de produção na América Latina, que consolidaram a ideia de vocação agrícola dos países e o paradigma do *laissez-faire* como dominante, no contexto em pouco se fazia notar a presença do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1977), em função da concepção liberal predominante e dos interesses de elites agrícolas que o cooptavam.

O mercado de produção era essencialmente primário, apoiado em produtos como o açúcar, o algodão, o café, a coca, a borracha, a prata, o ouro, o cobre e o petróleo (BETHELL, 1991), e concentrado sob a regência de pequenos e poucos grupos que se organizavam nas chamadas oligarquias. Elas detinham, além dos meios produtivos, o poder político de decisão. Esse modo de produção, que possuía desdobramentos políticos, ficou conhecido como capitalismo oligárquico. Ele teve seus últimos momentos no começo do século XX e apresentou como pontos distintivos a exclusão da maior parcela da população da vida política; a recorrência de práticas clientelistas; e a importância das elites rurais na condução político-econômica dos países (BRESSER-PEREIRA, 1977).

Diante de uma configuração social que se mostrava oportuna para um seletivo grupo e alijava os setores populares da participação política, depreende-se que as formas de proteção social possíveis se encontravam fora do âmbito de provisão estatal. Ações no escopo familiar e de cunho filantrópico e de caridade eram os meios recorrentes de proteção social na região. Estratégias protetivas vinculadas ao trabalho não se faziam relevantes ou não existiam. A alta demanda por trabalhadores, originada no sucesso das exportações, não foi suficiente para engatar legislações trabalhistas que oferecessem serviços e benefícios geradores de bem-estar. Além disso, a classe não estava organizada enquanto grupo de pressão: era muito fragmentada e heterogênea, situação que foi adensada pela imigração de mão de obra internacional em países como a Argentina, o Brasil, o Chile, Cuba, o México e o Uruguai (BETHELL, 1991).

Entre 1914 e 1919, a Primeira Guerra Mundial levou grandes dificuldades à economia global da época e reestruturou as relações comerciais entre os países capitalistas. Inicialmente, os latino-americanos sofreram com a redução – e até mesmo o fim, como no caso das trocas com a Alemanha – das exportações para a Europa; porém, os Estados Unidos assumiram preponderância no comércio e nos investimentos, tornando-se um parceiro vital para a América Latina naquele momento. Concomitantemente às transformações econômicas, mudanças quanto à função do Estado foram defendidas: ganhou destaque o discurso pelo desempenho de regulação estatal e por uma proteção da produção nacional. Contudo, as forças internas não foram capazes de levar a cabo tais propostas na década subsequente (BETHELL, 1991). No campo da proteção social, as consequências da guerra permitiram debates sobre o cuidado público em setores como saúde e educação. Esse era o cenário da região antes dos anos 1920, que inauguram a fase inicial de constituição e organização da proteção social na América Latina.

3.2 Modelo Liberal-Exportador (Anos 1920)

O período que abarca toda a década de 1920, conhecido como liberal-exportador, é marcado pela configuração das primeiras iniciativas de proteção social na região. Segundo Filgueira (2015), naquele momento de paz e consolidação dos Estados nacionais, a participação da América Latina na economia global se deu por meio da exportação de matérias-primas e da importação de bens de consumo e bens de capital. Em se tratando de políticas sociais, constataram-se alguns progressos quanto ao entendimento de que a questão social restringia-se a ações filantrópicas e de caridade. Assim, ocorreu a expansão laica e pública da educação; as autoridades sanitárias tiveram proeminência sobre as ações de

caridade e as ações eclesiásticas; e apareceram os primeiros sistemas de seguros de trabalho, que predominaram entre os trabalhadores urbanos e os servidores estatais (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; FILGUEIRA, 2015). A noção de direitos de cidadania, porém, passou ao largo do Estado Social da época, que permaneceu mínimo. Sua atuação consistiu em uma baixa regulação e respondeu a uma lógica funcional, com a educação e a saúde tratadas como instrumentos de disciplina e ordem e, secundariamente, como meios de alívio da pobreza (FILGUEIRA, 2015). As relações de trabalho eram dominadas pela ideia de que o Estado deveria intervir minimamente e, quando necessário, agir protegendo a propriedade privada, sem avançar sobre os vínculos entre capital e trabalho. Ocorria, portanto, a repressão contra as formas de organização da classe trabalhadora e contra as tentativas de aprovação de uma legislação trabalhista (FILGUEIRA, 2015).

Conforme informa a tabela da Figura 1, elaborada por Kerstenetzky (2012), em um conjunto de 22 Estados²⁴ da América Latina e do Caribe, 10 deles contavam com seguro contra acidentes antes de 1920 para categorias específicas: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guiana, Panamá e Peru. Ao longo da década, ampliou-se o número de países que passaram a contar com essa modalidade de seguro: Bolívia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Trinidad & Tobago e Uruguai.

As pensões anteriores a 1920, como proteção contra a invalidez e a velhice, eram encontradas somente na Argentina e no Uruguai; já na década 1920, elas estavam presentes na seguridade social da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador e Paraguai. Quanto aos auxílios doença e maternidade, apenas o Chile tinha esse tipo de proteção durante a década de 1920, tendo sido o pioneiro dentre os países da região.

Figura 1 – Tabela sobre os Primeiros Esquemas de Seguridade Social na América Latina (1969)

²⁴ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad & Tobago e Uruguai.

Tabela 6.5 Primeiros esquemas compulsórios de seguridade social na América Latina (1969)

	Auxílio- -doença ou maternidade	Esquemas de seguro por invalidez, idade e para sobreviventes (pensões)	Acidentes de trabalho	Auxílio- -desemprego	Prestações familiares
Argentina	1934 ^[1]	1919 ^[2]	1915 ^[1]	-	1957
Bolívia	1949	19265	1924	-	1953
Brasil	1931 ^[3]	1923 ^[3]	1919	1965	1941
Chile	1924	1924 ^[7]	1916	1937 ^[8]	1937
Colômbia	1946	1929 ^[2]	1915	-	1957
Costa Rica	1941	1941	1925	-	-
Cuba	1934 ^[2]	1923 ^[10]	1916	-	-
Rep. Dom.	1947	1947	1932	-	-
Equador	1935	1928 ^[4,7]	1921	1951	-
El Salvador	1949	-	1911	-	-
Guatemala	1946 ^[11]	-	1906	-	-
Guiana	-	1944 ^[8]	1916	-	-
Haiti	1951 ^[12]	1965	1951	-	-
Honduras	1954	-	1952	-	-
Jamaica	-	1958 ^[13]	1937	-	-
México	1942	1942	1931	-	-
Nicarágua	1955	1955	1930	-	-
Panamá	1941	1941	1916	-	-
Paraguai	1943	1924 ^[2]	1927	-	-
Peru	1936 ^[12]	1936 ^[12]	1911	-	-
Trinidad & Tob.	-	1951 ^[11]	1926 ^[1]	-	-
Uruguai	1958	1919 ^[14]	1920	1944 ^[15]	1943

Fonte: Elaboração própria, a partir de levantamento de Perrin (OIT, 1969) para todos os países do mundo.

[1] Benefícios de invalidez e pensões permanentes *flat-rate*.

[2] Seguro-maternidade.

[3] Esquemas para ferroviários.

[4] Benefícios não contributivos de invalidez e de velhice.

[5] Esquemas para bancários.

[6] Esquemas de cuidados de saúde para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade.

[7] Seguro de invalidez e idade.

[8] Aposentadorias por idade não contributivas.

[9] Esquema para os empregados de escritório (*white collar*).

[10] Fundo de previdência geral para trabalhadores assalariados e empregados de escritório (*white collar*) em atividades de transporte por terra.

[11] Seguro de acidente e de maternidade

[12] Seguro-hospitalização.

[13] Esquema para trabalhadores assalariados.

[14] Esquema para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade.

[15] Esquema para trabalhadores na indústria de carne enlatada.

Fonte: Kerstenetzky (2012, p. 173).

No campo da assistência social, o alvo das iniciativas era os pobres das cidades urbanas. Devido às epidemias do começo do século XX, as campanhas de vacinação e as obras de infraestrutura e saneamento foram executadas com o objetivo de evitar focos e fontes de doenças e conter o avanço das mesmas. As ações para o combate das enfermidades concentraram-se, principalmente, em áreas onde estava a população pobre, já que as condições precárias favoreciam a rápida disseminação dos males da saúde. Naquele contexto, a saúde pública apareceu como um problema social urgente e o Estado adotou uma postura

mais assertiva sobre a questão. Embora fosse percebido um progresso da parte estatal, componentes de repressão e proteção combinavam-se em suas ações (FILGUEIRA, 2015).

Quanto à matriz econômico-produtiva dos anos 1920, a extração mineral e de petróleo, e o progresso técnico na agricultura colocaram a América Latina na mira dos investidores estrangeiros. Entre 1924 e 1928 a região acumulou sozinha 44% dos novos investimentos diretos no exterior, de acordo com Bethell (1991). Nesse momento consolidaram-se os esforços comerciais estadunidenses iniciados durante a Primeira Guerra. Mas, todo esse período de prosperidade se esgotou quando se abateu sobre os países uma das mais graves crises econômicas mundiais, a Crise de 1929 ou Depressão de 1929. A queda brusca de preços dos produtos primários desequilibrou o balanço de pagamentos dos latino-americanos e os resultados foram a retração do comércio e do investimento global, a desvalorização da moeda e o aumento do preço de produtos importados (BETHELL, 1991; BRESSER-PEREIRA, 1977). O cenário colocado pela crise indicava saídas de recuperação voltadas a estratégias até então não empregadas, dentre elas o protagonismo do Estado na condução da economia e a priorização da indústria e do mercado domésticos. Inauguravam-se naquele momento as condições de ruptura do modelo vigente e a estruturação de um novo, o modelo de substituição de importações.

3.3 Modelo de Substituição de Importações (1930-1970/80)

A Crise de 1929 gerou dificuldades no comércio internacional para os países da América Latina, cujos principais ganhos econômicos baseavam-se na exportação de produtos primários. As respostas por eles encontradas foram um conjunto de medidas econômicas e políticas que compuseram o denominado modelo de substituição de importações (MSI). O modelo persistiu, com algumas nuances, entre o período que vai dos anos 1930 aos anos 1970/1980 (FILGUEIRA, 2015). Ele é qualificado, principalmente, pela forma de industrialização que “se origina do estrangulamento externo e que se caracteriza pela redução persistente do coeficiente de importação” (BRESSER-PEREIRA, 1977, p. 117 e 118), além da adoção de medidas protecionistas e do fomento do mercado interno como meios de recuperação e crescimento da economia.

A Depressão de 1929, conforme já foi dito, criou novas perspectivas de concepção dos projetos civilizatórios na América Latina. A complexidade e os desafios da década de 1930 passavam perpassavam desde a demanda pelo papel do Estado como orientador do desenvolvimento e promotor dos valores nacionais até as questões vinculadas ao mercado de

trabalho, à demografia e à infraestrutura urbana. Fato é que as escolhas político-econômicas feitas e a pressão da classe trabalhadora que se formava minaram as bases do Estado oligárquico característico dos anos anteriores e abriram espaço para que em alguns países surgissem personalidades que iniciaram um tipo diferente de postura política na região.

De 1930 até meados dos anos 1950 emergiram os chamados governos populistas no Brasil (Vargas, 1930-1945, 1951-1954), no México (Cárdenas, 1934-1940) e na Argentina (Perón, 1946-1955).²⁵ O populismo, no século XX, representava “a promessa de um Estado forte e personalista, aliado a uma legislação social e a uma liderança carismática, que tinha o objetivo de combater o perigo do comunismo no continente” (CERVI, 2001, p. 152). Nesses três governos populistas configuraram-se medidas significativas, principalmente, para as políticas de trabalho e emprego, e assistência social. Sob a bandeira do nacionalismo e do desenvolvimentismo, notaram-se os primeiros esforços que embasaram os sistemas de proteção social no Brasil, no México e na Argentina. Assim, sem incorrer em juízo de valor sobre os mencionados governos, ressaltam-se algumas ações públicas executadas que, durante sua vigência, impactaram a proteção social e o papel do Estado na provisão de serviços e benefícios.

A Revolução de 1930 deu ao Brasil o presidente Getúlio Vargas, cujas políticas trabalhistas constituíram sua principal política social. No primeiro ano da sua primeira gestão ele criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e promoveu a reforma do sistema de aposentadorias e pensões. Outro marco do seu governo foi a consolidação das leis trabalhistas (CLT), em 1943. A CLT “criou a carteira de trabalho, a área de segurança e medicina do trabalho, instituiu o salário-maternidade e as férias remuneradas.” (SOUZA, 2005, p. 2) entre outros benefícios. As ações desse período marcaram o surgimento de direitos sociais vinculados à seguridade social e à proteção do trabalhador, fato central para a constituição de um Estado Social e de uma arquitetura de proteção e bem-estar social.

Na área da assistência social salienta-se a fundação da LBA – Legião Brasileira de Assistência, em 1952, instituição de caráter civil e sem fins lucrativos, que possuía uma perspectiva filantrópica e de caridade e tinha a função de promover a assistência social por meio da celebração de convênios com entidades privadas (STOPA, 2012). Sua atuação era extensiva às famílias da “grande massa não previdenciária, subordinando essa atenção aos momentos de crise ou à ocorrência de calamidades, assumindo um caráter eminentemente paliativo.” (VARGAS, 2007, p. 46). Além da LBA, outras entidades assistenciais foram

²⁵ Somente este primeiro mandato de Perón será considerado como populista, embora o *modus operandi* peronista tenha se estendido historicamente.

criadas: o Serviço de Assistência ao Menor, a Casa do Pequeno Jornaleiro, a Casa do Pequeno Lavrador, a Casa do Pequeno trabalhador e a Casa das Meninas (VARGAS, 2007).

Em solo mexicano, Cárdenas promoveu importantes políticas sociais. Entretanto, suas ações se concentraram na realidade rural de seu país e na valorização da sua matriz de produção primária na medida em que os trabalhadores rurais foram incorporados à legislação trabalhista e o desenvolvimento industrial mexicano voltou-se para as atividades do campo. Nesse aspecto, o cardenismo se diferencia das estratégias varguista e peronista, que não apresentaram intervenções tão incisivas em relação à população rural. No que tange aos trabalhadores urbanos, eles também foram incorporados às ações governamentais por meio do aumento salarial e da criação da Confederação dos Trabalhadores do México, que os unificou e estabeleceu um sistema de cooperativas (COLINA, 2016). Quanto à assistência social, Cárdenas implementou o plano sexenal (1934-1940), que instaurou níveis de atenção à população vulnerável composta por idosos, mulheres, deficientes, pessoas em situação de mendicância, etc. Pretendia-se que esse plano fosse preventivo em relação às causas da vulnerabilidade e que o público atendido fosse inserido no processo produtivo.

No caso argentino, o mandato do presidente Perón (1946-1955) foi balizado pela sua proximidade com a classe trabalhadora, principalmente através dos sindicatos, que lhe possibilitavam exercer a mediação entre o poder político e os trabalhadores. Em 1949, a Constituinte determinou que os direitos sociais consagrados sob o peronismo ganhariam *status* constitucional. Deles faziam parte os direitos trabalhistas, como a obrigatoriedade de afiliação sindical, a instituição de salários justos, do décimo terceiro salário e dos cuidados com a saúde (MORENO, 2013). O mandato de Perón destacou-se ainda pelo atendimento ao contingente populacional carente que estava fora do circuito regular de trabalho por meio da *Fundación Evita*, criada em 1948. A atuação da *Fundación* foi extensiva a toda a Argentina e o seu leque de ações era amplo, passando pela criação de escolas, policlínicas, casas acolhedoras para idosos e mães solteiras, planos de habitação e moradia, colônias de férias, campanhas de vacinação; concessão de bolsas de estudo e subsídios (GONZÁLEZ, 2015).

O combustível fornecido pelos discursos nacionalistas foi o mantenedor das práticas populistas, seja no Brasil, no México ou na Argentina. Estas, através da valorização dos símbolos da nação, desdobram-se, por exemplo, na construção da identidade nacional, na conformação de um “povo” e na participação das camadas populares na vida política (PINHEIRO, 1995).

No contexto geral, a América Latina experimentou uma contínua expansão da educação, da saúde e dos debates sobre questões concernentes à terra e à reforma agrária, de

acordo com Cecchini e Martínez (2011). As políticas sociais ganharam um enfoque universalista, porém, a cobertura obtida não correspondeu à proposta. Antes, o que se observou foi a ênfase nos assalariados como alvo das ações públicas o que, por esse motivo, consolidou a estratificação ocupacional como marca dos regimes de proteção da região. No âmbito do trabalho, garantiram-se os direitos para os trabalhadores formais e urbanos: jornada de 8 horas/dia, descanso semanal, salário mínimo, e a legalidade dos sindicatos (FILGUEIRA, 2015). Do lado da proteção social não contributiva, apareceram subsídios à compra de alimentos e combustíveis, programas voltados à alimentação e a incidência, ainda que tímida, de transferência de renda para pessoas vulneráveis ou incapacitadas (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). O legado do populismo nas políticas sociais e econômicas permaneceu nas décadas posteriores e suas práticas intervencionistas ganharam novas roupagens ante aos governos autoritários e às transformações nos cenários internacional e doméstico, de onde emergiram novos atores no jogo que definiria os rumos das sociedades e da proteção social.

Na década de 1950 três eventos deram indícios do que viriam a ser os anos seguintes na América Latina: o primeiro deles foi a instituição de um governo militar no Paraguai (1954), que sofreu um golpe justificado por sua adoção a “uma política nacionalista, independente dos órgãos financeiros internacionais, o que de fato desagradava o bloco capitalista e em especial o governo estadunidense” (GESTEIRA, 2014, p. 3). O segundo acontecimento foi a derrubada de Jacobo Árbenz da presidência da Guatemala e sua substituição por militares, em 1954. O então presidente havia legalizado sindicatos e operado reformas agrárias que contrariaram interesses de multinacionais como a *United Fruit Company*, dona de muitas terras e insumos operacionais. O terceiro fato foi a Revolução Cubana, que significou a chegada de Fidel Castro ao poder e com ele a agenda comunista, nacionalista e opositora aos Estados Unidos.

Em um mundo bipolarizado pela Guerra Fria, segmentado entre capitalistas e socialistas, angariar aliados era fundamental para o fortalecimento das potências, que se militarizavam cada vez mais e estavam em iminente possibilidade de confronto bélico. Ocorridos como a Revolução Cubana e a Crise dos Mísseis entre Estados Unidos e Cuba, em 1962, elevaram a tensão da Guerra Fria, pois eram inaceitáveis para a política hegemônica norte-americana na América Latina. A estratégia passou a ser, então, o estabelecimento de governos fortes, capazes de conter as investidas socialistas, e alinhados aos interesses da Casa Branca. A partir dessa lógica teve início a sequência de golpes militares na região (COGGIOLA, 2001).

Desde o início da década de 1960, vários golpes se sucederam sob a bandeira da defesa de um mundo livre, contra as ameaças comunistas e pela ordem, tendo culminado na tomada do poder pelas Forças Armadas. Segundo Coggiola (2001, p. 11), os golpes representaram “a dissolução das instituições representativas, falência ou crise aguda dos regimes e partidos políticos tradicionais, militarização da vida política e social em geral.” Eles ocorreram em El Salvador (1961), na Venezuela (1962), em Honduras (1963), no Equador (1963), na Bolívia (1964), no Brasil (1964), na Argentina (1966), no Peru (1968) e no Panamá (1968). Nos anos 1970 foi a vez da Bolívia (1971) vivenciar um golpe dentro do golpe, do Equador (1972) voltar ao militarismo, e do Chile (1973) e o Uruguai (1973) serem tomados por regimes militares.

Mesmo durante os regimes autoritários, houve a permanência da centralidade estatal na promoção do desenvolvimento econômico, na proteção das indústrias nacionais, na execução de obras de infraestrutura, no planejamento das etapas do crescimento e na regulação do mercado. Esses elementos são os constituintes de um Estado desenvolvimentista, em que o modelo de Estado consistia, ainda, em uma postura empreendedora de dois tipos: a abertura de empresas estatais nos setores considerados estratégicos ou de alto risco de capital; e a nacionalização/estatização de multinacionais que operavam em seus territórios. Embora as duas tendências tenham sido recorrentes na América Latina, as multinacionais cuja administração permaneceu vinculada ao seu lugar de instalação representaram também parte importante do processo de industrialização que se realizou sob a direção estatal.

Durante aos governos autoritários e aos Estados desenvolvimentistas as políticas sociais foram secundarizadas e passaram a ser contadas como um subproduto do processo de modernização (REPETTO; FILGUEIRA; PAPADÓPOLUS, 2006). Do ponto de vista da gestão, o Estado centralizou o planejamento, apostou na suficiência técnica e especializada do seu corpo burocrático e o setor público manteve-se preponderante na provisão dos serviços para a parcela populacional que já era coberta por algum benefício. Destaca-se, no entanto, que “nesse período os setores sociais exerceram uma intensa pressão sobre o Estado para que este atendesse suas demandas.” (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 30, tradução nossa).²⁶ Para Draibe (1997), embora não tenha sido generoso e não tenha garantido o efetivo bem-estar da cidadania, o Estado desenvolvimentista firmou-se também enquanto Estado de Bem-Estar Social ao incorporar as massas. Vale dizer que essa consideração da autora vai de

²⁶ [...] en este período los sectores sociales ejercieron una intensa presión sobre el Estado para que este atendiera sus demandas.

encontro à afirmativa de Esping-Andersen (1991) de que as iniciativas importantes que se moveram na direção da construção de um *welfare state* realizaram-se anteriormente à existência da democracia. Logo, reconhecem-se componentes de bem-estar mesmo em meio à presença de autoritarismo e centralização estatal.

O agigantamento do Estado se deu pelo financiamento de suas ações. De acordo com o estudo de Curado e Cruz (2008), os investimentos diretos externos (IDE) bateram na casa de US\$ 2,48 bilhões na região, entre 1961 e 1970; e sozinho o setor de indústrias de transformação recebeu 31,4% dos investimentos diretos dos EUA, no final de 1968 (BERTERO, 1972). Muitos dos IDE chegaram sob a chancela de empréstimos, por meio dos quais as filiais de multinacionais ampliavam seus negócios. E, não apenas elas, mas, no bojo encontravam-se ainda as empresas estatais (CRUZ, 1984). Os investimentos diretos externos e o crédito internacional foram essenciais para o financiamento do desenvolvimento social da América Latina e para o *boom* econômico vivido pela região na década de 1970.

Para promover o crescimento econômico os latino-americanos recorreram ao endividamento externo via organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional; e bancos e fundos nacionais de outros países. Àquela época, a liquidez financeira era alta devido à abundância dos petrodólares no mercado financeiro internacional; e as taxas de juros estavam baixas, embora flutuantes (PETRY, 2008). Principalmente por esse último elemento, a contração de empréstimos internacionais para o desenvolvimento econômico atrelou o progresso das economias da América Latina às variações financeiras pelo mundo.

Em 1980, como reação ao segundo choque do petróleo, os EUA elevaram sua taxa de juros e, rapidamente, houve a disparada dos juros no mercado financeiro internacional. Os efeitos disso foram: a diminuição na oferta de crédito ao redor do mundo e o salto no valor da dívida externa dos países latino-americanos, que passaram a buscar superávits em curtos espaços de tempo para pagar ao menos os juros devidos. As consequências desse ciclo – conhecido como crise da dívida – para as economias da região foram o déficit no balanço comercial, pois, o volume de saída de capitais superou as entradas; e anos de estagflação, ou seja, a economia entrou em recessão, os índices de desemprego eram altos e a inflação era cada vez maior (BETHELL, 2005). Se os anos 1970 foram os “anos dourados”, com taxas anuais médias de 5,5% de crescimento do produto interno bruto (PORTELLA FILHO, 1994), os anos 1980 foram considerados como a década perdida para a economia. Porém, do ponto de vista social, abriu-se uma janela de oportunidade.

Entre meados e final da década de 1980, a contestação aos regimes militares e a crise econômica na América Latina ampliaram o espaço para que os setores sociais pressionassem os Estados para atenderem suas demandas por participação e gestão democráticas, e pela universalização da proteção social (TAPIA; HENRIQUE, 1995). Destaca-se aqui a mobilização social, que se deu de forma organizada ou não, em diversos setores que conseguiram, com sua militância, inclusive, tornar suas pautas em direitos constitucionalmente garantidos. A promulgação da Constituição Federal no Brasil, em 1988, é expressão desse amplo processo de mobilização social no fim da ditadura no país.

Embora algumas conquistas tenham sido comemoradas na conjuntura em questão e os anseios progressistas e democratizantes tenham culminado em boas novas no âmbito das políticas sociais, os anos 1990 colocaram muitos desafios para a consecução da proteção social na região, sendo essa fase “marcada pela implementação de um ciclo de contrarreformas liberais, antagônicas ao projeto de reforma progressista que vínhamos acompanhando.” (FAGNANI, 2005, p. 16).

3.4 Novo Modelo Liberal-Exportador (1980-2000)

O novo ciclo liberal-exportador, assim chamado por Filgueira (2015), que teve início em meados/final dos anos 1980 e se estendeu até o começo dos anos 2000, moldou uma forma de Estado Social diferente daquela desenhada no tempo anterior. Na América Latina dos anos 1930 a 1970/1980, o controle social, o autoritarismo e a elevação dos gastos públicos, justificada pela orientação do desenvolvimentismo, deram o tom. Contudo, as reformas que se fizeram presentes na década de 1990 tiveram a intenção de extinguir as práticas que marcaram o período de substituição de importações e inaugurar outro tipo de governança.

Com a turbulência econômica das décadas de 1980 e 1990 tornaram-se necessárias medidas para corrigir as disfunções causadas pela crise da dívida. Portella Filho (1994) conta que os ajustes propostos para o problema das dívidas externas consideraram que a causa estava em erros de políticas macroeconômicas cometidos pelos países devedores. Ou seja, o responsável pela situação era o modelo de substituição de importações, com seu padrão de centralização do Estado, protecionismo às empresas nacionais e investimento público excessivo. Para reverter o resultado do que se produziu nas décadas anteriores, os latino-americanos deveriam implementar reformas orientadas pelo Fundo Monetário Internacional e

pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que estavam descritas no chamado Consenso de Washington.

O Consenso de Washington foi o nome dado à reunião de economistas, pesquisadores e organismos internacionais, em Washington, no ano de 1989, na qual se organizou propostas voltadas ao crescimento econômico e desenvolvimento social da América Latina. O documento final foi elaborado pelo economista inglês John Williamson e apresentou eixos reformistas que passavam pela disciplina fiscal; a eliminação de subsídios e o aumento dos gastos com educação e saúde; a reforma tributária para a ampliação da arrecadação; determinação da taxa de juros pelo mercado; orientação do comércio para o exterior; não restrições aos IED; privatização das empresas estatais; desregulação das atividades econômicas; e maior segurança ao direito de propriedade (BRESSER-PEREIRA, 1991). O que se viu partir de então na América Latina foi uma sequência de privatizações, a realização de parcerias público-privadas, a abertura desregulada ao capital internacional, e a mudança do papel estatal, que passou de empreendedor a regulador dos setores produtivos, principalmente o de serviços.

Do ponto de vista da abordagem da crise fiscal – que aqui não é sinônimo de indisciplina fiscal – parte dos males acarretados à América Latina estaria ligada ao “crescimento excessivo e distorcido do Estado e pelo esgotamento da estratégia de intervenção.” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 9). O Estado era visto como um obstáculo à retomada do crescimento e precisaria ser reformado – não necessariamente excluído em detrimento da total orientação e coordenação econômicas via mercado. No rumo ao desenvolvimento, a presença estatal seria menor, mas significativa, nos setores de tecnologia, na proteção ao meio ambiente e no aumento dos gastos sociais. Filgueira (2015) completa ao dizer que essas transformações não eram parte do Consenso, mas deviam somar-se a elas. A ideia era evitar os problemas e as ineficiências das políticas sociais.

Em se tratando do Estado Social, ocorreu a incorporação do mercado nas temáticas sociais. Os sistemas de proteção social instaurados na região, e que ganharam corpo “nas décadas de 40, 50 e 60, a partir do desenvolvimento de políticas setoriais, guiadas pelo governo e planejadas e executadas de forma centralizada” (BRONZO, 2005, p. 109), passaram por significativas transformações no financiamento e na gestão. Uma delas foi a focalização,²⁷ ancorada no discurso da necessidade de atendimento público exclusivo às

²⁷ Embora a focalização esteja aqui relacionada às reformas neoliberais, é importante destacar a discussão colocada sobre o caráter deste tipo de intervenção, que nem sempre é sinônimo de uma ação residual do Estado. Por vezes, seu intuito pode ser o de viabilizar a equidade e não o de marginalizar certos grupos. Ela

camadas mais pobres. As ações se concentraram sobre as questões da pobreza e da extrema pobreza e o objetivo das políticas e programas sociais era garantir aos mais pobres recursos mínimos até que eles ascendessem às oportunidades do mercado (BARBA, 2007). Essa é a forma residual de conceber as políticas sociais. Assim, aqueles que fracassassem em ingressar no mercado seriam atendidos pelas ações da assistência social, mediante comprovação de sua necessidade (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A focalização chegou acompanhada da preocupação com a pobreza e a extrema pobreza. O entendimento era o de que deveria haver “um modelo de proteção social para os pobres, sob uma matriz residual de proteção social.” (BRONZO, 2005, p. 118). As estratégias seriam desenvolvidas para os desfavorecidos e a provisão privada de bens e serviços alcançaria os que pudessem por ela pagar. Essa concepção conduziu ao Estado, na maioria das vezes via assistência social, à responsabilidade pelos mais necessitados. Segundo Mesa-Lago (2007), somente 6 países na América Latina tinham o benefício socioassistencial de pensão para os pobres, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai. Entretanto, a totalidade dessa população não era coberta, de forma que recorrentemente havia uma parcela em lista de espera para retirar o benefício.

No tocante ao financiamento, a participação privada na provisão dos serviços públicos tornou-se extremamente relevante no contexto de ajuste fiscal. Ela ocorreu através da parceria público-privada ou por meio da concessão do direito de prestação do serviço, tendo a administradora lucratividade sobre o que por ela fosse ofertado (TAPIA; HENRIQUE, 1995). A seguridade,²⁸ assim como a saúde, em muitos países foi reestruturada a partir da perspectiva da privatização. Os sistemas passaram a ser totalmente privados, mistos ou suplementados pelo seguro privado. Mesa-Lago (2008) relata que 10 Estados latino-americanos privatizaram parcial ou totalmente seus sistemas previdenciários nos anos 1990, como reflexos do paradigma neoliberal vigente: Argentina, Bolívia, Chile,²⁹ Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru, República Dominicana e Uruguai. Estruturaram-se três padrões gerais: 1) o substitutivo, em que o sistema público de pensões tem fim e é substituído pelo regime

pode ter diferentes sentidos, a depender da definição de justiça – densa ou fina – que a embasa (BRONZO, 2016).

²⁸ Na literatura latino-americana o que é chamado de sistema de seguridade ganha contornos diferentes de país para país. No Brasil, por exemplo, a seguridade social é composta pela previdência social, a assistência social e a saúde, de forma que o que Filgueira (2015) chama de seguridade social corresponde ao que se entende por previdência social no Brasil. Neste trabalho escolheu-se o uso do termo *proteção social* como forma de congregar em um só conceito as ações – principalmente nas áreas do trabalho, da saúde, da assistência e da educação – referentes à promoção do bem-estar e proteção às vulnerabilidades.

²⁹ O Chile incorporou orientações neoliberais na economia e na política ainda nos anos 1970. Ele foi o pioneiro na reforma privatista da previdência, tendo-a realizado entre 1979 e 1981 (MESA-LAGO, 2008).

privado, que foi o que ocorreu na Bolívia, no Chile, em El Salvador, no México, na Nicarágua e na República Dominicana; 2) o paralelo, que consiste na coexistência competitiva de uma previdência pública, porém, reformada, com uma previdência privada, como no caso da Colômbia e do Peru; e 3) o misto, observado na Argentina, na Costa Rica e no Uruguai, em que o domínio público é o pilar principal e o privado tem caráter suplementar (MESA-LAGO, 2007). Embora muitos modelos estatais tenham tornado-se totais ou parcialmente administrados por fundos privados e a angariação de recursos tenha transitado da lógica de solidariedade social de repartição para a capitalização individual, o vínculo entre elegibilidade e formalidade do trabalho permaneceu. A manutenção de tal vinculação era difícil de ser obtida no contexto da crise e da consecução das reformas, por isso, o resultado foi a queda do número populacional socialmente protegido (FILGUEIRA, 2015).

Quanto à saúde, a maioria dos países passou por mudanças que implicaram na implementação de sistemas únicos, em ações focalizadas na população pobre e extremamente pobre no escopo da saúde pública, na privatização do setor, e em desenhos mais complexos, que reuniram complementarmente os domínios público e privado. Mesa-Lago (2007) assegura a ocorrência de reformas globais e radicais na saúde do Brasil, do Chile e da Colômbia; e de mudanças fragmentadas e moderadas na Argentina, na América Central, na Bolívia, no México e no Peru.

O Brasil, por exemplo, aprovou em 1990 a Lei Orgânica da Saúde, que regula o Sistema Único de Saúde (SUS), já instituído na Constituição Federal de 1988. O SUS tem caráter universal e não contributivo e seus pilares são a universalização, a descentralização, a integralidade e a participação da comunidade (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008). Concomitantemente à oferta pública de saúde, os prestadores privados formam o sistema de saúde suplementar, regulado pelo Estado. A política sanitária chilena, ao seu tempo, foi revolucionada com a Constituição de 1980, que permitiu que os cidadãos optassem por serem atendidos no serviço público ou no serviço privado de saúde. O governo assumiu a responsabilidade de organizar a oferta e garantir que todos tivessem suas cotas obrigatórias, fossem públicas – pelo *Fondo Nacional de Salud*– ou privadas – pelas *Instituciones de Salud Previsional*. Em 1991, o sanitarismo no Chile afirmava, entre outras coisas: o caráter misto do sistema e a descentralização da gestão (LABRA, 1995). A Colômbia, por sua vez, iniciou sua reforma em 1993 e, na busca por alcançar uma cobertura universal, definiu dois regimes de plano de saúde: o de contribuição obrigatória, que cobria os trabalhadores formais e seus dependentes; e aquele subsidiado pelo Estado e também obrigatório, para os que possuíam

recursos insuficientes e não estavam vinculados a qualquer plano anteriormente (MESA-LAGO, 2007).

Dentre os países que experimentaram movimentos fragmentados e moderados cabe falar da Argentina e do México. O sistema de saúde argentino era organizado a partir de ramos de atividades trabalhistas, por meio de instituições chamadas Obras Sociais. Estas proviam o atendimento à saúde e eram geridas por sindicatos, em sua maioria (RODRIGUES, 2014). Nos anos 1990, os discursos de reformas eram recorrentes, mas não havia consenso sobre o que deveria ser feito. Em meio às divergências, o projeto reformista vencedor foi aquele que conjugou três subsetores: o das Obras Sociais (previdenciário), o subsetor público e o subsetor privado (CARAVACA, 2015). Estabeleceu-se, então, que as contribuições para as Obras Sociais seriam obrigatórias para os trabalhadores formais e as entidades privadas concorreriam com estas últimas na provisão da saúde uma vez que os cidadãos teriam livre escolha para se vincular às prestadoras. Na esfera pública, a pauperização da população em função da crise econômica foi o alvo da atenção sanitária, que assumiu um caráter residual (BELMARTINO, 1995). De forma geral, a tentativa de um modelo unificado não se fortaleceu na Argentina, pois, a fragmentação territorial e institucional dos serviços persistiu e a regulação do setor privado não foi eficiente. Assim, a reforma não foi completada e a complexidade para coordenação e supervisão tornou-se ainda maior (MESA-LAGO, 2007), caracterizando a política sanitária do país, à época, como um regime híbrido.

O México implementou nova reforma de saúde nos anos 1990 a partir de uma orientação de “retração do papel do Estado e sua limitação à provisão de bens públicos e serviços assistenciais focalizados na população carente e limitados a uma ‘cesta básica’.” (SANTOS; UGÁ, 2007, p. 539). Conformaram-se, dessa forma, três entradas no sistema de saúde mexicano: a via contributiva, para trabalhadores formais; a via subsidiada, para os mais pobres; e a vinculada, para os que podiam pagar planos privados. Tais meios de ingresso implicavam em diferentes pacotes de serviços disponíveis para o cidadão. Outra modificação foi a descentralização das estratégias da política de saúde, que deu às esferas locais maior autonomia no manejo dos recursos e a responsabilidade pela contratação e regulação dos prestadores (SANTOS; UGÁ, 2007).

No âmbito da educação latino-americana, constata-se o aumento do investimento e do acesso ao ensino em função da descentralização dos serviços, da participação privada na provisão do serviço e da concessão de bolsas e outros tipos de financiamento. A lógica liberal da livre escolha dos indivíduos fortaleceu a ideia de que os países deveriam ter o poder de decisão entre escolas públicas e privadas, o que estava diretamente atrelado à renda das

famílias. Assim, o sistema educacional na América Latina, principalmente nos níveis primário e secundário, mostrou que o atendimento privado era a norma entre as classes média e alta (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008), e o ensino público era mais acessado pelos cidadãos que não tinham condições financeiras para arcar com a educação particular. Explicita-se, portanto, a afirmação do residualismo das políticas sociais também no campo educacional.

Muitos setores, notadamente, passaram pelo processo de conversão à descentralização, que é outra marca reformista. Ela consiste na responsabilização de cada ente federado pela gestão e alocação de recursos advindos dos órgãos superiores e pela implementação das políticas. Os efeitos disso são: a distribuição hierárquica das decisões e da gestão; o aumento do gasto público social de estados, municípios, províncias e distritos; e a redução dos gastos do governo central. Mas, conforme alerta Filgueira (2015), em muitos lugares evidenciaram-se problemas de iniquidade territorial nas capacidades fiscais e de gestão, o que dificultou que os serviços chegassem com a mesma qualidade às diferentes localidades.

Diante das inovações que a década reformista trouxe para as políticas sociais, e para a proteção social como um todo, Draibe (1997) consegue elencar importantes aprendizados para os próximos anos na América Latina. O primeiro deles é a compreensão de que a relação entre universalização e focalização é bem mais complexa do que o debate dicotômico que por vezes surge, havendo formas e modalidades diversas de combinações entre o universal e o focalizado. Em segundo lugar ela destaca a riqueza das experimentações, alterações e inovações institucionais, mesmo que as reformas operadas não tenham observado peculiaridades de cada sistema de proteção social. No apanhado do que sejam tais experimentações estão:

a descentralização da prestação dos serviços sociais; o aumento relativo da participação social nas formas colegiadas que tendem a acompanhar os programas inovadores; e a formidável ampliação do campo e da experimentação de parcerias entre os setores público, privado lucrativo e, principalmente, privado sem fins de lucro, presente nos novos tipos de organizações não-governamentais. (DRAIBE, 1997, p.7).

Conforme apresentado, muitos foram os impactos das reformas dos anos 1990, marcadamente neoliberais, na região latino-americana. Contudo, sabe-se que a assimilação dos mesmos foi diferente em cada país, pois aspectos nacionais particulares interagiram com os elementos do nível internacional e resultaram em configurações próprias de cada lugar.

Fez-se até agora uma abordagem histórica geral da proteção social na América Latina durante o século XX, sem discriminar os traços distintivos entre os Estados. Toda essa

construção do sistema de bem-estar chegou aos anos 2000 com o desafio de incorporar demandas complexas e reavivadas, articuladas a partir de argumentos fundamentados em temáticas vinculadas, por exemplo, ao aprofundamento das práticas democráticas, à justiça social, ao combate às desigualdades e à exclusão sociais, à sustentabilidade, à solidariedade social e à integração setorial.³⁰

3.5 Modelo Estatal-Exportador (A partir dos Anos 2000)

Ao findar da década de 1990, os diferentes regimes de proteção social latino-americanos lidaram com problemas de desemprego e subemprego, empobrecimento massivo e incapacidade de ascensão social da população (BARBA, 2007). Ocorreram desequilíbrios econômico-financeiros, questões ligadas ao desemprego e à queda da renda foram acentuadas e observou-se ainda a instabilidade no balanço de pagamentos (BRESSER-PEREIRA, 2010) e o acirramento das desigualdades sociais (BARBA, 2007; MATTEI, 2017). O número de pessoas em situação de pobreza, por exemplo, passou de 50 milhões, entre 1970 e 1980, para 192 milhões em 1998 (KLIKSBERG, 2002). No âmbito da proteção social, o quadro era desafiador do ponto de vista do que viriam a ser as políticas sociais que responderiam a este cenário.

Kliksberg (2002) informa que havia uma discussão colocada sobre o papel das políticas sociais e sua inter-relação com as políticas econômicas, e sobre as capacidades gerenciais e institucionais para a execução de tais políticas sociais, renovadas quanto ao seu papel. Sposati (2011) completa afirmando que era preciso superar a herança do modelo neoliberal e confrontar o espectro de desigualdades para a garantia da universalidade e da equidade. De fato, o setor social passou por reformulações no modo de execução das intervenções públicas e a entrada da América Latina no século XXI se configurou por uma série de rupturas no regime de proteção social até então vigente, dando início ao modelo estatal-exportador. Conforme explicita o nome, a centralidade do Estado volta à cena e se expressa na esfera fiscal, por meio do comportamento expansionista e redistributivo; na esfera da produção, com uma postura mais regulatória e uma presença proativa na governança dos recursos naturais; e na esfera social, com disposição para a consecução de um novo rumo em políticas públicas (FILGUEIRA, 2015).

³⁰ Ver: CEPAL. **Cohesión social:** inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago del Chile: CEPAL, 2007. Algumas das temáticas citadas podem ser percebidas também na Declaração do Milênio, assinada em 2000, que expressa e sintetiza nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio as demandas colocadas para os Estados em termos de ações estratégicas e políticas sociais para os quinze primeiros anos do século XXI.

Enquanto o novo modelo liberal-exportador apresentou um Estado mais descompromissado com a intenção desmercadorizante das políticas sociais, por ter assumido uma institucionalidade residual em muitas frentes, o Estado Social do regime estatal-exportador orientou-se por uma concepção de ampliação do gasto público e de expansão da cobertura da proteção, propondo-a mais inclusiva, universalista, solidária e com enfoque em direitos. De forma geral, as políticas sociais deste modelo ancoraram-se nas prestações não contributivas, no incremento do acesso, e no respaldo a um leque mais extenso de riscos sociais. Houve no novo momento a reorganização do Estado Social e dos sistemas de proteção social.

O ativismo do Estado no âmbito social expressou-se ainda na matriz produtiva e econômica com o Estado neodesenvolvimentista. Sua base reside em ideias estruturalistas e keynesianas agregadas às políticas desenvolvimentistas de sucesso nos países asiáticos, à responsabilidade fiscal e às ações macroeconômicas voltadas ao controle das taxas de câmbio e de juros, para torná-las competitivas internacionalmente. Esse Estado tem função estratégica no direcionamento do desenvolvimento com a definição das diretrizes e no seu papel ativo em setores como o de infraestrutura, mineração e serviços públicos, distinguindo-se dos modelos do século XX no que tange à ausência dos componentes protecionista e nacionalista (BRESSER-PERERIRA; THEUER, 2012).

A condução econômica desse Estado é balizada pelo capitalismo global, no qual a competição entre as nações é fundamental. Ele tem, portanto, o encargo de promover oportunidades de investimento – e até mesmo investir, quando julgar necessário –, regular mercados e garantir a estabilidade de preços e a estabilidade financeira. Tais condições geram a confiabilidade doméstica e internacional e proporcionam o ambiente propício para o desenvolvimento social. No neodesenvolvimentismo, segundo Bresser-Pereira e Theuer (2012, p. 823), “a redução das desigualdades sociais e [a] melhoria no padrão de vida da população” são um dos alvos do desenvolvimento, que ultrapassa a noção puramente econômica e/ou industrialista e ainda se preocupa com a equidade da distribuição dos benefícios na sociedade.

O ativismo estatal na economia aliado à alta das *commodities* nas trocas internacionais, entre outros fatores internos e externos, deram à América Latina anos de crescimento econômico e expansão do mercado interno. Os bons resultados do balanço de pagamentos levaram a ações de fomento ao crédito e de incentivo ao consumo que aqueceram e movimentaram as economias nacionais, permitindo, inclusive, a mobilidade social. A arrecadação fiscal elevada em função do consumo, da exportação e da produção contribuiu

para o aumento do gasto público, fator crucial para a execução de políticas públicas, em especial da agenda social. Assim corrobora Santos (2015, p. 226) ao afirmar que “há uma notável relação entre as condições econômicas e a melhora dos indicadores sociais na região.” Os capítulos posteriores apresentam detalhadamente como isso ocorreu e agregam o componente do giro à esquerda como fator chave para a compreensão dessas ditas melhorias.

Diante do que foi exposto neste capítulo, o quadro abaixo tem o objetivo de sintetizar as informações das dimensões analíticas – matriz econômico-produtiva; cenário político e gestão pública; e institucionalidade da proteção social – em cada fase definida por Filgueira (2015), com realce para os elementos mais proeminentes em cada uma delas. Dessa forma, evidencia-se a influência dos elementos de contexto para a conformação de continuidades e rupturas na proteção social da região.

Quadro 3 – Síntese dos Períodos de Proteção Social na América Latina com base em Três Dimensões Analíticas

	Modelo Liberal-Exportador (Anos 1920)	Modelo de Substituição de Importações (1930-1970/80)	Novo Modelo Liberal-Exportador (1980-2000)	Modelo Estatal-Exportador (A partir dos Anos 2000)
Matriz Econômico-Produtiva	Exportação de bens primários.	Industrialização por substituição de importações; Desenvolvimentismo.	Exportação; Abertura dos mercados para o investimento direto externo.	Exportação; Regulação econômica; Neodesenvolvimentismo.
Cenário Político e Gestão Pública	Governos oligárquicos; Centralização da gestão pública.	Populismo e governos militares; Controle e condução estatal nas esferas sociais; Centralização da gestão pública.	Redemocratização; Estado mínimo e regulador; Descentralização da gestão pública.	Governos democráticos; Giro à esquerda; Ativismo estatal e regulação; Descentralização da gestão pública.
Institucionalidade da Proteção Social	Assistência Social Oferta privada de serviços de bem-estar; Assistencialismo.	Seguro Social Serviços de seguridade para trabalhadores formais e seus dependentes, segmentada entre grupos ocupacionais e possibilidade de compra de seguros privados; Saúde atrelada à contribuição seguridade e com oferta privada através da aquisição de seguros de saúde; Educação com presença pública e privada a ambas com baixa cobertura; Estratificação; Corporativismo.	Seguro Social Privatização dos sistemas de seguridade, permanência da diferenciação por grupos ocupacionais e possibilidade de compra de seguros privados individuais; Saúde atrelada à contribuição para a seguridade e com oferta privada através da aquisição de seguros de saúde; Processo de privatização da educação e universalização do ensino primário; Estratificação; Corporativismo; Assistencialismo.	Seguridade Social Criação de sistemas públicos de saúde, subsídios do governo e regulação dos planos oferecidos pelos prestadores privados; Universalização da cobertura e do acesso à saúde; Transferência condicionada de renda para famílias com filhos; Pensões para idosos; Expansão da cobertura e do acesso à educação; Enfoque em direitos; Estratificação e traços de corporativismo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Da leitura do Quadro 3 destaca-se a estratificação, como já haviam constatado Mesa-Lago (1978) e Filgueira (1997), como característica não apenas presente, mas também estruturante, da proteção social na América Latina com um todo. Devido à base bismarckiana sobre a qual foi construído o aparato protetivo da região, a estratificação manifestou-se entre os grupos profissionais na diferenciação das cestas de serviços e de benefícios por eles acessados, e entre os trabalhadores formais e informais no mesmo aspecto de tipo de serviços e de benefícios. Como consequência, a estratificação passou a significar também a desigualdade de cobertura do sistema de proteção entre as classes socioeconômicas e entre as origens geográficas, de forma que, sem programas específicos ou subsídios estatais, os grupos vulneráveis continuavam expostos aos riscos sociais. O enfoque em direitos trazido pelo modelo estatal-exportador busca minimizar os desdobramentos desse último caso, mas o corporativismo que permanece na região tem impedido a erradicação da estratificação.

No quadro acima, optou-se por não fazer distinção entre alta, média e baixa densidade de proteção social, uma vez que as tendências expostas neste capítulo são gerais e alcançaram países de todos os grupos – inclusive os que não passaram pelo giro à esquerda –, como foi com os governos militares e as reformas na saúde e na seguridade, nos anos 1990. Os efeitos dessas ocorrências, contudo, oscilaram em função das estruturas protetivas estabelecidas nos diferentes regimes de proteção. O capítulo seguinte considera tais variações frente à consecução do giro à esquerda na América Latina. Embora Filgueira (2015) não aborde tal fenômeno quando descreve o período estatal-exportador, entende-se que os rumos tomados na proteção social latino-americana foram também por ele balizados. Agregando-se o *framework* dado pelo cruzamento das tipologias de Mesa-Lago (1992), Filgueira (1997), Fleury e Molina (2000) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014) à retomada histórica já feita, o próximo capítulo traz, à luz da ascensão contemporânea de governos de esquerda na região, reflexões sobre a afinidade entre a mudança política ocorrida e o panorama protetivo que se formou nos anos 2000.

4 O GIRO À ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA: CONSTRUÇÕES DOS ANOS

2000

Feita a retrospectiva histórica sobre a proteção social na América Latina é chegado o momento de desvelar as pautas colocadas para o novo milênio e o desenho de proteção social que se afirmou após as décadas reformistas na região, considerando-se agora o componente político do giro à esquerda. Busca-se compreender neste capítulo como a mudança no panorama político pode ter se expressado enquanto elemento que alargou as práticas de proteção social nos grupos de países da América Latina, observando-os em correspondência às classificações tipológicas. No primeiro momento define-se o giro à esquerda e as suas implicações para as políticas sociais. Posteriormente, elegem-se cinco áreas sociais onde o giro apareceu em maior amplitude, visando verificar as distinções e as aproximações entre os grupos tipológicos para apontar as mudanças na proteção social da região e sua relação com a chegada da esquerda ao poder.

4.1 O Giro à Esquerda

A saída de relegar cada vez mais ao âmbito privado, seja através do mercado ou do seio familiar, a tarefa de proteção contra riscos sociais viu-se em dificuldades ao final dos anos 1990, quando “a crise do emprego formal, o desemprego estrutural, a precarização dos trabalhos, [e] a inserção mercantil” (TEIXEIRA, 2012, p. 33) se interpuseram à inclusão e à coesão social no contexto protetivo marcadamente estratificado como é o da América Latina. Em sociedades nas quais a experiência democrática estava renascendo, a legitimidade dos governos passava pela capacidade de gerenciar os percalços e manter a estabilidade social, já que novas propostas adentravam o debate político com chances de vencer as eleições. Os resultados eleitorais dos últimos anos do século XX e dos primeiros do século XXI continham os elementos para a conversão da região a outros entendimentos sobre a condução das realidades nacionais, como de fato aconteceu.

Segundo Silva (2010), em 1998, com a eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, teve início o giro à esquerda. O giro à esquerda constitui-se como o fenômeno latino-americano da ascensão contemporânea, sucessiva e quantitativamente expressiva de dirigentes nacionais cujo alinhamento ideológico está ao centro-esquerda ou à esquerda no espectro político. Após a eleição de Chávez, tem-se a eleição de Ricardo Lagos (2000), no Chile; Lula (2002), no Brasil; na Argentina, Néstor Kirchner (2003); no Panamá, Martín Erasto Torrijos Espino (2004); Leonel Fernández (2004), na República Dominicana; Tabaré Vázquez (2004), no

Uruguai; na Bolívia, Evo Morales (2005); no Equador, Rafael Correa (2006); na Nicarágua, Daniel Ortega (2006); Alan García (2006), no Peru; Fernando Lugo (2008), no Paraguai; Mauricio Funes (2009), em El Salvador; no México, Enrique Peña Nieto (2012); e Luis Guillermo Solís (2014), na Costa Rica.

Em 2009, mais da metade da América Latina³¹ tinha governos esquerdistas (ARMAS, 2015) e durante as décadas de 2000 e 2010 alguns desses presidentes foram reeleitos e outros foram substituídos por candidatos do mesmo partido, dando continuidade ao giro à esquerda. Destaca-se que os governos citados chegaram ao poder pelas vias democráticas, e é nisto, bem como no número elevado de países envolvidos, que reside a força do ineditismo político na região, haja vista que, conforme lembra Silva (2010, p. 1), as esquerdas tiveram, de forma geral, dificuldades “de se integrarem aos sistemas políticos e à disputa democrática”.

O Quadro 4 traz de forma simplificada a sequência de governos esquerdistas na América Latina até março de 2018, organizados em linha e discriminados pelo tempo do exercício político dos governantes. O escopo de análise deste estudo é constituído por 15 países latino-americanos, dentre os 20 que formam a região.

Quadro 4 – Vitórias Presidenciais e Mandatos de Esquerda na América Latina (1998-2022)

PAÍS	ELEIÇÃO E MANDATO EXERCIDO				
	Venezuela	Hugo Chávez 1998 (1999-2001)	Hugo Chávez 2000 (2001-2007)	Hugo Chávez 2006 (2007-2013)	Hugo Chávez 2012 (*)
Chile	Ricardo Lagos 2000 (2000-2006)	Michelle Bachelet 2006 (2006-2010)	Michelle Bachelet 2014 (2014-2018)		
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva 2002 (2003-2006)	Luiz Inácio Lula da Silva 2006 (2007-2010)	Dilma Rousseff 2010 (2011-2014)	Dilma Rousseff 2014 (2015-2016)***	

Quadro 4 – Vitórias Presidenciais e Mandatos de Esquerda na América Latina (1998-2022)

³¹ Armas (2015) considera os seguinte países no seu estudo sobre a virada à esquerda na América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

(continuação)

PAÍS	ELEIÇÃO E MANDATO EXERCIDO				
Argentina	Néstor Kirchner 2003 (2003-2007)	Cristina Kirchner 2007 (2007-2011)	Cristina Kirchner 2011 (2011-2015)		
Panamá	Martín Erasto Torrijos Espino 2004 (2004-2009)				
República Dominicana	Leonel Fernández 2004 (2004-2008)	Leonel Fernández 2008 (2008-2012)	Danilo Medina 2012 (2012-2016)	Danilo Medina 2016 (2016-2020)	
Uruguai	Tabaré Vázquez 2004 (2005-2010)	José Mujica 2009 (2010-2015)	Tabaré Vázquez 2014 (2015-2020)		
Bolívia	Evo Morales 2005 (2006-2009)	Evo Morales 2009 (2010-2015)	Evo Morales 2014 (2015-2018)**		
Equador	Rafael Correa 2006 (2007-2009)	Rafael Correa 2009 (2009-2013)	Rafael Correa 2013 (2013-2017)	Lenín Moreno 2017 (2017-2021)**	
Nicarágua	Daniel Ortega 2006 (2007-2012)	Daniel Ortega 2011 (2012-2017)	Daniel Ortega 2016 (2017-2022)**		
Peru	Alan García 2006 (2006-2011)	Ollanta Humala 2011 (2011-2016)			
Guatemala	Álvaro Colom 2007 (2008-2012)				
Paraguai	Fernando Lugo 2008 (2008-2012)***				

Quadro 4 – Vitórias Presidenciais e Mandatos de Esquerda na América Latina (1998-2022)

(conclusão)

PAÍS	ELEIÇÃO E MANDATO EXERCIDO				
El Salvador	Mauricio Funes 2009 (2009-2014)	Salvador Sánchez Cerén 2014 (2014-2019)			
Costa Rica	Guillermo Solís 2014 (2014-2018)				

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Silva (2014, p. 4).

*Não iniciou o mandato devido a falecimento em 05 de março de 2013.

**Atualmente, pode candidatar-se à reeleição.

***Mandato interrompido por *impeachment*.

Na literatura aparecem as denominações de onda rosa³² e pós-neoliberalismo³³ para classificar a chegada da esquerda ao poder na América Latina, nos anos 2000. Onda rosa é o termo que sugere a desvinculação das esquerdas do viés revolucionário próprio dos seus fundamentos. Trata-se da compreensão de que as correntes governantes veem no jogo democrático a possibilidade de operar mudanças sociais e, por isso, são mais brandas na forma de operacionalizar sua ideologia. Dessa forma, passam de “vermelhas”, cor associada ao pensamento esquerdista, para serem “rosas”. Se por um lado tem sentido tal definição, por outro ela pode induzir a uma desqualificação do que seria a esquerda e seus ideais, levando a um entendimento de oportunismo político.

O pós-neoliberalismo, à sua vez, corresponde mais à “intenção de ultrapassar o Consenso de Washington do que qualquer modelo de governança coerente e novo” (KALTWASSER, 2011, p. 228, tradução nossa),³⁴ por meio da busca de alternativas políticas às contradições do neoliberalismo. Contudo, essa definição não abarca com suficiência toda a mudança operada na região. Mais do que tentativas de superar o Consenso de Washington, há um esforço para construir uma nova concepção de Estado e de proteção social, conforme será demonstrado. Além disso, o conceito dá a ideia de uma ruptura total com o modelo anterior, o que, de forma geral, não é observado. Pois, embora esteja em lado oposto do espectro político, algo do neoliberalismo foi mantido, segundo a análise de alguns autores (BRESSER-PEREIRA, 2010; SILVA, 2014). Diante das possibilidades conceituais para tratar a condução nacional de países da América Latina por governos de esquerda, optou-se por nomear o

³² Panizza (2006), Silva (2010; 2014) e outros.

³³ Kaltwasser (2011) e outros.

³⁴ [...] the intent to move beyond the Washington Consensus than any coherent, new model of governance.

fenômeno social pelo que ele resume, através do uso de uma terminologia precisa e direita: giro à esquerda. Assim, mantém-se a preocupação de que o termo não leve, por si mesmo, a inferências valorativas ou normativas.

A esquerda logrou os poderes nacionais do início do milênio em diante, mas, seu *modus operandi* não foi homogêneo na região. O termo “esquerdas” utilizado por Silva (2010) ressalta as nuances percebidas entre os dirigentes e os partidos que ocuparam as direções nacionais. Panizza (2006) qualifica duas esquerdas na América Latina que adentrou o século XXI: a socialdemocrata e a populista. A concepção de socialdemocracia em Panizza (2006) corresponde a um contraste à esquerda revolucionária, sendo “identificada por sua aceitação da democracia liberal como o âmbito das lutas de poder e da reforma gradual do sistema capitalista para incorporar-lhe princípios igualitários e de justiça social como o terreno das lutas econômicas.” (PANIZZA, 2006, p. 13, tradução nossa).³⁵ Lula, Tabaré Vázquez e Alan García são, de acordo com o autor, expoentes desta corrente.

Por sua vez, o conceito de populismo adotado por ele remete à “formação discursiva na qual a noção de soberania popular e seu corolário inevitável, o conflito entre os poderosos e os excluídos, são elementos centrais de seu imaginário político.” (PANIZZA, 2006, p. 11, tradução nossa).³⁶ A esquerda populista teve como representantes, para Panizza (2006), Hugo Chávez e Néstor Kirchner. O autor afirma que tal distinção implica em reconhecer que estes são fenômenos políticos de natureza diferente, ligados aos particulares processos de democratização e à força de suas instituições, bem como ao modo como se realizaram as reformas neoliberais nos contextos domésticos.

Também na linha de segmentação da esquerda Silva (2014), distingue governos refundadores de governos renovadores, na América Latina. O primeiro tipo teria ocorrido na Venezuela, na Bolívia e no Equador, fruto de uma crise orgânica que se desdobrou na política, na cultura, na economia e nas relações sociais, e questionou as bases do modelo até então hegemônico de organização estatal. Modelo esse que causava exclusão político-social e distribuía privilégios partidários. Diante disso, propostas mais arrojadas apelaram para a refundação da sociedade e do Estado e tiveram como porta-vozes eleitos Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa. Nesses países, o discurso coletivista, baseado na ideia de povo e de nação, e na necessidade de rupturas, gestou uma nova lógica de estrutura administrativa e

³⁵ [...] identificada por su aceptación de la democracia liberal como el ámbito de las luchas de poder y de la reforma gradual del sistema capitalista para incorporarle principios igualitarios y de justicia social como el terreno de las luchas económicas.

³⁶ [...] formación discursiva en la cual la noción de la soberanía popular y su corolario inevitable, el conflicto entre los poderosos y los excluídos son elementos centrales de su imaginario político.

institucional e reconfigurou as relações de poder através da promulgação de novas Constituições Nacionais. Tal ação ficou conhecida como novo constitucionalismo latino-americano, que propôs a participação direta dos cidadãos na política da cidadania e a criação de “regras que limitem os poderes políticos, sociais, econômicos e culturais, de modo a enfatizar o fundamento democrático da vida social e os direitos e liberdades da cidadania.” (CADEMARTORI; COSTA, 2013, p. 223 e 224). Outro marco foi a intervenção ativa do Estado na economia, a criação de empresas estatais, a nacionalização e a estatização de empresas privadas.

Os países renovadores, por sua vez, tiveram comandos mais moderados e limitados, e partiram para a operacionalização de mudanças graduais. Na economia, sua ação junto ao mercado teve cunho regulatório, com o apoio aos setores produtivos e a garantia da estabilidade monetária para promover a confiança e atrair investimentos. A crise de legitimidade do modelo dos anos 1990 e seus efeitos na política, cultura, economia e sociedade também alcançaram os renovadores. Contudo, não houve lugar no debate político para propostas de transformações profundas. Assim, os programas vencedores se comprometeram, entre outras coisas, a dar novas ênfases às políticas públicas ao invés de dar fim ao ordenamento institucional e social colocado. Silva (2014) não explicita os países aos quais chama de renovadores, mas pode-se perceber que esse é o caso do Brasil e do Uruguai, por exemplo.

O exposto acima faz coro à máxima que diz que, de perto, a homogeneidade da América Latina desaparece. Porém, não obstante a forma como são nomeadas, as esquerdas pautaram-se por reivindicações comuns, como a fundamentação da capacidade de gestão estatal, a presença do poder público para corrigir as falhas de mercado e suas ineficiências, a integração setorial e a chamada à camada popular socialmente excluída e marginalizada (PANIZZA, 2006). Para realizar essa agenda, os Estados latino-americanos reestruturaram-se econômica e socialmente, estabelecendo pontos de inflexão em relação ao novo modelo liberal-exportador e reformulando algumas das práticas existentes a partir de novos enfoques. Mas, para além das diferenciações no campo programático e ideológico, anunciaram-se tendências comuns na área econômica e na área social nos países da América Latina e é por isso que eles podem ser reunidos, quanto à reorientação do cenário político, sob a alcunha do giro à esquerda.

4.1.1 Pautas da Esquerda e Proteção Social

Afirma Bobbio (1995) que a esquerda, bem como a direita, está além de uma ideologia. Ela representa um conjunto de ideias, interesses e valores sobre os rumos que uma sociedade deve tomar, com uma plataforma que tenta solucionar os problemas sociais a partir da ação política. Historicamente, é possível apontar alguns eixos programáticos que se mantiveram no bojo esquerdista ao longo das décadas e estão ligados à conformação do bem-estar e da proteção social. São categorias que distinguem o pensamento da esquerda do viés neoliberal e têm implicações práticas na consecução das ações públicas em políticas sociais. Destacam-se as pautas que têm impacto geral sobre as políticas sociais, e não pautas setoriais voltadas para as distintas áreas de intervenção. Nesse eixo de análise, os princípios normativos da defesa e da busca pela igualdade social e pela justiça social são as marcas mais recorrentes na qualificação da esquerda.

A igualdade social advogada remete à compreensão de que as desigualdades são elimináveis, pois são fruto das relações sociais e da estrutura na qual se realizam. Ou seja, trata-se de uma lógica contrária à da direita, cuja crença baseia-se no entendimento de que as desigualdades são naturais e, por isso, não elimináveis; e na utilidade delas para a manutenção da busca por melhoria social (BOBBIO, 1995). Intrínseca à concepção de igualdade social está a de justiça social. Lutar pela justiça social implica em “saber quem são os iguais e quem são os desiguais [...] [cujos critérios de definição são mutáveis e podem] unir os diversos grupos em uma categoria de iguais ou desunir os iguais em uma categoria de diversos.” (BOBBIO, 1995, p. 89). Portanto, justiça social é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais.

Igualdade e justiça sociais são conceitos que quando colocados em prática através de políticas públicas tendem a reconfigurar a estrutura social através dos seus efeitos distributivos e redistributivos. Na América Latina, região marcada pelos altos níveis de desigualdade, tais orientações epistemológicas são fatores-chave para o desenvolvimento socioeconômico das sociedades, pois:

permite[m] o combate à pobreza, alavanca[m] investimentos na formação do capital humano, favorece[m] as taxas de poupança nacional, influencia[m] positivamente o desenvolvimento tecnológico, fortalece[m] o capital social, estimula[m] a confiança dos cidadãos entre si e a coesão social e aumenta[m] a credibilidade da sociedade nos governantes e políticos. (LACZYNSKI, 2012, p. 23).

As idéias da esquerda latino-americana, frutos de processos locais próprios, assumidos pelos governos nacionais em um momento de inflexão das reformas neoliberais, se

materializaram em políticas públicas que partem de alguns princípios e diretrizes, como os identificados por Scheeffler (2014, p. 7):

A intervenção econômica deve se dar sempre que se julgar necessário; A pobreza se dá, sobretudo, por desigualdade de oportunidades. Enquanto problema social, pode ser atacado via programas sociais ou de superação da ordem no caso de uma esquerda mais radical; A criminalidade pode ser explicada, essencialmente, pela inserção em um contexto social que oferece desigualdade de oportunidades; A carga tributária deve ser extensiva para financiar o Estado e oferecer serviços de qualidade para os que precisarem; Defesa de uma ampla legislação trabalhista que normatize o mundo do trabalho; Os serviços, sobretudo aqueles estratégicos, devem ser oferecidos pelo Estado.

Junto ao que Scheeffler (2014) aborda sobre o possível caminho das ações governamentais esquerdistas, quando consideradas suas principais pautas, anunciam-se ainda outras características recorrentes. A primeira, já percorrida na apresentação do modelo estatal-exportador, é o ativismo estatal tanto na economia como na oferta de serviços sociais. A outra é a “incessante defesa de grupos considerados desprivilegiados ou minorias” (SCHEEFFLER, 2014, p. 17), por exemplo, os grupos de recorte étnico, etário e de gênero, além do econômico.

Ante ao que foi brevemente considerado, procura-se na próxima seção dar concretude às mudanças produzidas no giro à esquerda por meio do apontamento de tendências regionais da proteção social a partir dos anos 2000. Segue-se, com base em Filgueira (2015), uma série de dados quantitativos e qualitativos pinçados de levantamento documental e revisão bibliográfica, que exprimem avanços e experimentos em cinco grandes temáticas sociais – transferências monetárias para famílias com filhos, proteção ao idoso, provisão e acesso à saúde, oferta e cobertura educacional, políticas trabalhistas.

4.2 Políticas Sociais no Giro à Esquerda

As ações públicas não passaram ilesas ao debate sobre os limites entre o contributivo e o não contributivo, entre a focalização e a universalização, entre concepções que as têm por residuais ou baseadas em direitos. Conforme anunciou Draibe (1997), o Estado teria que conviver com a complexidade que os instrumentos reformistas trouxeram para o marco lógico das políticas sociais, ao inserir elementos que até então não faziam parte da formulação e implementação das mesmas. Tal complexidade permaneceu no modelo estatal-exportador e o Estado assimilou algumas estratégias do novo regime liberal-exportador, tanto no âmbito social como econômico (CANTU, 2015), e nessas vias foi capaz de indicar outro caminho para a proteção na região.

Para compreender a consecução de políticas sociais, especialmente quando estão sendo analisadas conjuntamente a elementos políticos, é necessário “partir de contextos específicos e práticas e agendas políticas que lhes dão sentido” (STOESSEL, 2014, p. 3, tradução nossa),³⁷ e não de valores a-históricos que descontextualizam os projetos políticos da sua realidade imediata. Sabe-se que na região latino-americana ocorrem, de acordo com as taxonomias apresentadas no primeiro capítulo, pelo menos três tipos de sistemas de proteção social. Tipos esses que expressam diferentes valores sociais e projetos civilizatórios e se organizam estruturalmente de maneiras peculiares. Logo, para observar como o giro à esquerda se manifestou na América Latina em termos de proteção social, seus matizes e implicações, volta-se ao *framework* analítico dado pelo cruzamento das elaborações tipológicas, feito no primeiro capítulo. Ressalta-se que nesta seção apenas os países que passaram pelo giro estão em foco, excetuando-se, por isso, Colômbia, Cuba, Haiti, Honduras e México. Portanto, no grupo de alta densidade em proteção social estão a Argentina, o Brasil, o Chile, a Costa Rica e o Uruguai. Compõem a média densidade protetiva a Bolívia, o Equador, o Panamá, o Paraguai, o Peru e a Venezuela. Com baixa densidade em proteção social estão El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana.

Ao falar sobre as políticas sociais do modelo estatal-exportador, que corresponde temporal e historicamente ao giro à esquerda, Filgueira (2015) resume o sustentado esforço de alargamento da proteção social na América Latina em, pelo menos, cinco ações: 1) as transferências monetárias para famílias com filhos; 2) as aposentadorias, pensões e outros tipos de transferências monetárias para idosos; 3) o acesso à e garantia da provisão de saúde; 4) o aumento da oferta e da faixa etária para o acesso à educação; e 5) as diversas políticas de amparo ao trabalhador. Nessas áreas o autor levanta as principais tendências da proteção social, demonstrando alguns dos fatores que distinguem esse formato protetivo do anterior. Baseado nas considerações de Filgueira (2015) sobre quais foram as principais reorientações de políticas públicas sociais, e nas tipologias previamente abordadas, construir-se-á o panorama da proteção social latino-americana no giro à esquerda.

4.2.1 Transferências Monetárias para Famílias com Filhos

Com as dificuldades econômicas do final dos anos 1990 e a acentuação do desemprego, e do trabalho informal e de má qualidade, muitas pessoas passaram a compor a parcela da população que vivia na pobreza ou extrema pobreza. Como resposta ao “contexto

³⁷ [...] a partir de los contextos específicos y prácticas y agendas políticas que le dan sentido [...].

desafiador da redução formal do mercado de trabalho e do aumento da pobreza e da desigualdade.” (BARRIENTOS; HINOJOSA-VALENCIA, 2009, p. 13, tradução nossa),³⁸ os programas de transferência de renda inaugurados pelas reformas neoliberais seguiram como mecanismos de combate à pobreza e à vulnerabilidade, e foram reformulados, reconceituados e redimensionados para alcançarem uma quantidade maior de variáveis que operam na continuidade do ciclo da miséria para além da renda.

A temática das transferências monetárias foi tratada a partir da concepção da multidimensionalidade, que reconhece as dimensões subjetivas da pobreza e o acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, por vezes inter-relacionadas, que contribuem na sua manutenção e colaboram para que ela se torne crônica (BRONZO, 2005). É nesse sentido que as condicionalidades funcionam: para interromper a reprodução intergeracional da pobreza e potencializar os ganhos sociais dos beneficiários. As condicionalidades são compromissos e contrapartidas que se expressam enquanto meios de monitoramento e definição de sanções, e cujo cumprimento precisa ser comprovado pelos beneficiários para que eles permaneçam recebendo a renda. Elas ocupam um lugar central na forma pela qual os programas operam, haja vista que há o entendimento de que elas induzem os usuários a uma mudança de comportamento, promovendo assim o desenvolvimento do capital humano. Alguns exemplos de condicionalidades são a realização do acompanhamento pré-natal, a matrícula e a frequência escolar de crianças e jovens, a participação em programas e atividades públicas, etc. (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Outro dado importante que marca a conversão da concepção da transferência de renda é a eleição da família enquanto unidade receptora do benefício. Retira-se a noção de individualização da política e passa-a para a assignação de um coletivo. Pressupõe-se o papel latente da mulher como aquela que vai aplicar a renda na melhoria do bem-estar da família, especialmente dos filhos, ao passo em que garante o cumprimento das condicionalidades (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). O desenho de proteção que elege famílias como o alvo da intervenção reforça a transformação na matriz de proteção da região, que passa a dirigir-se mais assertivamente à infância e à família (FILGUEIRA, 2015). No quadro abaixo estão citadas algumas iniciativas desse tipo ocorridas durante o giro à esquerda.

Quadro 5 – Exemplos de Programas de Transferência de Renda para Famílias com Filhos na América Latina durante o Giro à Esquerda

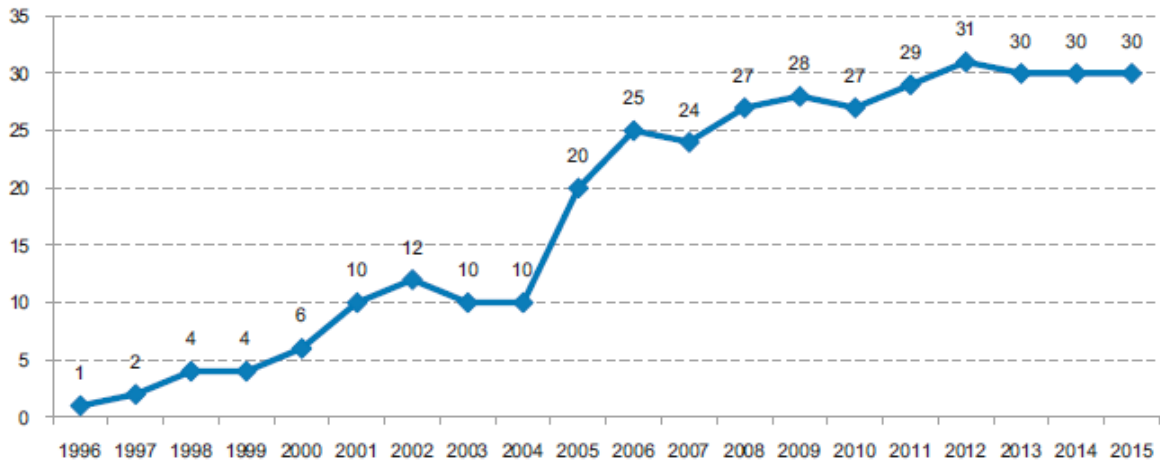
³⁸ In a sense the spread of these programmes is a result of policy makers decisions to respond to a challenging context of formal labor market retrenchment and upsurge of poverty and inequality.

Ano	Programa	País
2003	Bolsa Família	Brasil
2004	<i>Chile Solidario</i>	Chile
2005	<i>Programa Solidaridad</i>	República Dominicana
2005	<i>Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social</i>	Uruguai
2006	<i>Red de Oportunidades</i>	Panamá
2008	<i>Renta Dignidad</i>	Bolívia
2009	<i>Asignación Universal per Hijo</i>	Argentina
2015	<i>Puente Desarrollo</i>	Costa Rica

Fonte: Elaborado pela autora.

Barrientos e Hinojosa-Valencia (2009) afirmam que, entre o final da década de 1990 e os anos 2000, houve na América Latina um crescimento expressivo dos programas de transferência de renda como meio de combater a pobreza e a vulnerabilidade; Cantu (2015) destaca que ocorreu um *boom* a partir de 2005; e a Figura 2 reforça numericamente tal fato. Mesmo nos países cujos sistemas de proteção social são mais frágeis, de média e baixa densidade, foram implementadas ações de transferência condicionada de renda. De acordo com Barrientos e Hinojosa-Valencia (2009), também nesses países nota-se a viabilidade e a eficácia de tais ações.

Figura 2 – Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina e no Caribe, por ano (1996-2015)*



Fonte: Cecchini e Astueta (2017, p. 16).

*Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad & Tabago e Uruguai. 14 destes países estão no contexto do giro à esquerda.

Constata-se que esse tipo de programa, concebido como o foi no giro à esquerda, se difundiu pela região e alcançou, inclusive, os países que aparentemente não teriam condição institucional de operacionalizar tais intervenções e também os que não participaram do giro, como Colômbia (*Familias en Acción*, 2001), Honduras (*Programa de Asignación Familiar*, 2006) e México (*Prospera*, 2014). Isso leva a crer que as brechas indicadas por Cecchini, Martínez e Robles (2014), ou o tempo de maturação dos sistemas, como quer Mesa-Lago (1992), não foram entraves para a materialização dessa tendência protetiva.

Mesmo Estados Sociais com baixa capacidade de proteção e cujo contexto social é de alta vulnerabilidade, alta informalidade, pobreza de quase metade da população e gasto público social médio de 10%, como El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Paraguai, avançaram com os programas de transferência e bancaram propostas de universalidade e de intersectorialidade para efetivar suas políticas. Já nos países tidos como mais sólidos, os efeitos dos programas de transferência foram notados na redução da pobreza e na melhora da distribuição de renda (Chile), e nas taxas de incidência de indigência e de pobreza (Brasil e Argentina) (BARRIENTOS; HINOJOSA-VALENCIA, 2009).

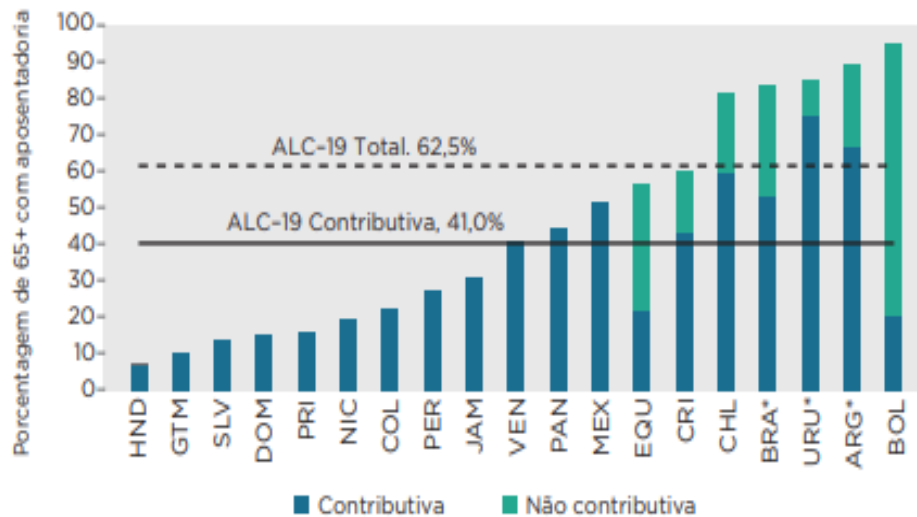
Quando comparados os três grupos de países, observa-se que o giro à esquerda colaborou para a difusão dos programas de transferência de renda a partir de um olhar mais alargado do que aquele que vigorava nos anos 1990. A reorientação desses programas frente à necessidade de expansão da proteção colocada pelo contexto de crise pelo qual passava a América Latina na virada do milênio; à busca pela equidade e justiça sociais; à concepção de

integralidade dada pelas condicionalidades; e ao enfoque de direitos foram certamente importantes para os resultados através deles obtidos.

4.2.2 Aposentadorias, Pensões e Outros Tipos de Transferências Monetárias para Idosos

A velhice foi, igualmente, foi alvo das transferências de renda (FILGUEIRA, 2015). No Paraguai, por exemplo, os idosos em estado de pobreza e/ou que sejam indígenas recebem, desde 2011, cerca de U\$\$ 98,50 ao mês, pois estão reconhecidamente em situação de vulnerabilidade (LAVIGNE, 2012). Entre os programas apresentados no Quadro 5, na Bolívia, no Chile, no Equador e no Paraguai há estratégias não contributivas que contemplam os riscos da velhice. De forma geral, a América Latina apresentou queda média de 11,3% na pobreza da população idosa entre 2002 e 2014; número puxado pelo grupo de alta densidade e pelo grupo de média densidade em termos de proteção (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018b; 2018c; 2018d). Além do repasse monetário via transferência de renda, o alargamento dos critérios para as pensões e as aposentadorias foram outros fatores que colaboraram para a proteção ao idoso. A Figura 3 relaciona a proporção entre aposentadoria contributiva e não contributiva.

Figura 3 – Percentual de Pessoas com 65 Anos ou mais que recebem Aposentadoria Contributiva ou Não Contributiva na América Latina (2010)*



Fonte: Boschi, Melguizo e Pagés (2013, p. 37).

*Na Colômbia, em El Salvador e no Paraguai não se registra quem recebe uma aposentadoria não contributiva nas pesquisas realizadas em domicílios.

A Argentina, o Brasil, a Costa Rica, o Chile e o Uruguai ampliaram as aposentadorias e as pensões para idosos (BERTRANOU, 2006). Trata-se de países em que o envelhecimento populacional e a queda de fecundidade já estavam acentuados, e nos quais os sistemas de proteção são mais sólidos. Eles caracterizam-se ainda por serem países cujo Estado Social é robusto no gasto, de base tributária ampla, mercado formal consolidado e que operam no que seria o regime de seguridade social, conforme enunciam Fleury e Molina (2000). Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018b), a queda da taxa de pobreza entre os idosos nesse grupo de países levou-os à média de menos que 4% de pessoas em tal situação, exceto na Costa Rica. Entretanto, na região latino-americana como um todo, os números médios de pobreza entre adultos maiores de 65 anos alcançou 22,3% em 2014. Esse valor se deve aos países de média e baixa densidade protetiva, que ainda possuem quase metade dos anciãos sem proteção contra os riscos da velhice.

No que tange às políticas, como pensões e aposentadorias, elas estão vinculadas às institucionalidades já operantes e o grau de desenvolvimento dos sistemas é fator diferenciador, pois nos países de maior maturidade protetiva o componente da estratificação é mais forte e permite que eles funcionem ancorados nas contribuições trabalhistas. Isso é algo menos possível nos regimes classificados por Filgueira (1997) como de regime excludente. Nestes, por outro lado, intervenções não contributivas de transferência de renda foram mais recorrentes.

4.2.3 Acesso à e Garantia da Provisão de Saúde

No caso da saúde, os incrementos comumente obedeceram à lógica do que foi instaurado durante as reformas dos anos 1990. Onde os sistemas conformados eram baseados em seguros privados, o Estado atuou no sentido de subsidiar a cobertura para a parcela mais pobre. Outro meio de atuação foi o estabelecimento de mínimos básicos que os seguros deveriam oferecer, de forma a assegurar que o mercado cumprisse requisitos iguais no ponto de partida da oferta. O Chile se encaixa em ambos os casos desde que em 2005 foi promulgado o Plano AUGE – *Acceso Universal con Garantías Explícitas* –, que reformou o sistema sanitário do país. O AUGE criou garantias gerais para o acesso, a qualidade, a oportunidade e a proteção financeira, alargando assim a quantidade de pessoas atendidas e o número de doenças tratadas. Os seguros foram obrigados a praticar o mesmo preço para os usuários, independentemente de sexo ou idade. Houve ainda um movimento de descentralização das responsabilidades de alguns órgãos do nível central, que passaram a supervisionar e regular as redes de oferta pública (INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, 2016).

Os sistemas de saúde mistos, estruturados em dois níveis: o público, vinculado à seguridade e à contribuição de empregados e empregadores; e o privado, para o restante da população, são a maioria na América Latina. Eles funcionam em países que pertencem aos três grupos classificados no *framework* das tipologias. Embora com diferentes níveis de brechas, seguem evidenciando a estratificação como característica estruturante da proteção social na região. Em tais contextos, o crescimento do mercado de trabalho formal ampliou a cobertura e o conjunto de serviços para os contribuintes da seguridade e seus dependentes: “Entre 2000 e 2013, a proporção da população em idade de trabalhar coberta legalmente por uma pensão ou aposentadoria aumentou de 69,1% para 94,7%.” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 35, tradução nossa).³⁹ Contudo, as desigualdades precisavam de ações direcionadas para serem mitigadas. Houve, portanto, países que ao longo da década de 2000 promoveram reformas para minimizar a segmentação e a fragmentação de seus sistemas sanitários mistos, como a Argentina, o Equador, o Peru, a República Dominicana e o Uruguai. Neles o Estado entrou como um braço do sistema, ofertando os serviços de saúde para as pessoas mais pobres e não seguradas (DMYTRACZENKO; ALMEIDA, 2017).

³⁹ Entre 2000 y 2013, la proporción de la población en edad de trabajar cubierta legalmente por una pensión de jubilación aumentó de 69,1 a 94,7 por ciento.

No Uruguai, por exemplo, o governo de Tabaré Vázquez pôs em marcha reformas estruturais em variados setores, com o objetivo comum de “alcançar um Estado de Bem-Estar com maior justiça social e equidade” (GALLO, 2015, p. 38, tradução nossa).⁴⁰ Na linha reformadora estava a proposição de mudanças para a saúde, reconhecida no país como direito humano fundamental e de responsabilidade do Estado. As ações de transformação almejavam a universalidade do acesso, e a integralidade e a equidade no atendimento, pois, o sistema até então vigente era composto por subsistemas fragmentados, desiguais e não complementares, nos quais a cobertura resguardava apenas os contribuintes à seguridade social, via seguros privados. A Lei 18.211/2007, que iniciou a reforma sanitária uruguaia, instituiu a criação do *Sistema Nacional Integrado de Salud* e propôs novas competências nos eixos do financiamento, da gestão e da atenção à saúde. Dentre elas: o estabelecimento de um seguro nacional de saúde que financia a cobertura do trabalhador e seus dependentes, ainda que este esteja aposentado ou impossibilitado de trabalhar; a formatação de um sistema nacional, integrado e único, que conjuga e articula os prestadores privados e o prestador público; a regulação da quantidade e da qualidade dos serviços com base na definição de um plano integral de atenção à saúde. O Uruguai não eliminou a estratificação do seu sistema de saúde, já que manteve os serviços outrora ligados à seguridade, contudo, por meio do sistema público, ampliou o acesso através de benefícios específicos e respaldou o atendimento para crianças e idosos.

Em suma, na América Latina, o giro à esquerda na saúde promoveu a melhora da cobertura em muitos países, graças à ênfase na universalidade. Observou-se também a extensão do atendimento aos cidadãos social e economicamente vulneráveis, promovendo assim a equidade. Os serviços de atenção primária estão igualmente distribuídos entre os grupos sociais se comparados aos atendimentos de média e alta complexidade. Por outro lado, constata-se que a qualidade dos serviços aumenta conforme a capacidade de pagamento. Outro marco da saúde no giro à esquerda foram as intervenções junto ao público materno-infantil, que se espalharam desde o grupo de proteção social de alta densidade ao de baixa (exemplo: Nicarágua). Elas estiveram próximas à universalidade nos países cuja cobertura e cujo leque de prestações sanitárias é mais amplo, não havendo diferença por recorte de renda no atendimento (DMYTRACZENKO; ALMEIDA, 2017). Some-se a esses pontos comuns entre os latino-americanos a garantia legal da saúde como direito de todos e obrigação do Estado, seja no respaldo ao acesso, na provisão ou em ambos. Reforça-se dessa forma o

⁴⁰ [...] alcanzar un estado de bienestar con mayor justicia social y equidad.

compromisso do poder público com o enfoque de direitos e a responsabilidade da presença estatal ativa na elaboração das condições de acesso e na entrega de saúde.

Por fim, dizer que na América Latina “os partidos de esquerda favoreceram a melhoria do sistema de saúde pública e os partidos da direita favoreceram provisão privada e financiamento de segurança privada ou social.” (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008, p. 12, tradução nossa)⁴¹ pode levar a uma compreensão parcial do que se materializou na região. Os dados e os estudos revelam um esforço para garantir e expandir o acesso e a provisão universais da saúde. Nesse caso, independe se esta última será pelo atendimento público ou privado, subsidiado pelo Estado. Mesmo em países onde o arcabouço público de oferta é referência pela sua cobertura – como no Brasil e na Costa Rica –, o setor privado funciona suplementarmente; e nos demais, o sistema é misto ou privado com regulação estatal. Logo, Cantu (2015, p. 49) tem razão ao declarar que “na área da saúde, o papel do mercado se apresentou estável, grande e com uma variação moderada entre os países da região.” Mesmo os gastos privados, que tiveram leve redução, correspondem ainda a quase metade dos gastos com saúde: 47% (CANTU, 2015).

4.2.4 Aumento da Oferta e da Faixa Etária para o Acesso à Educação

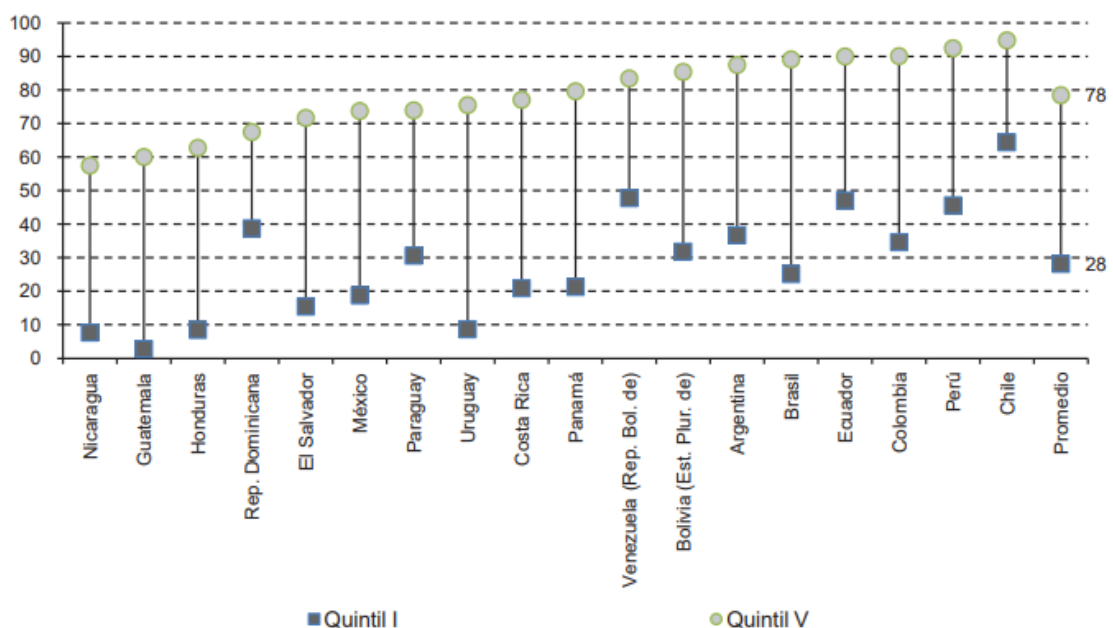
Na área da educação, a demanda pela responsabilidade governamental de ofertar vagas pré-escolares cresceu e ancorou-se na já estabelecida provisão pública e gratuita do ensino primário. O êxito desse pleito levou à ampliação da faixa etária para o acesso educacional. Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai contavam com a oferta gratuita e obrigatória desse serviço desde a década de 1990, mas, só em 2007, cerca de dois terços dos países da região promoveram programas de atenção e educação da primeira infância (CASTRO, 2008). Quando analisados os valores estatísticos de cobertura nessa modalidade, percebe-se o crescimento constante das matrículas nos três grupos de países – de proteção de alta, de média e de baixa densidade. Esse nível de atendimento educacional torna-se mais relevante à medida que entrega cuidados básicos para as crianças, em especial as de famílias socioeconomicamente vulneráveis (TRUCCO, 2014); e desfamiliariza e desmercadoriza o cuidado infantil, dando às mulheres a autonomia para ingressar no mercado de trabalho nesses casos. O ensino primário, por sua vez, não demonstrou muitas mudanças, pois a universalização tinha se propagado desde os anos 1990, sendo poucas as exceções de países,

⁴¹ [...] left parties have favored an improvement of the public health care system and right parties have favored private provision and private or social security financing.

do tipo de baixa densidade protetiva, cuja cobertura se aproximava dos 90%, mas não os atingiam. Porém, mesmo nessas condições, em 2014, El Salvador, Equador e Peru alcançaram melhores taxas de entrada no ensino primário do que o Brasil, por exemplo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018f; 2018g).

É no bojo da educação secundária, ou média, que reside uma das preocupações com o sistema educacional latino-americano. Comparado ao ensino primário, o acesso à educação secundária é bem menor: 18% a menos na média regional (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018h; 2018i). A taxa de conclusão desse ciclo escolar na região é comprometida pelo fato de o ensino médio não ser obrigatório em países como El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai. Ademais, o abandono escolar da população entre 15 e 19 anos antes de obter um grau de proporção considerável, já em 2006 era um fenômeno “agudo mesmo em vários países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico, como Argentina, Costa Rica, Panamá e Uruguai.” (RAMBLA, PEREIRA, ESPLUGA, 2012, p. 35, tradução nossa).⁴² A dita tendência seguiu-se, conforme mostra a figura abaixo.

Figura 4 – Porcentagem da População de 20 a 24 Anos que concluiu o Ensino Secundário na América Latina, segundo o Primeiro e o Último Quintil de Renda (2010)*



⁴² [

Fonte: Trucco (2014, p. 10).

*A média da América Latina corresponde à média simples dos 18 países. O dado da Argentina corresponde à Grande Buenos Aires e o dado do Uruguai às zonas urbanas.

Ademais, a heterogeneidade entre os países faz com que haja variações entre os *clusters* tipológicos. Para os dados de 2010, forma-se no quintil mais rico uma linha progressiva que vai dos países cuja proteção é de alta densidade, com melhores números, passando pelos de média densidade, no centro, e chegando aos de baixa densidade, onde no máximo 70% dessa parcela populacional terminam os estudos secundários. Em 2010, na Nicarágua e na Guatemala, menos de 10% do quintil mais pobre que possui de 20 a 24 anos concluiu o ensino médio. Venezuela, Equador e Peru se aproximaram de 50% e somente o Chile ultrapassou essa porcentagem. O gráfico da autora informa que as desigualdades internas afligem, inclusive, o tipo taxonômico de proteção social de alta densidade e recaem mais fortemente no estrato social mais vulnerável, no qual o nível de conclusão do secundário está abaixo de 50% (excetuando-se o Chile). Ainda que se enumerem tantos desafios, Filgueira (2015) lembra que a expansão do acesso também alcançou a educação secundária e os dados da CEPAL confirmam: a média regional de matrícula subiu 10 pontos percentuais entre 2000 e 2015 (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018i).

Nos países de alta densidade protetiva, o ensino superior e a expansão da sua cobertura receberam maior atenção. Embora a análise de Filgueira (2015) não evidencie a variável política, Huber, Mustillo e Stephens (2008), acrescentam tal elemento na compreensão do desenho das políticas públicas implementadas no espaço dos anos 2000. No âmbito da educação, o eixo programático da esquerda priorizou as melhorias na educação pública, enquanto os governos de direita orientaram-se pela ideia de que os pais deveriam escolher entre escolas privadas e públicas; escolha essa fortemente dependente da renda. Enquanto nos níveis primário e secundário, o atendimento escolar privado sobressaiu entre as classes média e alta, no nível universitário, as universidades públicas desempenharam um papel proeminente ao passo em que outras universidades privadas entraram para competir com as tradicionais universidades católicas (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008).

Quando comparadas as quantidades de matrículas no ensino primário e no ensino terciário, o grupo de alta densidade mostra-se mais universalizado no primeiro do que no segundo. Com exceção da Argentina e do Uruguai, que têm mais de 80% da população passível de estar no ensino superior matriculada em alguma instituição, Brasil, Chile e Costa

Rica ficam entre 50% e 55% (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018e). De acordo com o *Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina* (2013), a educação terciária é totalmente privada no Chile. No Brasil e na Costa Rica a população matriculada divide-se entre, aproximadamente, metade na rede pública e metade na rede privada. Já na Argentina, 73,1% dos alunos estão em instituições públicas, e o mesmo ocorre com 93,2% deles no Uruguai.

Os esforços para a ampliação do acesso ao ensino superior se manifestam de várias formas: a diversificação dos cursos oferecidos, a abertura de turmas em novos horários e a possibilidade da formação à distância. Os meios de financiamento de crédito estudantil também são outra ferramenta: o PROUNI – Programa Universidade para Todos, e o FIES – Fundo de Financiamento Estudantil são iniciativas brasileiras que atendem a estudantes com renda familiar média bruta entre 1 e 3 salários mínimos *per capita*; e entre 3 e 5 salários mínimos *per capita*, respectivamente. A Argentina (*PROGRESSAR*), o Chile (Diversos programas de bolsas, para os três níveis de ensino, coordenados pela *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas*), a Costa Rica (*Fondo Nacional de Becas*) e o Uruguai (*Compromiso Educativo*) também atuam na concessão de bolsas e facilidades para alunos com restrição socioeconômica

Dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018a; 2018e; 2018f) mostram que quase todos os países de média e baixa densidade em proteção têm o valor do gasto em educação, como porcentagem do gasto total do governo, superior ao grupo de países mais densos em proteção, revelando que o movimento na direção da expansão educacional ocorreu em toda a América Latina. Verifica-se, nos anos finais da década de 2000, o incremento do gasto em toda a região, com leves quedas subsequentes nos primeiros anos do decênio de 2010. No grupo de maior densidade protetiva o Uruguai é o que menos gasta, tendo passado para dois dígitos apenas em 2011. A Costa Rica, por outro lado, é quem mais dispõe recursos financeiros para a educação (23,4% do gasto total em 2015), mas, é o país que tem menor número de ingressos tanto no ensino pré-primário quanto no ensino superior.

4.2.5 As Diversas Políticas de Amparo ao Trabalhador

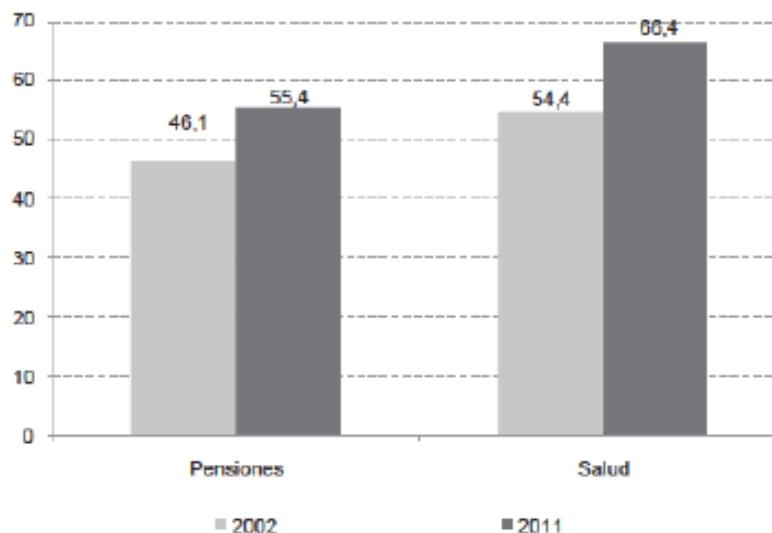
Desde 2000, os incrementos no mercado de trabalho, bem como na esfera social, têm sido verificados na maioria dos países latino-americanos. Enquanto na década de 1990 a região experimentou o aumento da taxa de desemprego, que chegou a quase 11%, de 2000 até

2013 esses números passaram por quedas consecutivas, batendo em 6,3%. Argentina, Brasil e Uruguai tiveram notável desempenho entre 2000 e 2015, reduzindo a taxa de desemprego perto da metade. Ao mesmo tempo, a quantidade de pessoas empregadas subia, superando inclusive o crescimento da população em idade de trabalhar (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016).

Para a OIT – *Organización Internacional del Trabajo* (2016), esses avanços foram sustentados pelo crescimento econômico vivenciado na região e também pelos governos, que se comprometeram com o enfrentamento dos problemas sociais e a promoção da qualidade do emprego. Ressalta-se que a matriz produtiva e econômica do Estado neodesenvolvimentista contornou as ações públicas do Estado Social e também contribuíram para o alargamento da proteção na esfera da seguridade. Em tal contexto, três fatores colaboraram para o dito alargamento: 1) a melhoria no mercado de trabalho, tanto pela oferta de empregos formais quanto pelo controle e regulação do Estado; 2) a flexibilização nos critérios de elegibilidade para benefícios de base contributiva, facilitando o acesso; e 3) a ampliação da modalidade não contributiva.

Conforme salienta Filgueira (2015), um considerável número de cidadãos passou a contar com algumas garantias pela via da seguridade, alavancando os dados da cobertura. Um grupo responsável por esse aumento foi a população idosa maior de 65 anos que teve um acréscimo de 8%, entre 2002 e 2010, na quantidade de beneficiários que recebiam algum tipo de pensão ou aposentadoria. O outro grupo foi o de trabalhadores que passaram a contribuir com a seguridade e representaram uma alta de quase 10% sobre o total que já era contribuinte, assim como ilustra a figura abaixo.

Figura 5 – Percentual da População Ocupada filiada à Seguridade Social na América Latina (2002 e 2011)*



Fonte: Cecchini, Filgueira e Robles (2014, p. 33).

*Média simples de 16 países.

A Argentina é um dos ícones na união de políticas de mercado de trabalho com políticas de assistência social. Em 2004, o cenário econômico do país correspondia à queda do emprego informal e à maior margem fiscal do Estado para implementar medidas de empregabilidade. Naquele momento, o governo redirecionou beneficiários de programas de transferência de renda para chefes de família desempregados para outras iniciativas, dentre as quais o *Seguro de Capacitación y Empleo*. Os objetivos específicos do seguro são atualizar os beneficiários em suas competências laborais por meio de programas de capacitação profissional, além de realizar a busca ativa de empregos. Sua finalidade global é fazer com que os indivíduos acedam ao trabalho formal e, desse modo, aos sistemas contributivos de seguridade. Formatos como esse, que têm na mira a ativação dos cidadãos para o mercado trabalhista, foram as principais mudanças em políticas de trabalho e emprego na América Latina.

As políticas de ativação ou políticas ativas de mercado de trabalho estão atreladas à mitigação de “uma ampla gama de problemas sociais e do mercado de trabalho” (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016, p. 2, tradução nossa),⁴³ atuando como mecanismos de facilitação da entrada dos cidadãos no mercado formal de emprego. Em toda a região notou-se a elevação do gasto com esse modelo de intervenção, entre 2000 e 2010. O público jovem, especialmente a parcela mais vulnerável, contou com programas específicos que visavam incentivar a conclusão dos estudos – que é baixa nessa faixa etária, se comparada às anteriores – e a sua inclusão laboral. Houve um salto de 5 para 13 países que iniciaram estratégias de capacitação e inclusão laboral a partir dos anos 2000. Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai estão na lista dos países responsáveis por tal progresso e juntos totalizam aproximadamente 42 programas (DORNELLES; REIS; PANOZZO, 2016). A figura abaixo, com informações coletadas pela OIT, ilustra parcialmente essa realidade.

⁴³ [...] con miras a resolver una amplia gama de problemas sociales y del mercado de trabajo.

Figura 6 – Programas de Capacitação para o Público Jovem na América Latina (A partir de 2005)

Planes y Políticas de empleo		
EJE DE INTERVENCIÓN	ENFOCADOS EN JÓVENES	NO ENFOCADOS EN JÓVENES PERO LOS INCLUYEN
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Jóvenes con Futuro – Argentina • Educación para la nueva industria – Brasil • El Programa Nacional de Inclusión Juvenil – Projovem – Brasil • Programa Especial de Jóvenes (Curso de Capacitación) – Chile • Programa Jóvenes Bicentenario (Cursos de Capacitación) – Chile • Programa de Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales – Colombia • Programa de Inclusión, Prevención de la Violencia y Empleo Juvenil – Colombia • Talentos y Oportunidades para la Generación de Ingresos – Colombia • Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración – Costa Rica • Programa Primer Empleo – México • Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesorías para la Juventud – Nicaragua • Programa de Capacitación Laboral Juvenil – PROJoven – Perú 	<ul style="list-style-type: none"> • Manos a la obra – Argentina • Más y mejor trabajo – Argentina

Fonte: *Organización Internacional del Trabajo (2010, p. 95).*

No panorama regional, embora o emprego formal tenha crescido, os dados da informalidade permanecem preocupantes. Bolívia e Nicarágua, tidos como países cujo regime de proteção é de baixa densidade, têm mais de 70% das vagas de trabalho não agrícolas no

domínio informal. Tipos de média densidade, como Peru, ultrapassam os 50% (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2016). Configurações assim terminam por robustecer a estratificação na proteção social latino-americana, pois uma série de direitos vinculados à contribuição para a seguridade deixa de ser acessada pelos trabalhadores informais. Desse modo, tal público tende a se filiar aos programas não contributivos de transferência de renda para minimizar a vulnerabilidade de estar fora da formalidade laboral. Frente a isso, a *Organización Internacional del Trabajo* (2016) recomenda que políticas laborais de criação de emprego e capacitação da mão de obra complementem e se articulem com as ações públicas inovadoras de transferência de renda para que haja a sustentabilidade, no longo prazo, da proteção social na América Latina do modo como hoje está estabelecida.

Além dos programas para a juventude, nas disposições normativas nacionais encontra-se regulações que abrangem a proteção contra os riscos ligados ao trabalho, que envolvem as etapas da infância e da adolescência, da idade adulta e da velhice (PINTO, 2016). Pinto (2016) faz um levantamento em 19 países quanto às resoluções constitucionais e de regime próprio sobre o trabalho e as relações trabalhistas. Destas, selecionou-se aquelas que foram criadas ou reformadas no período do giro à esquerda, assim como consta no Quadro 6.

Quadro 6 – Garantias Trabalhistas Constitucionais concebidas no Período do Giro à Esquerda

PAÍS	ANO	MEDIDAS
Venezuela	1999	Incentivo aos jovens na sua transição produtiva para a vida adulta. Direito ao seguro social, salário mínimo vital e saúde do trabalho. Estabelecimento de requisitos mínimos e direito ao trabalho para os idosos que desejam fazê-lo.
República Dominicana	2002	Salário mínimo e afiliação a seguro social. Seguro social ante ao desemprego, doença, invalidez e velhice.
Chile	2005	Direito ao seguro social. Fornecimento de pensões de aposentadoria, auxílios e pensões gratuitos.
Equador	2008	Proteção contra a exploração laboral, proibição do trabalho infantil. Direito a um ambiente de trabalho com saúde, higiene e bem-estar. O Estado garante aos idosos, entre outros, a aposentadoria universal.
Bolívia	2009	Não demissão de gestantes, proibição do trabalho forçado, salário mínimo, seguro de saúde quando houver demissão injustificada. Direito à aposentadoria universal, solidária e equitativa.
El Salvador	2014	Licença-maternidade remunerada, creches e proibição do trabalho infantil. Salário mínimo, seguro social e proteção contra demissões arbitrárias.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pinto (2016).

Observa-se seis países que implementaram políticas trabalhistas já estando sob a direção da esquerda. As medidas ocuparam-se, recorrentemente, da definição de salários mínimos, de serviços de saúde e das garantias de aposentadoria e pensões para os idosos, corroborando os já constatados aumentos de benefícios voltados a essa população. Regras específicas do regime do trabalho – Códigos Trabalhistas, Leis Orgânicas e outras – foram promulgadas no Chile (2002), na Argentina (2004), no Peru (2010), na Nicarágua (2012) e na Venezuela (2012). Em geral, estão mais ligadas à regulação das relações trabalhistas individuais e coletivas e também funcionam como um componente fundamental da proteção social, pois resguardam os trabalhadores dos riscos próprios da vida laboral. Nota-se, por conseguinte, que

em vários países – especialmente sob governos de uma orientação mais à esquerda do que a que prevaleceu durante a década de 1990 – houve uma tentativa de re-regular o mercado de trabalho, fortalecendo a organização sindical, o diálogo social, a capacitação e a formalização do emprego. (WELLER, 2011, p. 38, tradução nossa).⁴⁴

De acordo com o que tem sido apresentado ao longo da pesquisa, os tipos de sistema de proteção social importam para se pensar a América Latina e compreender a heterogeneidade da região. Contudo, sob a luz do giro à esquerda, percebe-se a cristalização de alguns modelos de intervenção e da priorização de alguns setores na implementação das estratégias. As transferências de renda são recorrentes em países do giro, variando em cobertura e quantitativo monetário. As pensões e transferências não contributivas para idosos foram, segundo a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2015), mais acentuadas na América Latina do que em qualquer outro lugar do mundo.

As políticas de saúde, com subsídios e articulação das instituições públicas com as instituições privadas, para os sistemas privados e mistos, estiveram presentes tanto em países de alta, média e baixa complexidade; o mesmo vale para as deliberações na esfera do trabalho. Por outro lado, a educação mostrou-se a mais heterogênea entre as políticas sociais transcorridas no giro: os resultados dos *clusters* são díspares e apresentam um hiato considerável. A diferença chega a 30% nas taxas de matrícula do ensino superior, que precisa ser estendido em todos os países da região. Pondera-se ainda, quanto à política educacional, que a Bolívia tem resultados que permitem retirá-la do grupo de baixa densidade e a Costa

⁴⁴ [...] en varios países – sobre todo bajo gobiernos de una orientación más hacia la izquierda que la que prevaleció durante los años 90 – se intentó re-regular el mercado laboral, fortaleciendo la organización sindical, el diálogo social, la capacitación y la formalización del empleo.

Rica afasta-se estatisticamente do conjunto de países de proteção de alta densidade. Na esfera do trabalho, as conquistas que alargaram os direitos dos trabalhadores podem ser tratadas como a retomada do espaço perdido durante as reformas neoliberais que flexibilizaram as políticas da área e proliferaram o subemprego (MESA-LAGO, 2007).

O quadro abaixo tem a intenção de dar uma visão global das cinco áreas sociais analisadas através da desagregação das políticas e programas por grupos de densidade de proteção social alta, média e baixa e por países, levando em conta os períodos nos quais se dá ou se deu o giro à esquerda.

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

Proteção de Alta Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Argentina (2003-2015)	<i>Asignación Universal per Hijo</i> (2009)	<i>Programa de Pensiones No Contributivas</i> (1948); Aposentadoria vitalícia (2010)	Ações incrementais na atenção primária: <i>Programa SUMAR</i> (2012)	<i>Becas PROGRESAR</i> (2014)	<i>Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</i> (2007); <i>Plan Argentina Trabaja</i> (2009); <i>PROEMPLEAR</i> (2014)
Brasil (2002-2016)	Bolsa Família (2003)	BPC (1998); Previdência rural (1993/2008)	Ações incrementais na atenção primária: Programa Saúde da Família (2006); Programa Mais Médicos (2013)	PROUNI (2004) e FIES (2010)	ProJovem (2005); Política de valorização do salário mínimo (2007); PRONATEC (2011); ACESSUAS Trabalho (2012)
Chile (2000-2018)	<i>Chile Solidario</i> (2004); <i>Chile Crece Contigo</i> (2006)	<i>Chile Solidario</i> (2004); <i>Sistema de Pensiones Solidarias</i> (2008)	<i>Plano AUGE</i> (2005)	Diversos programas de bolsas, para os três níveis de ensino, coordenados pela <i>Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas</i> (2006); <i>Ley Corta de Gratuidad</i> (2016)	Regulação do setor (2005); <i>Yo Trabajo - Jóvenes</i> (2007); <i>Yo Trabajo</i> (2009); <i>Más Capaz</i> (2014)

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(continuação)

Proteção de Alta Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Costa Rica (2014-2018)	<i>Puente Desarrollo</i> (2015)	<i>Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico</i> (1974/2001)	Ações incrementais na atenção primária: <i>Plan Estratégico de la Comisión Regional Intersectorial de Promoción de la Salud</i> (2015); <i>Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos</i> (2016)	<i>Fondo Nacional de Becas</i> (2000)	<i>Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración</i> (2009)
Uruguai (2005-2020)	<i>Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social - PANES</i> (2005)	<i>Pensiones No Contributivas por Vejez</i> (1919/2009)	<i>Sistema Nacional Integrado de Salud</i> (2007)	<i>Compromiso Educativo</i> (2010)	<i>Uruguay Trabaja</i> (2007); <i>Cooperativas Sociales</i> (2008)

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(continuação)

Proteção de Média Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Bolívia (2006-2018)	<i>Renta Dignidad</i> (2008)	<i>Renta Dignidad</i> (2008)	<i>Programa de Salud familiar comunitaria y intercultural - SAFCI</i> (2011)	<i>Programa 100 Becas de Estudio de Postgrado</i> (2014)	<i>Mi Pimer Empleo Digno</i> (2008); Regulação do setor via Reforma Constitucional (2009); <i>Programa de Apoyo al Empleo</i> (2012); ACCESOS (2013)
Equador (2007-2021)	<i>Bono de Desarrollo Humano</i> (2003); <i>Desnutrición Cero</i> (2011)	<i>Bono de Desarrollo Humano</i> (2003); Universaliza a aposentadoria de idosos (2008)	<i>Proyecto de Tamizaje Metabólico Neonatal</i> (2011); <i>Proyecto Fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud y Mejoramiento de la Calidad</i> (2012)	Nova Lei que regula o <i>Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas – IECE</i> (2007); <i>Programa Nacional de Becas</i> (2007)	Regulação do setor via Reforma Constitucional (2008)

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(continuação)

Proteção de Média Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Panamá (2004-2009)	<i>Red de Oportunidades</i> (2006)	<i>Programa 100 a los 70</i> (2009)	<i>Programa de Salud Integral del Niño y la Niña</i> (2009)	<i>Centros de Educación Inicial Comunitarios – CEIC</i> (2006)	<i>Programa de Apoyo a la Inserción Laboral</i> (2007)
Paraguai (2008-2012)	<i>Red de Protección y Promoción Social</i> (2005)	<i>Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza</i> (2009)	<i>Unidades de Salud de la Familia</i> (2008)	<i>Consejo Nacional de Becas</i> (1999); <i>Programa de Educación Básica Bilingüe de Jóvenes y Adultos PRODEPA-KO'E PYAHU</i> (2000)	<i>Ñamba'apo Paraguay</i> (2010)
Peru (2006-2016)	<i>Juntos</i> (2005)	<i>Sistema de Pensiones Sociales</i> (2008); <i>Pensión 65</i> (2011)	<i>Ley Marco de Seguro de Salud Universal</i> (2009)	<i>Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA</i> (2006)	<i>Trabaja Perú</i> (2006); <i>Impulsa Perú</i> (2011)

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(continuação)

Proteção de Média Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Venezuela (1998-2018)	<i>Gran Misión Hijos de Venezuela</i> (2011)	<i>Gran Misión en Amor Mayor</i> (2011)	<i>Misión Bairro Adentro</i> (2003)	<i>Misión Alma Mater</i> (2009)	Regulação do setor via Reforma Constitucional (1999); <i>Gran Misión Saber y Trabajo</i> (2012)
Proteção de Baixa Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
El Salvador (2009-2019)	<i>Comunidades Solidarias Rurales</i> (2009)	<i>Nuestros Mayores Derechos</i> (2009)	<i>Atención Primaria de Salud Integral</i> (2009)	<i>Plan Social Educativo Vamos a la Escuela</i> (2009)	<i>Programa de Apoyo Temporal al Ingreso</i> (2009); Regulação do setor (2014); <i>Programa Jóvenes con todo</i> (2014)

Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(continuação)

Proteção de Baixa Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
Guatemala (2008-2012)	<i>Mi Familia Progresá</i> (2008)	<i>Aporte Económico del Adulto Mayor</i> (2005)	<i>Programa de Extensión de Cobertura</i> (2012)	<i>Programa Modalidades Flexibles para la Educación Media</i> (2011)	<i>Mi Beca Artesano</i> (2012)
Nicarágua (2007-2022)	<i>Hambre Cero</i> (2007); <i>Usura Cero</i> (2007)	<i>Ley de Pensión Reducida por Vejez para las personas aseguradas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social</i> (2015)	<i>Salud de la Familia</i> (2007)	<i>Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesoría para la Juventud</i> (2007)	<i>Programa Nacional de Información, Capacitación y Asesoría para la Juventud</i> (2007)




Quadro 7 – Políticas e Programas ocorridos no Giro à Esquerda, nas Áreas de Transferência de Renda Para Famílias, Pensões Não Contributivas, Saúde, Educação e Trabalho, desagregados por Grupos de Alta, Média e Baixa Densidade e por Países

(conclusão)

Proteção de Baixa Densidade					
País/Período no Giro	Transferência Condicionada de Renda para Famílias com Filhos	Pensões Não Contributivas para Idosos	Saúde	Educação	Trabalho
República Dominicana (2004-2020)	<i>Programa Solidaridad</i> (2005)	<i>Ley N° 87-01</i> cria o <i>Sistema Dominicano de Seguridad Social</i> que contém o <i>Régimen Contributivo Subsidiado</i> e o <i>Régimen Subsidiado</i> (2001)	<i>Régimen Contributivo del Seguro Familiar de Salud del Sistema de Seguridad Social</i> (2007); <i>Plan Decenal de Salud</i> (2008)	<i>Becas Nacionales e Internacionales del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología</i> (2013)	Regulação do setor (2002); <i>Programa Juventud y Empleo</i> (2003)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de *Secretaria de Estado de Trabajo* (2001); *Mesa-Lago* (2007); *Instituto Internacional de Integración e Convenio Andrés Bello* (2009); *Ministerio de Salud Panamá* (2009); *Rodríguez* (2009); *Dullak et al.* (2011); *Gutiérrez et al.* (2011); *Social Security* (2011); *Boschi, Melguizo e Pagés* (2013); *Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología* (2013); *Rodolfo* (2014); *Gobierno de Chile* (2015); *Nicaragua* (2015); *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (2015); *Rossel e Filgueira* (2015); *Organización Internacional del Trabajo* (2016); *Cecchini e Astueta* (2017); *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (2017); *Pase e Melo* (2017); *Gobierno Bolivariano de Venezuela* (2018); *Instituto de Fomento al Talento Humano* (2018); *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (2018); *Ministerio de Educación Argentina* (2018); *Ministerio de Educación Bolivia* (2018); *Ministerio de Educación Guatemala* (2017); *Ministerio de Educación Pública* (2018); *Ministerio de Salud Argentina* (2018); *Ministerio de Salud Costa Rica* (2018); *Ministerio de Salud Pública* (2018); *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (2018); *Pan American Health Organization* (2018).

Legenda

-  Programas e políticas iniciados no giro à esquerda.
-  Programas e políticas iniciados antes do giro à esquerda e mantidos durante a gestão esquerdista, mas que passaram por algum tipo de reformulação ou alargamento.
-  Programas e políticas iniciados antes do giro à esquerda e mantidos durante a gestão esquerdista, sem a verificação de mudanças no marco da intervenção.

Tendo em vista as considerações já feitas sobre as cinco áreas de políticas sociais estudadas, o Quadro 7 reúne uma série de políticas e programas que ou tiveram início, ou foram mantidos, ou mantidos e ampliados/reformados pelos governos nacionais durante o período do giro à esquerda. Trata-se de um empenho analítico que representa a reafirmação empírica de dois argumentos que esta pesquisa tem procurado sustentar e validar a respeito do giro.

O primeiro deles é o de que esse movimento político foi amplo em termos da consecução de políticas públicas, tendo sido intensivo nas cinco áreas destacadas no quadro, em todos os países examinados. Consta-se que o componente político *esquerda* contribuiu, através das suas pautas de justiça e igualdade sociais, para a orientação de ações públicas que buscaram um novo enfoque de intervenção desde o grupo de alta até o grupo de baixa densidade em proteção social. No Quadro 7 contabilizam-se mais ações públicas novas, implementadas durante o giro, do que reformulações e incrementos nas estratégias anteriores. Junto a isso, o “crescente respaldo normativo-institucional aos benefícios (leis, atribuições fiscais protegidas, base legal para a determinação dos beneficiários)” (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 31, tradução nossa)⁴⁵ é a validação do compromisso estatal com as práticas e os esforços de ampliação da cobertura da saúde e da educação, da proteção ao trabalho e do combate à pobreza e à desigualdade. São indicativos de uma nova tendência em proteção social que se formou nos anos 2000.

As políticas e os programas executados redundaram em ganhos sociais e na melhora dos indicadores socioeconômicos regionais. Assim também entendem Cecchini et al. (2015, p. 26 e 27, tradução nossa)⁴⁶ quando afirmam que:

além de qualquer debate sobre os méritos de cada país, fica claro que na primeira década do século XXI a região [latino-americana] está em um estágio de construção progressiva da cidadania social, tanto em termos de proteção quanto de promoção do desenvolvimento humano.

Por isso, as políticas e os programas são em si mesmos uma sinalização do alcance e dos avanços protetivos advindos com a virada à esquerda. Então, conforme Wasserman (2010, p. 23), em torno do interesse pela diminuição da desigualdade social constitui-se uma esquerda subcontinental “composta por grupos, partidos, organizações e movimentos, que contempla uma variada gama de projetos” e informa sua agenda ideológica para a região.

⁴⁵ [...] creciente respaldo normativo-institucional a las prestaciones (leyes, asignaciones fiscales protegidas, base de derechos en la determinación de los beneficiarios).

⁴⁶ Más allá de cualquier debate sobre los méritos de cada país, resulta claro que en la primera década del siglo XXI la región se encuentra en una etapa de construcción progresiva de ciudadanía social, tanto en materia de protección como de promoción del desarrollo humano.

O segundo argumento defendido diz respeito ao entendimento de que o giro foi limitado na sua manifestação pela institucionalidade heterogênea dos sistemas de proteção social. Ficou evidente pelo estudo das tipologias que os países da região avançaram em graus diferentes rumo ao fortalecimento dos seus sistemas protetivos e nas escolhas dos seus instrumentos de intervenção (CECCHINI et al., 2015). Ainda que não se tenha levado em conta os resultados e impactos das políticas e dos programas elencados, algumas informações sobre a data de implementação e sobre a existência ou inexistência de reformas permitem inferir que aspectos dos diferentes regimes deram diferentes contornos ao giro à esquerda. Salienta-se que, mesmo tomada em *clusters*, a modelagem socioprotetiva de cada país é única, em virtude dos seus contextos particulares e da economia política que caracteriza as possibilidades e os limites das ações públicas (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

Assim, destacados com a cor azul estão os programas e as políticas iniciados em tempos históricos anteriores ao giro, mantidos durante a gestão esquerdista, mas que passaram por algum tipo de reformulação ou alargamento. Com exceção do caso chileno e do caso equatoriano, trata-se de ações que se realizaram no âmbito dos esquemas de pensões dos países de alta densidade protetiva e que implicaram em incrementos e não em reformas. Foram inseridos no escopo da seguridade mecanismos flexíveis para a eleição de mais cidadãos aos benefícios de pensões e aposentadorias, de forma a expandir a cobertura e incluir grupos até então desprotegidos. Tal dinâmica pode significar que o constrangimento institucional da realização de estratégias inclusivas permitiu que nesses países, cuja formação do padrão de proteção é mais antiga, consolidada e embasada pelas lealdades corporativas, apenas formas pontuais de intervenção fossem possíveis. O Chile – que não está sinalizado com cor –, também robusto em proteção, mas operando por sistema privado de capitalização, operou uma reforma na seguridade ao criar o sistema público de pensões solidárias que busca resguardar aqueles que, devido às vulnerabilidades da renda, não estão cobertos por algum seguro. O Estado precisou intervir como provedor, uma vez que o regime vigente era desigual e excluía os mais pobres. Já no Equador, país pertencente ao grupo de média densidade, houve a permanência do *Bono de Desarrollo Humano* como instrumento de luta contra a pobreza e de entrega de pensões não contributivas. Em um segundo momento surgiram estratégias complementares ao *Bono*, como o *Desnutrición Cero* e a universalização da aposentadoria para idosos.

Marcados pelo colorido alaranjado estão os programas e as políticas sociais iniciados antes do giro à esquerda e mantidos durante esse ínterim sem a constatação de mudanças no marco da intervenção. Essa prática foi dispersa entre os tipos de alta, média e baixa densidade, tendo ocorrido na Costa Rica (educação e trabalho), no Paraguai (transferência de renda e educação), no Peru (transferência de renda), na Guatemala (pensões) e na República Dominicana (pensões e trabalho). Não há como saber as razões da continuidade dos programas já operacionalizados, porém é preciso fazer alguns comentários. Em se tratando de pensões, a sua manutenção pode indicar a permanência da fragilidade do mercado de trabalho, muito informal no grupo de baixa densidade. Isso dificultaria a ampliação de modalidades não contributivas. No caso da República Dominicana, as reformas do trabalho eram recentes, em tese não justificando novas ações até os primeiros resultados. O mesmo se passa com o *Juntos*, do Peru.

Quanto às considerações de Silva (2014) em relação aos Estados que ele nomeia de refundadores, tem-se que a consecução dos projetos dos governos em países como a Bolívia, o Equador, a Venezuela foram moldadas também pelo novo constitucionalismo latino-americano. Os três operaram câmbios constitucionais, respectivamente em 2009, 2008 e 1999, que consagraram a soberania popular e os mecanismos de participação social como fonte de controle e determinação das ações estatais. Além disso, no Equador e na Bolívia o pluralismo étnico foi normativamente reconhecido como componente da estrutura social. Stoessel (2014) lembra que nos três países esse foi um avanço que superou o passado de dominação de elites econômicas e políticas que se alternavam no governo e desconsideravam noções de cidadania.

Mas, mesmo com tais transformações constitucionais, a correlação com as políticas sociais não demonstrou que o giro à esquerda foi mais aprofundado nesses países. Eles seguiram as tendências regionais, embora tenham apresentado ações consideradas como inovadoras, como as *Misiones* venezuelanas e as políticas afirmativas para indígenas na Bolívia. Somente um estudo de avaliação de impactos poderá dizer se as mudanças nas Constituições refletiram na *refundação* das sociedades desses países. Logo, em se tratando de políticas sociais, a distinção entre países refundadores e renovadores, tal como feita por Silva (2014), não é saliente. O mesmo vale para a diferenciação de Panizza (2006) entre populistas e socialdemocratas. Nesses casos, cabem parcialmente as reflexões de Teixeira (2012), na medida em que afirma que as manifestações do giro à esquerda estão relacionadas à maneira pela qual foram implementadas as reformas nos anos 1980 e 1990, em grau mais ou menos ortodoxo.

Para Teixeira (2012), nos países em que as reformas foram mais ortodoxas, como ocorreu com o sistema de pensões na Bolívia, Chile, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana (MESA-LAGO, 2007), a estrutura manteve a vinculação entre contribuição e benefício. As marcas bismarckianas de organização da proteção social permaneceram presentes na América Latina e, embora o regime tenha passado por rupturas, elas não significaram o abandono completo de todos os seus princípios; antes, formas híbridas de proteção nasceram. Houve a continuidade da preferência pela base corporativista de distribuição da provisão pública, que se dá pela inserção no mercado formal de trabalho; e pelo viés contributivo, ou seja, aquele em que o cidadão precisa contribuir com um valor fixado para acessar os auxílios. É inegável, contudo, que as mudanças no tecido social, nos contextos político-econômico nacional e internacional, bem como a atuação de grupos de interesse, possibilitaram que fossem incorporadas outras demandas no campo da proteção social e fossem alargados a sua concepção e o seu escopo de direitos e de provisão.

Encontra-se concordância com Teixeira (2012) ao passo em que é possível inferir, segundo os dados analisados neste capítulo, que os países que anteriormente se orientaram pela ortodoxia realizaram intervenções incrementais no âmbito da seguridade e da saúde. Não se constatou alterações estruturais como as realizadas nas últimas décadas do século XX, excetuando-se, nesses termos, de acordo com o Quadro 7: 1) as mencionadas mudanças das Constituições da Bolívia, do Equador e da Venezuela que inauguram um novo marco legal para o comprometimento do Estado Social na sua atuação, o que implicou diretamente na orientação de políticas e programas – embora não se tenha o estudo dos seus resultados; 2) e o Plano AUGE e as pensões solidárias no Chile, que marcaram o retorno do papel de um Estado na arena social.

Teixeira (2012) sustenta ainda que mesmo nos países onde as reformas foram menos ortodoxas haveria um movimento de privatização e individualização dos riscos para o mercado ou a família. Cantu (2015, p. 71) vai além e conclui que “o modelo que vinha se desenhando com as reformas [dos anos 1990] terminou por se estabilizar de certo modo na década de 2000” e a inflexão trazida pelo giro restringiu-se à contenção do ímpeto reformista das décadas anteriores. Porém, há aqui elaborações parciais. A análise mostra que políticas de transferência de renda, pensões não contributivas, educação e saúde buscaram desmercadorizar a proteção social e conectá-la ao enfoque de direitos, retirando do mercado e da família os riscos nessas

áreas, em maior ou menor grau de acordo com os países e suas densidades protetivas. Essas medidas não se configuraram apenas em países que fizeram reformas menos ortodoxas, ou que possuem alta densidade de proteção social, mas alcançaram também o tipo de média e de baixa densidade em proteção, conforme mostrou o Quadro 7, que indica que as políticas do giro à esquerda sobrepassaram as fronteiras dos regimes socioprotetivos na região.

Aqui importa chamar a atenção para as implicações que a esfera internacional teve nas direções nacionais no âmbito social. Em setembro de 2000, os países latino-americanos se comprometeram junto à Organização das Nações Unidas (ONU) ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sintetizados em oito propostas para melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento. Pelo menos cinco delas estão diretamente ligadas às áreas de atuação do Estado Social destacadas no Capítulo 3: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Atingir o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; e 5) Melhorar a saúde materna.

Além da ONU, organismos internacionais como a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a OMS – Organização Mundial da Saúde, a OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde, a CEPAL, e a OIT estabeleceram em conferências, fóruns e encontros diretrizes para que os Estados progredissem na garantia de direitos e na execução de ações que assegurassem o cumprimento das deliberações internacionais. Alguns relatórios consultados neste trabalho, como o da *Organización Internacional del Trabajo* (2016) e o de Kliksberg (2002), publicado pela UNESCO, cruzam as políticas públicas nacionais com as demandas internacionais. Assim, a CEPAL, a OCDE, o Banco Mundial e as autarquias nacionais, por exemplo, publicam relatórios de acompanhamento das ações domésticas frente às expectativas assumidas no ambiente internacional. Então, pondera-se que não somente as pautas da esquerda, mas também as pautas do nível internacional influenciaram na mudança de postura dos Estados frente a questões como pobreza e miséria, educação, saúde e trabalho. O que se tem nomeado por tendências gerais na América Latina – as transferências monetárias para famílias com filhos; as aposentadorias, pensões e outros tipos de transferências monetárias para idosos; o acesso à e garantia da provisão de saúde; o aumento da oferta e da faixa etária para o acesso à educação; e as diversas políticas de amparo ao trabalhador – pode estar mais ligado a resoluções internacionais; enquanto políticas mais específicas, como as ações afirmativas para negros no Brasil, e as políticas para indígenas na Bolívia ressaltam mais as peculiaridades das formações sociais dos países.

Não se está fazendo defesa da submissão do Estado ao que se decide internacionalmente. A intenção é que os apontamentos feitos sejam uma provocação para a percepção sistêmica do leitor. Por isso tem-se reafirmado, desde a reconstrução histórica feita no Capítulo 2, a estreita relação entre as transformações no cenário externo e no cenário interno dos países. Reconhece-se, no entanto, que estudos posteriores poderão avaliar melhor o grau de impacto da interação mencionada.

Esses últimos realces encerram este capítulo. O trabalho segue agora na direção de estender as reflexões sobre a proteção social na América Latina e os limites e as possibilidades do giro à esquerda a partir da apresentação do caso brasileiro e do exame de eventos que implicaram em redirecionamentos para os sistemas socioprotetivos ao longo dessas duas décadas do século XXI.

5 “PARA ONDE IREMOS?”: UMA REFLEXÃO SOBRE OS ALCANCES DO GIRO À ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA

Este capítulo traz discussões acerca do que foi apresentado na seção anterior e problematiza outras questões que têm colocado desafios para a proteção social dos anos 2000 na América Latina. Retomam-se as dimensões do cenário político, da matriz econômico-produtiva e da institucionalidade da proteção com o objetivo de, nestas poucas páginas, suscitar reflexões importantes para o estudo da proteção social na região, na tentativa de pontuar os elementos presentes na literatura sobre o tema que permitam ver os alcances do giro.

Destaca-se também a despercebida presença de variáveis do contexto político e do contexto internacional nas análises sobre a temática, embora tais elementos circundem e influenciem os arranjos institucionais sobre os quais os sistemas protetivos operam. O caso do Brasil é emblemático nesses termos e não poderia deixar de ser mencionado. Ao se falar do Brasil, se quer enfatizar dimensão política importa na determinação dos rumos da proteção social. O objetivo não é fazer uma narrativa exaustiva dos eventos ocorridos nos últimos anos, mas salientar os aspectos que sinalizam inflexões no regime protetivo vigente no país e, a partir disso, elaborar considerações sobre o atual quadro da proteção na América Latina.

No período estatal-exportador, “há uma notável relação entre as condições econômicas e a melhora dos indicadores sociais na região.” (SANTOS, 2015, p. 226). O crédito internacional ofertado por agências como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional foi importante para o financiamento de políticas sociais. O crescimento econômico liderado pelo consumo das famílias e a melhora da distribuição de renda foram relevantes para a redução da pobreza e da desigualdade. Junto a isso, Santos (2015) ressalta o papel da redemocratização como fator político relevante para o desenvolvimento da região. Mas, para além da redemocratização, acrescenta-se que a ascensão dos dirigentes nacionais de esquerda implicou em rumos particulares para a América Latina. Mesmo que se leve em conta o caráter *estatal e exportador* dos anos 2000, foi a orientação da igualdade social e da justiça social que encaminharam os latino-americanos à seguridade social, nos termos de Fleury e Molina (2000).

Conforme já foi abordado no Capítulo 3, o giro à esquerda significou mais do que uma contraproposta ao neoliberalismo ou a sua superação: ele representa um conjunto de valores e pautas que resumem um projeto civilizatório. Logo, considerando-se o alargamento da

arrecadação fiscal, a expansão do gasto público, as políticas universais e o enfoque em direitos nota-se, no geral, a transição de um regime de seguro social para um regime de seguridade social. Ademais, a redistribuição feita pelas políticas sociais, a tentativa de correção das desigualdades criadas no mercado, as instituições integradas na coordenação e execução das políticas e a centralidade estatal na administração e na operacionalidade do sistema (FLEURY; MOLINA, 2000) estão presentes na virada à esquerda.

O novo modelo liberal-exportador (1980-2000) pautou-se pela lógica do seguro social e de um Estado mínimo, que não subsistiu às crises econômicas nacionais do final do século XX. Por outro lado, Stoessel (2014) avalia que os governos do giro à esquerda se fundamentaram e se legitimaram na recuperação da capacidade estatal para promover sua agenda. Ou, parafraseando a autora, os governos do giro à esquerda se fundamentaram e se legitimaram na evidência das desigualdades aprofundadas pelas reformas neoliberais para promover em sua agenda social baseada na igualdade e na justiça sociais. Assim, conectados à matriz produtiva, executaram as políticas fiscais expansionistas e redistributivas, ampliaram a cobertura da educação e da saúde, reformularam e alargaram os programas de transferência de renda e as pensões não contributivas, como visto no capítulo anterior.

Contudo, não obstante creditem-se à esquerda as importantes conquistas da América Latina nos anos 2000, não é possível dizer que se todas as ações públicas foram novidades do período. As transferências de renda, por exemplo, existem desde os anos 1990 e a universalidade no ensino primário já havia sido alcançada no fim do século XX. Qual foi então a contribuição do giro à esquerda? Depreende-se que foi a reformulação da lógica de intervenção com os objetivos de voltar-se para o enfoque em direitos, para a igualdade social e para a justiça social. Esses foram aspectos suficientes para alavancar a proteção social na cobertura populacional, na oferta dos serviços e benefícios, e melhorar as condições socioeconômicas nas sociedades latino-americanas. Na saúde, na seguridade e mesmo na educação observaram-se processos de universalização e atendimento a públicos excluídos. Ainda que não sejam reformas no nível das que foram concebidas no final do último século, os incrementos realizados contaram para enquadrar um novo modelo de proteção social na história da América Latina.

Bem como ter em conta a reorientação das ações públicas inauguradas pela ascensão da esquerda, deve-se reforçar que as estruturas institucionais da proteção aparecem constringendo as formas pelas quais os países poderiam executar as políticas públicas e harmonizá-las com os objetivos esquerdistas citados. Conforme o capítulo anterior, quanto mais próximo e organizado sob o arranjo de seguridade está o regime, maior a possibilidade

de o poder público comprometer-se com ações de proteção que se volte para direitos; e quanto menos densos forem os sistemas de proteção, maior a chance de implementação de práticas pouco complexas e que exijam o envolvimento de poucos atores.

5.1 Algumas Considerações sobre a América Latina a partir do Caso Brasileiro

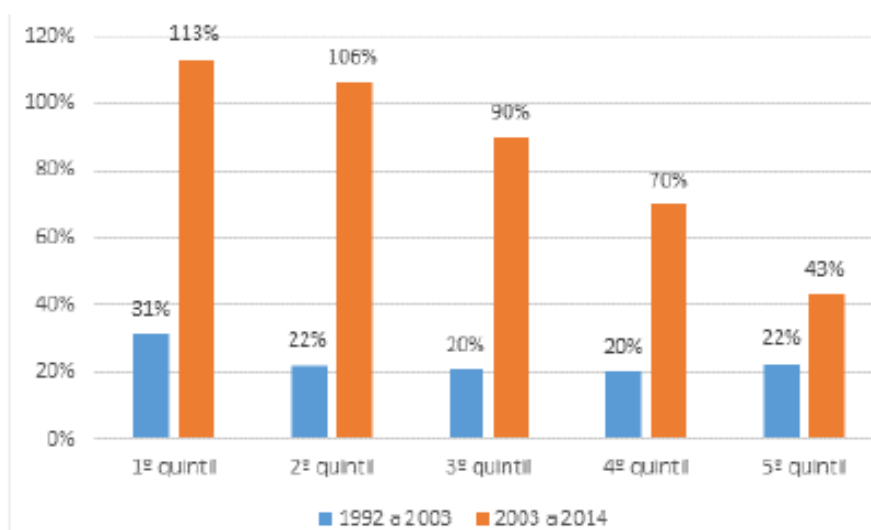
Escolheu-se dar empiria ao que se tem falado sobre o giro à esquerda na América Latina a partir da apresentação do caso brasileiro. Não ignorando as particularidades do país, durante a narrativa serão feitas algumas generalizações e inferências para a região, pois a história recente do Brasil permite observar os limites e as possibilidades do giro à esquerda, considerando-se a matriz econômico-produtiva, o contexto político e a institucionalidade da proteção social. A intenção não é reconstituir os eventos ocorridos nos últimos anos, nem discutir méritos e deméritos, senão pontuar aqueles que se colocam como inflexões para os ganhos sociais tidos pelo país na última década.

Dentre os países latino-americanos, o Brasil foi escolhido, pois, é de interesse para a pesquisa científica social nacional, haja vista as mudanças que se desenham no cenário político. Ademais, teve um considerável tempo de governos esquerdistas (2003-2016) e estruturou um conjunto diverso e de ampla cobertura de políticas sociais em comparação aos seus vizinhos regionais (JANUZZI, 2016). Some-se a isso seus resultados na redução da pobreza e da desigualdade atraíram “a atenção do público internacional para o que vem sendo reconhecido como o modelo brasileiro.” (MATIJASCIC, 2011, p. 173). Segundo o autor citado, mesmo sendo um país em desenvolvimento, o Brasil alcançou desempenho de diminuição da pobreza e da desigualdade em 31,8% por volta de 2009, e se aproximou dos países nórdicos europeus, modelos do bem-estar desmercadorizado. Assim sendo, as políticas sociais tiveram o êxito de aprofundar a concepção de cidadania por meio da universalização. Tal fenômeno colocou o Brasil em destaque entre os seus pares.

O esforço fiscal do Estado para cumprir a agenda social elevou os gastos públicos no setor em 10% no período de 1991 a 2014. Nesse ínterim, os recursos foram crescentes em políticas sociais entre 2004 e 2014 (JANUZZI, 2016), tendo havido “entre 2004 e 2008 uma forte aceleração do crescimento da sua economia num ciclo de crescimento de duração e intensidade há muito não observados.” (CARNEIRO, 2010, p. 7). Os saldos positivos não foram consequência apenas do mercado internacional favorável à venda de *commodities*, inclui-se como fatores determinantes as orientações políticas e os arranjos institucionais, que combinados ao primeiro garantiram a fase de incremento do bem-estar.

Na realidade brasileira, Januzzi (2016) destaca como representativos da integralidade e da universalidade as mesmas áreas de políticas sociais que Filgueira (2015) afirma terem avançado na América Latina nos anos 2000: assistência social, saúde, educação e trabalho. No âmbito delas também são contabilizadas ações voltadas para os recortes de gênero, racial e etário para crianças, adolescentes, juventude e idosos. Na assistência, o Programa Bolsa Família é um dos expoentes de todo esse avanço, sendo considerado como uma das experiências mais bem sucedidas no segmento da transferência de renda, conforme lembra Januzzi (2016). Mas, confirmando os apontamentos do capítulo anterior, junto aos programas sociais de transferência de renda, a flexibilização nos critérios de elegibilidade para as aposentadorias colaboraram para a expansão da renda familiar os pobres, de 2004 a 2014. Assim, quanto menor o nível de renda, maiores foram as elevações reais, segundo anuncia o gráfico abaixo.

Figura 7 - Variação Real da Renda Domiciliar *per capita* segundo Quintis de Renda, por períodos, no Brasil (1992 a 2014)



Fonte: Januzzi (2016, p. 8).

É preciso dizer que parte do progresso advindo das políticas sociais está ligada à institucionalidade da proteção social. Em 2003, no primeiro mandato de Lula, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social que reuniu as ações de assistência sob sua orientação e conduziu as estratégias de busca ativa de pessoas elegíveis aos programas do governo. Assim, a quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único deu um salto de 13 milhões, em 2004, para 27 milhões, em 2014. Também o Bolsa Família expressou essa inflexão, ao surgir a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes. Em novembro de

2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência, antes de serem unificados no Bolsa Família. No final de 2010, o Bolsa Família atendia a 12,7 milhões de famílias, cobertura que se manteve praticamente inalterada até 2016, com o atendimento de 13,5 milhões de famílias.

E os desdobramentos das estratégias das políticas públicas mencionadas culminaram na melhora dos números da extrema pobreza, que baixaram de 13,5%, em 1992 para 2,5%, em 2014; e da pobreza, que passou de 31% em 1992 para 7% ao final do período (JANUZZI, 2016). Seguindo sua narrativa, o autor conta ainda que o aumento da renda foi mais expressivo nas regiões mais pobres – norte e nordeste – e para a parcela populacional pobre, em geral. Tal melhoria na repartição dos ganhos sociais foi evidenciada pela mudança da estrutura de classes, na qual porções de estratos pobres passaram a compor as classes médias. Essa mobilidade foi consequência também do crescimento do emprego formal, que colabora para que segmentos médios se movam para cortes de renda domiciliar mais altos.

A partir de 2003, a dinâmica redistributiva passa a contemplar ganhos para praticamente todos os grupos de renda, havendo concentração nos mais pobres, com estimativa de que, entre 2000 e 2010, a renda delas tenha crescido quase 68%, ao passo em que dos 10% mais ricos tenha se elevado em 10,03%. Em virtude desses processos, o índice de Gini do Brasil, em 2010, foi de 0,5304, o menor da série histórica, tendo finalmente superado a marca de 1960 (VEIGA; COSTA; BRONZO, 2014). Dessa forma, afirma Jaccoud (2009, p. 63 e 64) que

a Constituição de 1988 alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. [...] A expansão das políticas de proteção social não se limitou, contudo, à regulamentação das determinações constitucionais. A partir dos anos 90 e especialmente nos anos 2000, o Estado brasileiro passou a operar com uma gama progressivamente mais ampla de políticas sociais que se impuseram à agenda pública.

Do ponto de vista das políticas trabalhistas, a política de valorização real do salário mínimo foi fundamental em virtude dos seus efeitos diretos e indiretos na renda dos segmentos mais pobres. Do outro lado, somam-se os programas de aposentadoria rural, fomento à produção agrícola e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC), que oferece qualificação profissional técnica para estudantes da rede pública. Este último acompanha a tendência da implementação de políticas de ativação na América Latina, salientadas pela *Organización Internaciol del Trabajo* (2016), e mescla os setores da educação e do trabalho na sustentação dos ganhos sociais em longo prazo. Mais especificamente sobre a educação, mas também com efeitos no mercado de trabalho, os já

ditos PROUNI e FIES e as cotas raciais, socioeconômicas e para egressos de escolas públicas contribuíram na mudança do perfil educacional brasileiro: 50% dos jovens e adultos estavam matriculados em instituições de ensino superior no ano de 2015 (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2018e). Dessa forma, o país carimbou mais uma conquista no bojo da proteção social.

No final da década de 2000, mais precisamente em 2008, um evento de proporções globais atingiu as economias nacionais e colocou em questão a sustentabilidade dos avanços sociais alcançados na América Latina até agora. A Crise de 2008 teve origem nos EUA com a formação de uma bolha imobiliária provocada pela liberação competitiva de crédito para a compra de moradia. A demanda contínua por imóveis fez com que eles se valorizassem, o que tornou atrativo o investimento nesse setor e realimentou a bolha. Observando esse movimento de valorização, muitas pessoas passaram a hipotecar seus imóveis como garantia para a aquisição de novos empréstimos e tal prática, por fim, transferiu para outros ramos da economia a alta dos preços. Mas, em dado momento a inadimplência dos pagadores fez com que os bancos hipotecassem muitas casas e não mais conseguissem vendê-las devido à queda dos preços gerada pelo aumento da oferta. Assim, muitos bancos e agências de investimento quebraram, espalhando os efeitos da bolha imobiliária por todo o mundo (SINGER, 2009).

Segundo o que foi tratado na retomada histórica da pesquisa, uma das bases de sustentação dos ganhos sociais da região, além do câmbio político à esquerda, foi a matriz econômico-produtiva alicerçada na exportação de *commodities*. Enquanto esteve em pleno vigor, seus efeitos foram sentidos no balanço de pagamentos, no consumo das famílias e no aumento do emprego. No âmbito doméstico, esse conjunto de desdobramentos, aliado ao ativismo estatal, favoreceu a execução da agenda social pela expansão do gasto público. Inicialmente, logo quando foram anunciadas as quebras e falências de importantes instituições do sistema financeiro, a região aproveitou a oportunidade para continuar crescendo (SINGER, 2009). Entretanto, a crise econômico-financeira chegou no começo dos anos 2010 e atingiu os latino-americanos que sofreram, principalmente, com a queda do comércio internacional, a alta do desemprego e a redução da arrecadação. “Assim, o círculo virtuoso anterior (redistribuição – mais consumo – investimento – produção – emprego – base maior de impostos e contribuições sociais) não está mais funcionando.” (BOYER, 2014, p. 14). Esse pode ser um limite ao crescimento inclusivo construído no giro à esquerda.

Ao perceber os perigos da crise, o Brasil conseguiu absorver parte da atividade econômica que se deslocou dos países desenvolvidos e promoveu políticas macroeconômicas como: a redução temporária dos impostos sobre os bens duráveis – como foi com o IPI

(imposto sobre produtos industrializados) –; a redistribuição do rendimento para os mais pobres através do aumento dos subsídios; o aumento da demanda interna via liberação de crédito e via elevação dos gastos públicos com serviços, políticas e programas, construção de grandes obras (PAC – Pacote de Aceleração do Crescimento – 1 e 2); e a abertura de vagas no funcionalismo público (CARNEIRO, 2010; MAAHS, 2014). Assim, o Brasil minimizou os efeitos da Crise de 2008 e destacou-se por ser um dos poucos que, contrariamente ao que se viu ao redor do globo, conseguiu manter seu dinamismo econômico até cerca de 2010, segundo Orair e Gobetti (2017).

Porém, a partir de 2014, outro cenário começou a se configurar. No âmbito econômico, o crescimento do PIB esteve perto de zero (0,5% no ano), o setor primário apresentou-se deficitário e iniciou uma fase de quedas subsequentes, a dívida pública voltou a aumentar após anos em queda (ORAIR; GOBETTI, 2017). Junto a isso, os dados da série histórica trimestral do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018) sobre as variações do PIB mostram que o Brasil está em recessão desde 2014. O quadro social também passou por deteriorações: a pobreza teve acréscimo de 7,0% para 8,2% entre setembro de 2014 e setembro de 2015; e a extrema pobreza foi de 2,5% para 3,1 % no mesmo período. Ambas as elevações se mostraram reflexos do desemprego que estava, por sua vez, 2,5% a mais nesse intervalo de um ano (JANUZZI, 2016). Nos regimes de proteção social latino-americanos, que têm constituição bismarckiana e são baseados na formalidade dos contratos trabalhistas, a ocorrência duradoura do desemprego traz sérias consequências para a legitimidade do arranjo protetivo, como será tratado a seguir.

Um dos aspectos mais importantes que a Crise de 2008 revelou em termos de proteção social foi a permanência da estratificação como elemento estruturante dos sistemas protetivos. Se a estratificação, conforme identificada por Mesa-Lago (1992), for alargada para além da diferenciação entre grupos profissionais, e for aliada ao conceito de exclusão de Filgueira (1997), ela alcançará também trabalhadores informais, estratos socioeconômicos, origem territorial, faixa etária, etnia e gênero. Nesses termos, observa-se que as concepções de igualdade social e justiça social da esquerda avançaram através dos mecanismos de redistribuição, que sobrepassaram os níveis e tipos de estratificação e chegaram a crianças, idosos, jovens, mulheres, indígenas (Bolívia), negros (Brasil) e pobres.

Em se tratando de Brasil, dentre esses grupos, a estratificação mais mitigada nos anos de crescimento foi aquela entre estratos socioeconômicos e origem territorial (JANUZZI, 2016). Porém, os desdobramentos da crise abalaram a solidariedade social difundida nos tempos de bonança, que passou a ser confrontada quando os grupos médios que ascenderam

socialmente através do trabalho formal viram-se na iminência de retornar à posição anterior e passaram a fazer coro às elites que desqualificavam as políticas de atendimento à população vulnerável. Revestindo-se de um discurso residual, passaram a arvorar bandeiras demandando do Estado a atenção pública para a proteção ao emprego, aos trabalhadores, às pessoas *honestas*, e não mais o desperdício de recursos com os *encostados* no Estado. Sentiam-se como se estivessem lutando para manter-se no mercado e assegurar seu bem-estar enquanto seus tributos serviam para sustentar quem não queria trabalhar. O tom meritocrático, próprio da proteção corporativista, se fez notar.

Diante do que se configurou, é possível agregar à estratificação que marca a proteção social latino-americana a noção de *status* na estrutura da proteção. Funcionando na lógica inversa ao que seria a estigmatização dos beneficiários das políticas no modelo residual, o *status* significa o desfrute dos direitos de ser trabalhador formal nos sistemas de fundo bismarckiano. É exatamente tal característica que a classe em descenso não quer perder e tornar-se como a parcela populacional por ela criticada: em alguma medida desprotegida no âmbito da seguridade. São pessoas que percebem a possibilidade de passar a um espaço intermediário entre a proteção da seguridade – via trabalho – e a proteção da assistência. Ou seja, perder a sua referência de cidadania – atrelada ao cargo profissional – frente aos serviços do Estado, e então começam a deslegitimar as práticas deste nas áreas sociais, pois entendem que elas não contribuem para a melhora do país como um todo.

Isso acontece porque, como já previra Mesa-Lago (2009, p. 42, tradução nossa):⁴⁷ “grupos poderosos que possuem suas próprias instalações ou programas especiais procurarão ser menos afetados, exercendo pressão para que não sejam cortados os subsídios fiscais de que gozam.” Assim, os sistemas segmentados serão os mais afetados porque os efeitos da crise acentuaram neles a desigualdade e reduziram a solidariedade social. Considerando os países pioneiros – ou de proteção social de alta densidade –, dentre os quais o Brasil, o autor julga que eles teriam resultados menos dramáticos frente à crise, pois tinham maior cobertura, menor setor informal e menor incidência de pobreza. Mesa-Lago (2009) poderia estar correto *ceteris paribus* as condições políticas nesses países. No entanto, ele não levou em conta que mudanças políticas poderiam implicar em novos rumos para a proteção social, como se realiza no caso brasileiro.

⁴⁷ [...] grupos poderosos que tienen instalaciones propias o programas especiales buscarán ser menos afectados, ejerciendo presiones para que no se recorten los subsidios fiscales de que gozan.

No Brasil, as manifestações do processo de estratificação, de ruptura na solidariedade, e de ameaça ao *status* de proteção foram vistas nas ruas, em 2015 e 2016, somadas à insatisfação popular com a condução econômica, às seguidas denúncias de corrupção e à acusação de crime de responsabilidade fiscal por parte da Presidência da República. Todas essas pautas foram reunidas sob o pedido de *impeachment* da presidente Dilma. Em agosto de 2016 Dilma – presidente eleita como continuidade do governo de esquerda – foi impedida de exercer suas funções e o então vice-presidente Michel Temer assumiu o comando do país.

Após ocupar a cadeira máxima do Executivo, Temer iniciou uma série de anúncios a respeito de medidas que seriam tomadas para a minimização da crise econômica. Inicialmente, ainda em 2016, foi sugerido e aprovado o novo regime fiscal através da proposta de emenda constitucional (PEC) 241, também conhecida como PEC do teto dos gastos. Basicamente, o documento afirma o compromisso do governo em reduzir a escalada da dívida pública através da indexação do crescimento do gasto primário à taxa de inflação do ano anterior, por 20 anos (PIRES, 2016). Ocorrerá, portanto, o congelamento do gasto em termos reais e assim será por 10 anos, quando então a regra poderá ser revista.

Para ilustrar os efeitos da PEC – agora somente EC (emenda constitucional) – no setor da saúde em longo prazo, Vieira e Benevides (2016) realizaram cálculos com base na fórmula da Emenda aprovada para o período retroativo de 2003 a 2015 e chegaram à cifra de R\$ 257 bilhões de perda em investimento público no setor caso tal regra de ajuste já estivesse em vigor. No caso da assistência social, Paiva et al. (2016) advogam que o novo regime fiscal imporá significativa redução aos recursos da área e a soma do recuo nos gastos chegará a 54% do que era em 2016 ao fim dos 20 anos de vigência da EC, totalizando R\$ 868 bilhões. Há consenso entre os autores citados neste tema de que a EC do teto dos gastos provavelmente implicará no comprometimento dos avanços brasileiros sobre o combate à pobreza, a redução da desigualdade e os sobre a oferta socioprotetiva. A proposição de Temer caminha na contramão do que foi realizado em termos de crescimento e incremento na participação pública na provisão de benefícios e serviços nos anos do giro à esquerda.

A aprovação da PEC gerou muitas controvérsias, principalmente entre os setores e movimentos sociais, pois além do seu conteúdo explícito na sequência veio a demanda por reformas estruturais como sendo necessárias para que a meta de congelamento dos gastos públicos primários seja exitosa (ORAIR; GOBETTI, 2017). Contudo, os autores e Pires (2016) chamam a atenção para o fato de que tais reformas – como a trabalhista (atualmente em vigor) e a previdenciária – são difíceis de serem aprovadas e mais ainda no curto tempo que se esperava. São pautas que, não obstante estarem associadas ao jogo político que se

estabelece para a consecução de mudanças na legislação e na Constituição, afetam diretamente milhões de brasileiros e, assim como colocam Orair e Gobetti (2017, p. 59), “interromp[em] a trajetória de crescimento dos gastos sociais, e isto embute uma série de riscos sociais.” Nesse sentido Januzzi (2016, p. 27 e 26) destaca

que os ganhos sociais observados passam a ser desafiados não apenas por um quadro econômico negativo, mas pela nova conjuntura política que se abriu em meados de 2016, trazendo importante ímpeto reformista na estrutura das políticas sociais brasileiras [e iniciando um] desmonte [...] do conjunto de políticas sociais, dos mecanismos de valorização do salário mínimo e dos investimentos em capacidade de gestão e governança federativa.

O caso brasileiro representa de forma clara um processo que se constitui na América Latina e perpassa sua história: o caráter cíclico da proteção social, que oscila ante as mudanças da economia global e ante as janelas de oportunidade aproveitadas por diferentes projetos de poder. Assim aconteceu com a inauguração do modelo de substituição de importações, com o novo modelo liberal-exportador, com modelo estatal-exportador, e parece configurar-se novamente um tempo de inflexões nas práticas socioprotetivas. Retomando-se o Quadro 4 – Vitórias Presidenciais e Mandatos de Esquerda na América Latina (1998-2022) – observa-se que o giro tem se desacelerado na região. Até o fim deste ano, Brasil, Costa Rica e Venezuela podem unir-se aos seis países – Argentina, Chile, Guatemala, Panamá, Paraguai e Peru – que, entre 2012 e 2018, não elegeram novos candidatos de esquerda.

Dessa maneira, os limites e as possibilidades da virada à esquerda seguem atrelados às contingências de contexto, que ao fim desvelam um importante condicionante estrutural dos sistemas de proteção. É certo que a crise financeira de 2008 teve sérias consequências para a América Latina: a queda do PIB, a queda do emprego, a crise do *status* e a deslegitimação do Estado Social, e as orientações de austeridade e redução do gasto público advindas de organismos internacionais. Mas, a informalidade é uma das decorrências mais críticas para a proteção social, pois de acordo com Kerstenetzky (2012) e Cantu (2015) ela é estruturante da proteção social latino-americana, uma vez que o sistema apoia-se também sobre ela. Mesa-Lago (2007) afirma que desde a crise da dívida o setor de trabalho informal cresceu ao passo em que a cobertura da seguridade declinou; e a Crise de 2008 tornou mais uma vez evidente o frágil alicerce dos sistemas protetivos da região. Do ponto de vista da forma pela qual eles se formaram dois problemas podem ser notados. O primeiro deles é o de que a informalidade como eixo estruturante da proteção torna cada vez mais distante a proposta desmercadorizante das políticas sociais. Isso significa o

apoio insuficiente no funcionamento regulamentado do “mercado de trabalho” e no “Estado”, isto é, em direitos à proteção social alcançáveis por meio do trabalho formal e serviços externos de cuidado, implicando como consequência uma maior dependência das famílias/comunidades. (KERSTENETZKY, 2012, p. 169).

Levada ao seu limite, tal constatação implica na tendência de uma progressiva residualização das políticas sociais, especialmente em contextos de alto desemprego; o que numa longa recessão poderia mostrar-se insustentável já que haveria muita demanda por políticas e programas e pouco recurso econômico. Aqui se chega ao segundo risco que a informalidade traz: “as alterações e crises no mercado de trabalho formal e na massa salarial disponível dificultam a estabilidade de financiamento” (BRONZO, 2005, p. 108 e 109) dos sistemas da região, já que grande parte deles é sustentada por contribuições de empregados e empregadores.

Em situações de dificuldade econômica, como a enfrentada desde o início desta década, vêm à tona os apelos reformistas paramétricos e estruturais. A reforma paramétrica é voltada para a seguridade pública e consiste na revisão dos critérios de elegibilidade frente às mudanças demográficas; seu objetivo, a princípio, é o fortalecimento do sistema público – assim anunciou-se a reforma da previdência no Brasil. Na outra ponta, as reformas estruturais visam privatizar total ou parcialmente o sistema público e/ou abrir a concorrência com as seguradoras privadas. Seja qual for a opção, nenhuma das duas propostas lida diretamente com a questão da informalidade. A última, que insere o componente privado na asseguarção dos benefícios, se aplicada em países de baixa densidade em proteção – como já ocorreu entre 1996 e 2003 com Bolívia, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana (MESA-LAGO, 2007) – torna a população ainda mais vulnerável, pois, além da alta informalidade, outros riscos atrelados à pobreza, à saúde e à educação, por exemplo, disputam os recursos monetários dos indivíduos e da família. Onde a densidade protetiva é média ou alta é possível que haja capacidade de filiação ao regime privado por boa parte da população. Contudo, se o *status* ocupacional é percebido como ameaçado, a deslegitimação retorna junto com a informalidade.

Em conclusão, diz-se que o giro à esquerda enfrentou alguns aspectos da estratificação, porque buscou a equidade e a justiça pela ampliação da cobertura e da oferta dos serviços e benefícios públicos e subsidiados e assim, nessa perspectiva, contribui para um sistema mais alinhado à seguridade social do que ao seguro social. Porém, não representou uma proposta inovadora no que tange à história protetiva da América Latina, marcada pelo modelo bismarckiano. O giro apresentou um regime híbrido nesse sentido, haja vista que

avançou no enfoque em direitos e na universalização, mas manteve o corporativismo sustentado pela estratificação e pelo *status* ocupacional. Para onde iremos? O rumo não é certo, mas, enquanto perdurar a informalidade, a sustentabilidade do sistema de proteção está à mercê dos câmbios de contexto que geram impactos sobre as taxas de emprego, já que mesmo as políticas de emprego e renda (ainda) não têm força para reverter esse ciclo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi desenvolvido nas seções anteriores busca-se tecer as últimas considerações a respeito das possibilidades e os limites do giro à esquerda na América Latina e refletir sobre as direções socioprotetivas que a região pode tomar doravante, com base na sua história e nos elementos tidos por esta pesquisa como formatadores da proteção social.

A pesquisa realizada é desafiadora em vista da amplitude da temática abordada e da tentativa de vislumbrar macrotendências em uma região tão heterogênea. Procurou-se compreender as diferenças regionais por meio das taxonomias relacionadas no Capítulo 1, que

mostraram-se relevantes para a compreensão dos matizes protetivos e para a percepção de algumas das possibilidades e dos limites do giro à esquerda. A conjugação de tipologias clássicas para a análise do giro indicou que a consecução das ações políticas é dada – entre outros fatores não tratados aqui – pela formatação do regime de proteção social de cada país, que pode ser de proteção de alta, média ou baixa densidade. Cabe lembrar que o recurso tipológico é analítico e tem o objetivo de simplificar a compreensão dos fenômenos sociais através de categorizações; e a complexidade da realidade traz provocações às eventuais rigidezes metodológicas. Na intenção de minimizar parte da discrepância entre teoria e *práxis* fez-se o *framework* do cruzamento das taxonomias clássicas e definiram-se os termos sob os quais a região seria examinada.

Um apontamento que parece óbvio, mas não é encontrado em primeiro plano nas leituras das tipologias, é o de que o contexto político importa para os estudos da proteção social latino-americana. Aqui não foi dado enfoque nos sistemas político-partidários ou nos grupos de coalizão. Haja vista a amplitude do escopo de países, políticas e programas abordados, não seria possível construir as correlações entre aqueles e os demais. Entretanto, encoraja-se que o prosseguimento dessa linha analítica que tornará ainda mais complexos, porém desvelados, os formatos socioprotetivos.

Por outro lado, enquanto nos estudos consultados o contexto político foi tratado implicitamente, como variável histórica, desde o Capítulo 2 realizou-se o esforço de enfatizá-lo na análise através da construção narrativa sobre as configurações do Estado Social na região ao longo dos séculos XX e XXI. Pois, ao apresentar o modelo liberal-exportador (anos 1920), o modelo de substituição de importações (1930-1970/1980), o novo modelo liberal-exportador (1980-2000) e o modelo estatal-exportador (anos 2000), evidenciou-se o populismo, os governos militares, os processos de redemocratização e o giro à esquerda como formatadores das institucionalidades de proteção social – assistência social, seguro social e seguridade social.

Tendo fundamentado a variável política como componente conformador dos sistemas de proteção passou-se à compreensão da relação entre o giro à esquerda e as práticas de proteção social nos grupos de países da América Latina nos anos 2000. Assume-se ter havido uma complementaridade entre as diferentes áreas de políticas públicas, revelando o esforço protetivo em várias frentes, que ao fim alcançou a população vulnerável, com o recorte etário em crianças e os idosos. Mais

especificamente, em atenção às políticas sociais executadas – transferências monetárias para famílias com filhos, proteção ao idoso, provisão e acesso à saúde, oferta e cobertura educacional, políticas trabalhistas –, as variações nos *clusters* não ficaram tão evidentes em termos estatísticos, com exceção da política de educação, que indicou uma importante disparidade entre os três grupos. Tais afirmativas vão de encontro ao entendimento de que sob a orientação esquerdista houve o incremento no gasto público social, a ampliação de serviços e benefícios sociais, a universalização de políticas e programas e o alargamento da concepção de cidadania pelo enfoque em direitos. Isso se materializou de forma geral, em países tidos como de alta, média e baixa densidade de proteção social, com a melhora dos indicadores sociais, especialmente a redução da desigualdade e da pobreza. Embora esses resultados devam-se também à matriz econômico-produtiva favorável à região, ao ativismo estatal e aos compromissos com a agenda internacional, o caráter inovador trazido pela esquerda no âmbito da proteção – de orientação das ações públicas pela busca da justiça social e da igualdade social – foi o fator novo que cooperou para a viabilização desses ganhos históricos para a região.

Uma segunda consideração ressalta as pontuais intervenções nas estruturas de pensões e nos sistemas de saúde no grupo de alta densidade. Estes, uma vez já tendo consolidado seus benefícios não contributivos e seus sistemas de atenção à saúde, aprovaram medidas incrementais – excetuando-se o Chile, pela aprovação do Plano AUGE. No que tange às ações voltadas para o trabalho e o combate à pobreza, elas podem ser compreendidas também como resultados de compromissos assumidos no escopo dos organismos internacionais que serviram como catalisadores de estratégias no nível doméstico. Diante disso, o giro teria convergido com as demandas da agenda internacional e sido alargado por meio de financiamentos para programas específicos em tais temáticas, como de fato sucedeu em alguns países. Portanto, a hipótese inicial de que as heterogeneidades dos regimes protetivos da região levaram a experiências diferentes do giro, limitadas pela institucionalidade de cada modelo foi corroborada, uma vez que a alta, a média e a baixa densidade de proteção social dão contornos diferentes ao giro, bem como mostra o Quadro 7. Acrescenta-se que as transformações na matriz-econômico produtiva e as relações internacionais também podem ser limitadores ou propulsores das políticas sociais do giro à esquerda – e de outros movimentos políticos – segundo evidenciou a retomada histórica do Capítulo 2 e as análises dos Capítulos 3 e 4.

A Crise de 2008 trouxe desafios ao modelo protetivo instaurado na América Latina, que sustentava-se pela elevação dos gastos públicos, no caráter redistributivo das políticas

sociais e no trabalho formal. As dificuldades que apareçam no cenário internacional chegaram às realidades nacionais e afetaram o mercado de trabalho com a perda de postos formais e o crescimento do setor informal. Os governos também foram refreados em sua capacidade de os governos continuarem gastando no ritmo em que estavam, pois a principal fonte das rendas nacionais – a exportação de *commodities* – foi afetada pela crise. No Brasil, após o *impeachment* da presidente Dilma, as políticas públicas do giro à esquerda começaram a ser contidas pelas opções do presidente Temer, através da aprovação da reforma trabalhista, que flexibiliza as relações de trabalho, e da PEC 241, que mantém os gastos primários congelados, sem ganhos reais, por no mínimo 10 anos, sem mencionar outras alterações de fundo que sinalizam para uma nova inflexão na trajetória em curso no país. Mas, o que isso informa para a América Latina? Cabe uma reflexão sobre até onde é possível avançar com reformas nos contextos democráticos que experimentaram o acúmulo do enfoque em direitos, da universalidade e da expansão da cidadania nos últimos anos. As sociedades abririam mão dos ganhos até agora conseguidos?

Em seu tempo, Bismarck procurou enfatizar os distintos *status* profissionais através da aplicação de programas particulares de direitos e privilégios que contemplavam especialmente o funcionalismo público e lhe garantia benefícios de seguridade. Em uma Alemanha que passava pelo processo de unificação, o chanceler buscou formas de consolidar lealdades ao seu favor e desmobilizar intenções de insurgências trabalhistas por meio da recompensa corporativista e da ideia de uma solidariedade social funcionalista. Fazendo um paralelo desse relato com a realidade brasileira e suscitando reflexões para a realidade latino-americana, do ponto de vista do que foi exposto no capítulo anterior, as elites de trabalhadores formais – funcionários públicos, servidores militares, juízes, legisladores e outros – tenderão a não aceitar a redução de seus privilégios e a lutar para conservá-los. Por sua vez, as propostas de reformas tenderão a não enfrentar a estratificação e as debilidades do modelo protetivo em vista de não impor custos às lealdades que o legitimam. Logo, os ônus da austeridade econômica recairão sobre aqueles que estão fora da base que apoia o regime de proteção bismarckiano – o trabalho formal. Esse caminho de embates é produto do esgarçamento da solidariedade social difundida ao longo dos anos 2000. Solidariedade esta que é frágil em si mesma, pois amparou-se na estratificação e no *status* ocupacional que, por sua vez, são permeáveis às contingências que afetam a formalidade do mercado de trabalho.

Após as eleições de 2018 na América Latina, um novo quadro pode ser desenhado em termos de proteção social caso Brasil, Costa Rica e Venezuela escolham presidentes fora do domínio da esquerda, ou caso o México, que por ora não faz parte dessa onda político-ideológica, entre no eixo do giro. Destaca-se que a maioria dos países de média e baixa densidade permanecerá sob a direção da esquerda pelo menos até entre 2018 e 2022. Destarte, dada a história cíclica da região, poderia se considerar o arrefecimento da esquerda e a entrada de um novo tempo da proteção social, talvez com menos proeminência do Estado, embora não seja vislumbrado o encerramento das principais tendências de políticas sociais na transferência de renda, na universalização da saúde e da educação e nas políticas de ativação, pois estas estão ligadas a compromissos internacionais e democráticos. Pode ocorrer um hibridismo dos sistemas, congregando residualismo na assistência social, corporativismo no setor do trabalho e universalização nas políticas já consolidadas com o enfoque em direitos – saúde e educação. O aspecto redistributivo das políticas sociais também poderá ser afetado, pois novos governos não terão, necessariamente, o comprometimento com a igualdade social e a justiça social, características da pauta esquerdista. Em todo caso, é preciso esperar para saber se região entrará em um novo tempo de reformas, se os efeitos da Crise de 2008 começarão a amenizar e os países se recuperarão, ou se mudanças na matriz econômico-produtiva colocarão oportunidades e/ou novos desafios para os latino-americanos.

REFERÊNCIAS

- ARMAS, Gustavo de. Nuevos modelos de welfare en América Latina: debates teóricos y trayectorias recientes. **Revista Estudios**, Córdoba, n. 33, p. 13-29, ene./jun. 2015.
- BARBA, Carlos. América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 20, n. 50, p. 197-211, maio/ago. 2007.

BARRIENTOS, Armando; HINOJOSA-VALENCIA, Leonith. **A Review of Social Protection in Latin America**. Manchester: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, 2009.

BELMARTINO, Susana. Argentina: alternativas de transformação no Sistema de Serviços de Saúde. In: LABRA, María Eliana; BUSS, Paulo Marchiori. (Org.). **Sistemas de saúde: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995. Cap. 1, p. 29-60.

BERTERO, Carlos Osmar. Principais tendências do investimento direto norte-americano na América Latina, **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 11, n. 12, p. 6-23, out./dez. 1972. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v12n4/v12n4a01.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2018.

BERTRANOU, Fábio. **Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina**. Santiago del Chile: OIT, 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_20.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2018.

BETHELL, Leslie. (Ed.). **História de América Latina: América Latina: Economía y Sociedad, c. 1870-1930**. Traducción de Jorge Beltran. Barcelona: Crítica, 1991. 7 v. [E-book]. Disponível em: <<http://historiasenconstruccion.wikispaces.com/file/view/Bethell,+Leslie.+Historia+de+America+Latina.+Tomo+7.pdf/591159156/Bethell,+Leslie.+Historia+de+America+Latina.+Tomo+7.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. (Org.). **História da América Latina: a América Latina após 1930: Economia e Sociedade**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, D.F.: FUNAG, 2005. 6 v. [E-book]. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=F0nWdqje8OMC&pg=PA157&lpg=PA157&dq=financiamento+internacional+am%C3%A9rica+latina+1970&source=bl&ots=4Xc9YO01-z&sig=bjzyOmv1Rr0kDIfi-wDQiRqRTG4&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjzvbPh-tXYAhWBFJAKHZkcBv44ChDoAQgnMAA#v=onepage&q=financiamento%20internacional%20am%C3%A9rica%20latina%201970&f=false>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 1995.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da cidadania**, Rio de Janeiro, IBASE, n. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: <<http://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Serviço social: direitos e competências profissionais, Brasília, D.F.: CEFES/ABEPSS, p. 323-340, 2009.

BOSCHI, Mariano; MELGUIZO, Ángel; PAGÉS, Carmen. **Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe**. Washington, D.C.: BID, 2013. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Melhores%20Aposentadorias%20Melhores%20Trabalhos.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BOYER, Robert. O Brasil como o pioneiro no crescimento inclusivo da América Latina: o próximo passo da política social. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 6-17, nov./2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr. 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: FGV, 2010. (Texto para discussão, n. 274).

_____. **Estado e subdesenvolvimento industrializado** – Esboço de uma Economia Política Periférica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977. Cap. 5, p. 107-115. [E-book]. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Books/EstadoSubdesenvolvimentoIndustrializado/00-EstadoeSubdesenvolvimentoIndustrializado.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

BRESSER-PERERIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRONZO, Carla. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. 2005. 334 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, D.F., n. 26, p. 15-34, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. O novo constitucionalismo latino-americano: uma discussão tipológica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 8, n. 1, p. 220-239, jan./abr. 2013.

CANTU, Rodrigo. Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 45-73, dez. 2015.

_____. Política social e desenvolvimento na América Latina na década de 2000: homogeneidade ou diversidade? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambú. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2011, p. 1-29.

CARAVACA, Nala Ayalen Sanchez. A política de saúde argentina: um aporte histórico para sua caracterização e problematização. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1., 2015, Florianópolis, **Anais...**, Florianópolis, 2015. p. 1-9. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180866/Eixo_3_287.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2018.

CARNEIRO, Ricardo Medeiros. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 7., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV-EESP, 2010. p. 1-31. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16904/O%20Desenvolvimento%20Brasileiro%20P%C3%B3s-Crise%20Financeira%20Oportunidades%20e%20Riscos-%20Ricardo%20Carneiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CASTRO, Marta Luz Sisson de. A educação na América Latina: Antigos dilemas em novo contexto. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 182-188, maio/ago. 2008.

CECCHINI, Simone; ASTUETA, Bernardo. **Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe**: Tendencias de cobertura y inversión. Santiago del Chile: CEPAL, 2017. (Serie Políticas Sociales).

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencias condicionadas**: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago del Chile: CEPAL, 2011. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina**: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago del Chile: CEPAL, 2011.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe**: una perspectiva comparada. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

CECCHINI, Simone et al. Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. In: CECCHINI, Simone et al. (Ed.). **Instrumentos de protección social**: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago del Chile: CEPAL, 2015. Cap. 1, p. 25-48.

CERVI, Emerson Urizzi. As sete vidas do populismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 151-156, nov. 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governos militares na América Latina**. São Paulo: Contexto, 2001. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4105242/mod_resource/content/1/02%20COGGIOLA%2C%20Osvaldo.%20Governos%20Militares%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina%200%282001%29.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

COLINA, Flavio. **El Populismo como expresión política latinoamericana**. 2016.

Disponível em:

<<http://www.derecho.unlz.edu.ar/alumnos/PLANNUEVO/05%20galderisi/archivos/El%20Populismo%20latinoamericano%20y%20Cardenas%20-%202016%20B.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**. División de Desarrollo Social – DDS, CEPAL, 2017. Disponible em: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/>>. Acceso em: 20 mar. 2018.

_____. **Gasto público en educación**: porcentaje del gasto total de gobierno – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (2000-2015). CEPALSTAT, 2018a. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=460&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **La protección social de cara al futuro**: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: CEPAL, 2006.

_____. **Población en situación de indigencia y pobreza según edad, sexo y área geográfica**: pobreza, 65 años y más, ambos sexos, nacional – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (2000-2014). CEPALSTAT, 2018b. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2282&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Población en situación de indigencia y pobreza según edad, sexo y área geográfica**: pobreza, 65 años y más, ambos sexos, nacional – Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) (2000-2014). CEPALSTAT, 2018c. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2282&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Población en situación de indigencia y pobreza según edad, sexo y área geográfica**: pobreza, 65 años y más, ambos sexos, nacional – El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (2000-2014). CEPALSTAT, 2018d. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2282&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Tasa bruta de matrícula de nivel terciario, según sexo**: ambos sexo – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (2000-2015). CEPALSTAT, 2018e. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=99&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo**: pre-primaria y primaria y ambos sexo – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (2000-2016). CEPALSTAT, 2018f. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo**: pre-primaria y primaria y ambos sexo – El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (2000-2016). CEPALSTAT, 2018g. Disponible em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>. Acceso em: 12 mar. 2018.

_____. **Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo:** pre-primaria y primaria y ambos sexo – Promedio América Latina y el Caribe (2000-2016). CEPALSTAT, 2018h. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **Tasa neta de matrícula por nivel de enseñanza, según sexo:** secundaria y ambos sexo – Promedio América Latina y el Caribe (2000-2016). CEPALSTAT, 2018i. Disponível em: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=184&idioma=e>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CRUZ, Paulo Davidoff. As origens da dívida. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 2, p.41-46, set. 1984. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/v1n2/a09v1n2.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CURADO, Marcelo; CRUZ, Marcio José Vargas da. Investimento direto externo e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 399-431, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v12n3/01.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

DMYTRACZENKO, Tania; ALMEIDA, Gisele (Ed.). **Hacia la cobertura universal en salud y la equidad en América Latina y el Caribe:** evidencia de países seleccionados. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22026/9781464811777.pdf?sequence=8&isAllowed=y>>. Acesso em 13 mar. 2018.

DORNELLES, Aline Espindola; REIS, Carlos Nelson dos; PANOZZO, Vanessa Maria. Juventude latino-americana e mercado de trabalho: programas de capacitação e inserção. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 81-90, jan./jun. 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas do programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 66-72, 1997. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2092019/mod_resource/content/1/Draibe%20politic%20p%C3%BAblicasv11n04_01.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

DULLAK, Roberto et al. Atención Primaria en Salud en Paraguay: panorámica y perspectiva. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, n. 16, v. 6, p. 2865-2875, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/24.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, s/v., n. 24, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em: 30 out. 2017.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005. 604f. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FILGUEIRA, Fernando. Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, Simone et al. (Ed.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago del Chile: CEPAL, 2015. Cap. 2, p. 49-82.

_____. **Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada**. 2. ed. rev. e atual. Guadalajara, 1997. Disponível em: <<http://biblioteca.senplades.gob.ec/jspui/handle/123456789/126>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

FLEURY, Sonia; MOLINA, Carlos Gerardo. **Modelos de protección social**. 2000. Disponível em: <http://www.academia.edu/3740108/MODELOS_DE_PROTECCION_SOCIAL>. Acesso em: 30 out. 2017.

FLEURY, Sonia; OUVÉREY, Assis Mafort. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, Lígia et al. (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2008. Cap. 1, p. 23-64.

GALLO, Luis Enrique. El proceso de reforma de la salud en el Uruguay: Pasado, presente y futuro. **Monitor Estratégico**, Bogotá, n. 7, p. 38-43, ene./ju. 2015. Disponível em: <<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/proceso-reforma-salud-uruguay.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

GESTEIRA, Luiz André Maia Guimarães. A Guerra Fria e as ditaduras militares na América do Sul. **Revista Scientia Plena**, Aracaju, v. 10, n. 12, p. 17-36, dez. 2014. Disponível em: <<https://scientiaplena.org.br/sp/article/view/2062/1097>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA. **Misiones**. Venezuela, 2018. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/misiones.dot>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

GOBIERNO DE CHILE. **Se promulga Ley Corta de Gratuidad 2016**. Noticias, Chile, 2015. Disponível em: <<https://www.gob.cl/noticias/se-promulga-ley-corta-de-gratuidad-2016/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

GONZÁLEZ, Amarilis Ceres. História del Trabajo Social en Argentina. In: GARCÍA, Tomás Fernández; GARCÍA, Rafael de Lorenzo. (Ed.). **Trabajo social: una historia global**. Madrid: McGraw-Hill, 2015. Cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <<https://www.amazon.com/Trabajo-social-historia-global-Spanish-ebook/dp/B010DPNTJK>>. Acesso em: 10 fev. 2018

GUTIÉRREZ, Marcela et al. **Protección social y primera infancia en Panamá** – Nota para discusión por autoridades y actores del sector. Washington, D.C.: BID, 2011. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5510/Protecci%C3%B3n%20social%20y%20primera%20infancia%20en%20Panam%C3%A1%20.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 mar. 2018. (Notas Técnicas).

HUBER, Evelyne. **Options for Social Policy in Latin America: Neo-Liberal versus Social Democratic Models**. Geneva: UNRISD, 1995. (Discussion paper, n. 66). Disponível em:

<[http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/BDE59F231ED7E9A580256B67005B6817/\\$file/DP66.pdf](http://unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/BDE59F231ED7E9A580256B67005B6817/$file/DP66.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2018.

HUBER, Evelyne; MUSTILLO, Thomas; STEPHENS, John. Politics and social spending in Latin America. **Journal of Politics**, v. 70, n. 2, p. 420-436, Apr. 2008. Disponível em: <http://huberandstephens.web.unc.edu/files/2016/06/JoP_10.07.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL. **El Sistema de Salud Chileno: orígenes, transformaciones y desafíos**. Santiago del Chile: ISAPRES, 2016. (Série de informes técnicos).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas e estatísticas** – Produto Interno Bruto, variação em volume, taxa trimestral (1/1966 – 1/2016). IBGE, 2018. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

INSTITUTO DE FOMENTO AL TALENTO HUMANO. **Programa Nacional de Becas**. Ecuador, 2018. Disponível em: <http://www.fomentoacademico.gob.ec/becas_iece/becas-nacionales>. Acesso em: 20 mar. 2018.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INTEGRACIÓN; CONVENIO ANDRÉS BELLO. **Informe sobre los resultados de evaluación externa de médio término realizada al Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA de la República del Perú**. Lima; La Paz: Instituto Internacional De Integración y Convenio Andrés Bello, 2009.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**, Brasília, D.F.: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO, 2009. Parte 1, p. 57-86. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

JANUZZI, Paulo de Martino. Pobreza, desigualdade e mudança social: trajetória no Brasil recente (1992-2014). **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, D.F., v. 10, n. 3, p. 1-29, 2016.
JUNTA NACIONAL DE AUXILIO ESCOLAR Y BECAS. **Becas JUANE**. Ministerio de Educación, Chile, 2018. Disponível em: <<https://www.junaeb.cl/becas-junaeb>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. Toward post-neoliberalism in Latin America?. **Latin American Research Review**, Texas, v. 46, n. 2, p. 225-234, 2011.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social**. Tradução de Norma Guimarães Azeredo. Brasília, D.F.: UNESCO,

2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130853por.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

LABRA, María Eliana. As políticas de saúde no Chile: entre a razão e a força. In: LABRA, María Eliana; BUSS, Paulo Marchiori. (Org.). **Sistemas de saúde: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995. Cap. 3, p. 103-152.

LACZYNSKI, Patrícia. **Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. 2012. 224 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9478/tese_patricia_laczynski.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 mar. 2018.

LAVIGNE, Milena. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Paraguay**. Santiago del Chile: CEPAL, 2012.

MAAHS, Fabiane. **A Crise Econômica de 2008 nos Estados Unidos e no Brasil**. 2014. 32 f. Monografia (Graduação) – Programa de Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

MAGRO, Aline Fátima do Nascimento; REIS, Carlos Nelson dos. Os Programas de Transferência de Renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, Málaga, v. 5, n. 10, jun. 2011. Disponível em:

<http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/9446/2/Os_Programas_de_Transferencia_de_Renda_na_America_Latina_panorama_de_experiencias_em_desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018

MATIJASCIC, Milko. Política social e desenvolvimento sustentado: desafios a enfrentar. In: OLIVEIRA, Cláudio Passos de (Coord.). **Desafios para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília, D.F.: IPEA, 2011. Cap. 11, p. 163-174.

MATTEI, Lauro. Trajetória e atualidade da desigualdade na América Latina. **Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 242-261, maio/ago. 2017.

MESA-LAGO, Carmelo. **Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas**. Santiago del Chile: CEPAL, 2009. (Serie Políticas Sociales).

_____. **History of Social Security in Latin America**. Trabalho apresentado no International Meeting on the History of Insurance Companies in the World, promovido pela Fundación MAPFRE, realizado em 8 e 9 de maio de 2008, em Madrid. Disponível em:

<http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/history_of_social_security_mesa_lago.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. **Social Security and prospects for equity in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, 1992. (Discussion paper).

_____. Social Security in Latin America: pension and health care reforms in the last quarter century. **Latin American Research Review**, Austin, v. 42, n. 2, p. 181-201, June 2007.

Disponível em:

<<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.465.7302&rep=rep1&type=pdf>>.

Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. **Social Security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality**.

Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978. [E-book]. Disponível em:

<<http://digital.library.pitt.edu/islandora/object/pitt%3A31735057895116/viewer#page/28/module/2up>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Argentina. **Becas**. Argentina, 2018. Disponível em:

<<https://www.argentina.gob.ar/educacion/becas>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Bolivia. **100 Becas de Estudio de Postgrado**. Bolívia,

2018. Disponível em: <<http://www.minedu.gob.bo/menu-vesfp/educacion-post-alfabetizacion-3/223-comunicados-dgesu.html>>.

Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Guatemala. **Modalidades Flexibles para la Educación Media**. Programas y proyectos, Guatemala, 2017. Disponível em:

<<http://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/index.php/en/programas-y-proyectos/modalidades-felxibles>>.

Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Programa de Becas (FONABE)**. Costa Rica,

2018. Disponível em: <<http://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/programa-de-becas-fonabe>>.

Acesso em: 21 mar. 21018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. **Becas**.

República Dominicana, 2013. Disponível em:

<<http://www.mescyt.gob.do/index.php/programa-de-becas/becas-nacionales/10-mescyt/sliderportada/64-mescyt-y-el-despacho-de-la-primera-dama-firman-acuerdo>>.

Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE SALUD Panamá. **Normas Técnicas y Administrativas del Programa de Salud Integral del Niño y la Niña desde el nacimiento a los 9 años de edad**. Ciudad de

Panamá: Ministerio de Salud, 2009. Disponível em:

<http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/programas/normas_tecnicas_y_administrativas_del_programa_de_salud_inte.pdf>.

Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE SALUD Argentina. **Programa Sumar**. Argentina, 2018. Disponível em:

<<http://www.msal.gob.ar/sumar/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE SALUD Costa Rica. **Políticas, planes, estrategias**. Costa Rica, 2018. Disponível em: <<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/sobre-ministerio/politicas-planes-estrategias>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA. **Programas y servicios**. Ecuador, 2018. Disponível em: <<http://www.salud.gob.ec/programas-y-servicios/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

MORENO, José Luis. Pobreza y políticas sociales en la Argentina, 1854-1955. **Revista Voces en el Fénix**, Buenos Aires, v. 4, n. 23, p. 7-13, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/>>. Acesso em 11 jan. 2018.

NICARAGUA. **Ley n. 900 de mayo de 2015**. Ley de Pensión Reducida por Vejez para las personas aseguradas por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. 2015. Disponível em: <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101143/121697/F-1918152151/LEY%20900%20NICARAGUA.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

NORONHA, José Carvalho; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, Lígia et al. (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. p. 435-472.

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sergio Wulff. Do Expansionismo à Austeridade: a política fiscal em período recente. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, D.F., n. 12, p. 51-60, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_BAPI_12.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Um panorama dos sistemas previdenciários na América Latina e no Caribe**. Brasília, D.F.: BID, 2015. [E-book]. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=4NDECAAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PA2>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina**. UNESCO, ONU, 2018. Disponível em: <<http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe**. Ginebra: OIT, 2016. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Trabajo decente y juventud en América Latina: avances y propuestas**. Lima: OIT, 2010. Disponível em: <http://prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/DOC_REUREG_FINAL.pdf>. Acesso em 13 mar. 2018.

PAIVA, Andrea Barreto de. et al. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de Assistência Social no Brasil. **Nota Técnica**, Brasília, D.F., n. 27, p. 1-34, set. 2016.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. **Countries and Centers**. PAHO, UNO, 2018. Disponível em:

<http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=2005&language=pt>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PANIZZA, Francisco. La Marea Rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-16, ago. 2006.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 51, v. 2, p. 312-329, mar./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n2/0034-7612-rap-51-02-00312.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, D.F.: IPEA, n. 12, p. 63-90, jun./dez. 1995.

PINTO, Mario Daniel Velásquez. **Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40770/1/S1600024_es.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. Análise da PEC 55. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 127-135, out./dez. 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/171229_conjuntura_n33.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p- 102-132, abr. 1994. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n32/a07n32.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

PETRY, Almiro. A dívida externa da América Latina. **Unisinos**, p. 1-15, 2008. Disponível em: <<http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/dividaext>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RAMBLA, Xavier; PEREIRA, Rosangela Saldanha; ESPLUGA, Josep Lluís. La articulación de las políticas públicas a favor del desarrollo educativo: el margen de maniobra en América Latina. In: FAHEL, Murilo. et al. (Org.). **Desigualdades educacionais & pobreza**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. Cap. 1, p. 31-48.

REPETTO, Fabián; FILGUEIRA, Fernando; PAPADOPULOS, Jorge. **“La política” de la política social latinoamericana**: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes. Washington, D. C.: BID, 2006.

RODOLFO, Elias. **Análisis de la reforma educativa en Paraguay: discursos, prácticas y resultados**. Buenos Aires: CLACSO, 2014. Disponível em:

<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140905063251/IFRE.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

RODRIGUES, Adebiano. A desregulação econômica na Argentina e reformas no sistema de saúde após 1990: seus impactos na distribuição e comércio de medicamentos. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 19., 2014, Juiz de Fora. **Anais...**, Juiz de Fora: Associação Nacional de História, 2014. p. 1-8. Disponível em: <http://www.encontro2014.mg.anpuh.org/resources/anais/34/1398308819_ARQUIVO_01-Desregulacaoeconomicaeocomericodedistribuicaodemedicamentos.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

RODRÍGUEZ, María Isabel. **Costruyendo la esperanza: estrategias y recomendaciones em salu** (2009-2014). San Salvador: PAHO, 2009. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd045364/estrecom.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

ROSSEL, Cecilia; FILGUEIRA, Fernando. Vejez. In: CECCHINI, Simone et al. (Ed.). **Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago del Chile: CEPAL, 2015. Cap. 5, p. 225-262.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; UGÁ, Maria Alícia Dominguez. Reformas do Estado, descentralização e políticas de saúde: uma análise comparada entre Argentina, Brasil, Colômbia e México. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 525-548, out. 2007. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2146/2530>>. Acesso em 02 fev. 2018.

SANTOS, Bruno Galvão dos. O ciclo econômico da América Latina dos últimos 12 anos em uma perspectiva de restrição externa. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 205-251, jun. 2015. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/6242/1/RB%2043%20O%20ciclo%20econ%20C3%B4mico%20da%20Am%C3%A9rica%20Latina_P%20.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2018.

SCHEEFFER, Fernando. Esquerda e direita: velhos e novos temas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambú. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2014, p. 1-24. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt27-1/9084-esquerda-e-direita-velhos-e-novos-temas/file>>. Acesso em: 6 mar.2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABAJO. **Ley No. 87-01 que crea El Sistema Dominicano de Seguridad Social promulgada el 9 de Mayo del 2001**. Santo Domingo: Consejo Nacional de Seguridad Social, 2001. Disponível em: <http://www.sisalril.gov.do/pdf/leyes/ley_no_87-01.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SILVA, Fabrício Pereira da. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-18, fev. 2010.
_____. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador Online OPSA**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 12, p. 1-28, 2014.

SINGER, Paul. Latin America in the Global Crisis. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 91-102, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/en_a08v2366.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. Cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina. **Dato destacado**, Buenos Aires, n. 23, dic. 2013. Disponível em: <http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/siteal_dato_destacado_sector_de_gestion_20140325.pdf>. Acesso em 16 mar. 2018.

SOCIAL SECURITY. **Social security programs throughout the world: The Americas – Argentina**. Social Security, 2011. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/americas/argentina.html>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. Os direitos sociais na Era Vargas: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos direitos sociais no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luís. **Anais...**, São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2005. p. 1-7. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia118.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SPOSATI, Aldaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século XXI. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

STOESSEL, Soledad. Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI – Revisitando los debates académicos. **Revista Polis**, Santiago del Chile, n. 39, 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/polis/10453>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

STOPA, Roberta. **A Implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Ourinhos/SP: a contribuição do Serviço Social**. 202 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2012.

TAPIA, Jorge Ruben Biton; HENRIQUE, Wilnês. Crise, reforma e políticas sociais na América Latina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 66-72, 1995.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistemas de proteção social pós-reformas: desmonte ou adaptação?. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 2, p.27-39, jul./dez. 2012.

TRUCCO, Daniela. **Educación y desigualdad en América Latina**. Santiago del Chile: CEPAL, 2014. (Série Políticas Sociales). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36835/1/S2014209_es.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

VARGAS, Emiliana. **Os discursos de Vargas e as políticas sociais no Brasil de 1930 a 1940**. 2007. 307 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/89631/262173.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

VEIGA, Laura da; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. O papel do Estado na construção de alternativas de proteção social para segmentos vulneráveis: a experiência brasileira nos anos recentes. In: Roberto Moreno Espinosa. (Coord.). **Administracion Pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI**. Toluca: Universidad Autonoma del Estado de México, 2014. Parte 3, p. 479-508. Disponível em: <<http://iapem.mx/Libros/2014%20159%20Adm%20Pub%20y%20gobernanza.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SILVA, Hudson Pacífico da. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 1-15, 2017. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/152/proteo-social-na-amrica-latina-e-caribe-mudanas-contradies-e-limites>>. Acesso em: 16 out. 2017.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Nota Técnica**, Brasília, D.F., n. 28, p. 1-25, set. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

WASSERMAN, Claudia. A Esquerda na América Latina durante os séculos XX e XXI: Periodização e Debates. **Diálogos**, Maringá, v. 14, n. 1, p. 19-38, 2010.

WELLER, Jürgen. Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 232, p. 32-49, marzo/abr. 2011. Disponível em: <http://plataforma.responsable.net/sites/default/files/panorama_de_las_condiciones_de_trabajo_en_america_latina.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.