

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

VIVIANE ISABELA RODRIGUES

**AS VEIAS CONSTITUTIVAS DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: AS POLÍTICAS  
SOCIAIS EM TEMPOS DE GOVERNOS DE APORTES IDEOLÓGICOS ORA PROGRESSISTAS,  
ORA CONSERVADORES**

Porto Alegre  
Março 2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

VIVIANE ISABELA RODRIGUES

**AS VEIAS CONSTITUTIVAS DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA  
LATINA: as políticas sociais em tempos de governos de aportes ideológicos ora  
progressistas, ora conservadores**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, na linha de Pesquisa: Serviço Social e Políticas Sociais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.  
Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Aprovada em: 15 de março de 2021

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis – PUCRS (Orientador)

---

Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto - PUCRS

---

Dr<sup>a</sup>. Beatriz Gershenson – PUCRS

---

Dr<sup>a</sup>. Rosilaine Coradini Guilherme – UNIPAMPA

Porto Alegre  
Março 2021

## Ficha Catalográfica

R696v Rodrigues, Viviane Isabela

As veias constitutivas da Proteção Social na América Latina : As políticas sociais em tempos de governos de aportes ideológicos ora progressistas ora conservadores / Viviane Isabela Rodrigues. – 2021. 266.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

1. Proteção Social. 2. América Latina. 3. Governos Progressistas e Conservadores. 4. Neoliberalismo. 5. Neoconservadorismo. I. Reis, Carlos Nelson dos. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

## AGRADECIMENTOS

Diante das dores e das delícias que permearam o processo de escrita desta tese cabe nominar algumas das pessoas especialíssimas, com quem tenho a alegria de partilhar a vida, os afetos e os ideais.

Ao meu companheiro de vida, Miguel, agradeço por partilhar comigo há quase uma década, a doce vida, um lar, os sonhos, os ideais, o amor, a descoberta pelos recantos do mundo, o presente e o futuro! Em ti tenho o amigo, o ouvinte, o entusiasta e toda a acolhida e a motivação que preciso. Obrigada por tanto me ensinar pelo Amor!

Aos meus pais, João e Janete, agradeço por me conceder a vida e nela me amar incondicionalmente! Foi com vocês que aprendi que nenhum sonho voltado à construção de um mundo melhor seria impossível. Obrigada por todo o incentivo, pelo respeito às minhas escolhas e por sempre demonstrarem o amor e o orgulho que sentem. Em mil vidas escolheria vocês!

A minha irmã Tatiana, ao meu cunhado Fernando e às minhas amáveis sobrinhas Luiza, Laura, Fernanda e Carolina, obrigada por todo o carinho, afeto e pelos momentos que partilhamos! Em vocês tenho o porto seguro e a certeza de que a riqueza da vida está nos laços que construímos e fortalecemos pelo amor. Especialmente, às minhas pequenas e grandes sobrinhas, agradeço por todo o amor concedido!

Aos amigos Charles e Vanelise, toda a gratidão desse mundo por tornarem os seis anos da pós-graduação uma vivência repleta de carinho, descobertas, momentos memoráveis e afetos sem fim. O “trio Regina” que formamos (nome carinhosamente dado pelo nosso querido Prof. Carlos Nelson), iniciou-se na PUCRS, contudo, estende-se às nossas vidas cotidianas por esse belo laço de amizade que nos une. Obrigada pela nossa Amizade e por serem tão especiais! Aos amigos da vida, que partilham vivências, vibram juntamente pelas conquistas e propiciam leveza aos momentos difíceis, obrigada por existirem, por compreenderem as minhas ausências e por se tornarem fontes de vitalidade e alegria. Especialmente às amigas Jeane, Priscila, Simone e Larissa.

Ao Professor Carlos Nelson, querido orientador, obrigada pelos ensinamentos, pela escuta sensível, pelo incentivo e por me apoiar em todos os meus projetos e sonhos. Agradeço por ter me auxiliado na realização do estágio doutoral e por não ter medido esforços para que

tudo acontecesse da melhor forma ao longo dos quatro anos do Doutorado. Agradeço por ser esse mestre que tanto nos inspira!

Às mestras que me fizeram chegar aqui, as quais costumo dizer que concederam “asas aos meus sonhos”, Berenice Rojas Couto e Luciane Kraemer. Inicialmente, a professora que me apresentou o universo da pesquisa na graduação e tornou o Serviço Social um projeto de vida para mim, obrigada à professora Luciane pela forma carinhosa e cuidadosa com que conduziu a minha formação. Ademais, a inspiradora professora Berenice Rojas Couto, querida orientadora no mestrado, com quem muito aprendi, obrigada por todos os ensinamentos e pelos momentos inesquecíveis partilhados, em ti tenho uma das maiores inspirações de vida!

Aos colegas da Superintendência dos Serviços Penitenciários, obrigada pelas trocas e aprendizados. Faço um agradecimento em especial aos gestores Kleber Medeiros e Alexo Wallau, que oportunizaram o meu licenciamento para a realização de estágio doutoral em Lisboa/Portugal.

Aos docentes e discentes da Universidade de Passo Fundo, agradeço por me apresentarem os encantos da docência. Aos colegas e amigos da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, obrigada pelos momentos vividos ao longo desses seis anos. Especialmente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Beatriz Gershenson, Jane Cruz Prates, Ana Lúcia Maciel, Patrícia Grossi, Thadeu Weber e Marco Diligenti, agradeço a todos os ensinamentos. Ademais, estendo os meus agradecimentos às professoras Monique B. Damascena e Rosilaine C. Guilherme, pela apreciação desta tese e pelas ricas sugestões concedidas na ocasião da qualificação.

Por fim, à instituição de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço a disponibilização da bolsa de estudos, que tornou possível a mais uma filha da classe trabalhadora tornar-se Doutora no Brasil. Permanecem os votos para que políticas sociais que propiciem a educação aos desfavorecidos voltem a ser prioridade nas agendas públicas dos futuros governos.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001” (“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001”).

### ***A Cultura do Terror***

*O colonialismo visível te mutila sem disfarces: te proíbe de dizer, te proíbe de fazer, te proíbe de ser. O colonialismo invisível, por sua vez, te convence que a servidão é um destino, e a impotência, a tua natureza: te convence de que não se pode dizer, não se pode fazer, não se pode ser.*

(GALEANO, 2018)

## RESUMO

A presente tese analisou como os países da América Latina, especialmente a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, direcionaram os seus lastros de proteção social em meio à alternância de governos progressistas e conservadores nas últimas três décadas e de que maneira ambos incorporaram nas suas agendas governamentais, as recomendações de cariz neoliberal das agências multilaterais do desenvolvimento frente às suas agendas sociais. Tal investigação possibilitou observar os movimentos dialéticos de ampliação e retração da proteção social perceptíveis pelo comportamento do gasto social público e do desempenho longitudinal dos indicadores sociais de saúde, educação e assistência social. A análise proposta se ateve à alternância governamental de 25 governos (progressistas e conservadores); à aferição de 18 indicadores sociais longitudinais, publicados pela Cepal e pelo Banco Mundial, no período de 1990-2018, bem como ao estudo dos planos de Ação alusivos às oito reuniões das Cúpulas das Américas das últimas três décadas. Para tanto, o percurso analítico trilhado se utilizou das lentes do método dialético crítico como teoria estruturante. Ademais, em nível metodológico, o presente estudo se caracterizou como de enfoque misto (quali-quantitativo) e de nível exploratório, tendo se consolidado a partir da pesquisa documental e bibliográfica. Os dados da pesquisa foram verificados a partir da metodologia da análise textual discursiva. Diante do exposto, possibilitou-se identificar o surgimento de três grandes ciclos de proteção social emergentes na região durante as últimas três décadas, sendo elas: o 1º ciclo neoliberal e neoconservador, o 2º ciclo neoliberal e progressista e o 3º ciclo neoliberal e neoconservador. Observou-se que os governos progressistas e conservadores da América Latina formularam políticas de proteção social, incorporando as orientações das agências multilaterais de desenvolvimento e produzindo ciclos protetivos submetidos aos ciclos econômicos e políticos da região, em que pese os maiores avanços nos sistemas protetivos serem observáveis durante a eminência de governos progressistas. À guisa de conclusão e em atenção à crise de saúde global emergente, ao término desta tese, dados alusivos aos desafios postos aos sistemas protetivos da região frente à pandemia de COVID-19 foram contemplados.

**Palavras-chave:** Proteção social. América Latina. Governos progressistas e conservadores. Neoliberalismo. Neoconservadorismo.

## ABSTRACT

This thesis analyzed how the countries of Latin America, especially Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay direct their weights of social protection within the alternation of progressive and conservative governments in the last three decades, and in which way both integrated in their governmental schedules the neoliberal recommendations of multilateral agencies in the development of their social agenda. Such investigation abled to observe the dialectical movements of expansion and retraction of social protection visible by the behavior of public social spent and the longitudinal performance of social indicators of health, education, and social assistance. The analysis here focused on governmental alternation of 25 governments (progressive and conservative); on 18 longitudinal social indicators, published by Cepal and World Bank, from 1990 to 2018, as well as on the study of allusive action plans to eight meetings of Summit of the Americas of the last three decades. Therefore, we used the dialectical and critical method as a structural theory. Furthermore, in methodology, the study was qualitative and quantitative and exploratory, based on a documental and bibliographical research. The data were checked from the methodology of the text discursive analysis. Facing the exposed, we could identify the appearance of three great cycles of social protection emerging in the region in the last three decades: the 1st neoliberal and neoconservative cycle, the 2nd neoliberal and progressive cycle, and the 3rd neoliberal and neoconservative cycle. We observed the progressive and conservative governments of Latin America formulated politics of social protection, incorporating the orientations of multilateral agencies of development, and producing protective cycles subjected to economic and political cycles of the region, emphasizing the bigger advance in protective systems observed during the progressive governments. Considering the emergent global health crisis and to conclude this thesis, in the end we present data allusive to the challenges of protective systems of the region in relation to the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** Social protection. Latin America. Progressive and conservative governments. Neoliberalism. Neoconservatism.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do gasto social público na Argentina em percentagem do PIB ...	65
Gráfico 2 - Evolução dos indicadores de saúde na Argentina.....	74
Gráfico 3 - Evolução dos indicadores educação na Argentina.....	82
Gráfico 4 - Evolução das linhas de Pobreza na Argentina .....	83
Gráfico 5 - Evolução do gasto social público no Brasil .....	90
Gráfico 6 - Indicadores sociais de saúde no Brasil.....	103
Gráfico 7 - Indicadores sociais de educação no Brasil.....	113
Gráfico 8 - Evolução das linhas de pobreza no Brasil.....	114
Gráfico 9 - Evolução do gasto social público no Chile .....	126
Gráfico 10 - Indicadores sociais de saúde no Chile.....	133
Gráfico 11 - Indicadores sociais de educação no Chile.....	138
Gráfico 12 - Evolução das linhas de pobreza no Chile.....	139
Gráfico 13 - Evolução do gasto social público no Uruguai.....	147
Gráfico 14 - Indicadores sociais de educação no Uruguai .....	154
Gráfico 15 - Indicadores sociais de saúde no Uruguai .....	157
Gráfico 16 - Evolução das linhas de pobreza no Uruguai .....	158

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Universo de Pesquisa e critérios de escolha da amostra .....	22
Quadro 2 - Pressupostos gerais da Teoria Marxista da Dependência.....	29
Quadro 3 - Pressupostos gerais da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade .....	36
Quadro 4 - Formatos dos Sistemas de Proteção Social na América Latina até 1970.....	51
Quadro 5 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB.....	67
Quadro 6 - Variação do gasto social público per capita na Argentina .....	68
Quadro 7 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Brasil .....	93
Quadro 8 - Variação do gasto social público per capita no Brasil .....	95
Quadro 9 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Chile .....	128
Quadro 10 - Variação do gasto social público per capita no Chile .....	129
Quadro 11 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Uruguai .....	148
Quadro 12 - Variação do gasto social público per capita no Uruguai.....	150
Quadro 13 - Cúpula das Américas e orientações para campo de Saúde, Educação e Assistência Social.....	184
Quadro 14 - Objetivos do Milênio e Objetivos de desenvolvimento sustentável .....	187
Quadro 15 - Ciclos de Proteção Social da América Latina nas últimas três décadas...	190
Quadro 16 - Síntese geral das recomendações das Cúpula para as Américas nas últimas três décadas.....	218
Quadro 17 - Eixos de Concepções Ideopolíticas da Proteção Social .....	226
Quadro 18 - Evolução da pandemia COVID-19 na América Latina.....	237

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alternância de poder político ideológico nos países objeto de estudo desde 1990 .....	177
Tabela 2 - Variação do Índice Gini mediante à alternância de governos progressistas e conservadores na América Latina.....	224

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Aspectos Sócio-históricos e Econômicos Constitutivos da América Latina: um diálogo entre a teoria da dependência e a teoria do desenvolvimento como liberdade.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 Capitalismo, Questão Social e Proteção Social: a dialética do avanço e da recessão.....</b>	<b>40</b>
2.2.1 Matrizes teóricas e históricas da constituição da proteção social no mundo.....	40
2.2.2 Aspectos históricos constitutivos da Proteção Social latino-americana.....	48
<b>3 A PROTEÇÃO SOCIAL E A CONDUÇÃO IDEOPOLÍTICA ASSUMIDA PELOS GOVERNOS PROGRESSISTAS E CONSERVADORES: O GASTO SOCIAL PÚBLICO E OS INDICADORES SOCIAIS EM DEBATE.....</b>	<b>64</b>
<b>3.1 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais na Argentina nas últimas três décadas .....</b>	<b>65</b>
<b>3.2 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Brasil nas últimas três décadas .....</b>	<b>89</b>
<b>3.3 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Chile nas últimas três décadas.....</b>	<b>123</b>
<b>3.4 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Uruguai nas últimas três décadas .....</b>	<b>144</b>
<b>4 DESVELANDO A REALIDADE: A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E OS ASPECTOS IDEO-POLÍTICOS DA SUA CONSTITUIÇÃO... </b>	<b>162</b>
<b>4.1 A proteção Social e a inferência das agências multilaterais do desenvolvimento mediante a alternância de governos progressistas e conservadores na América Latina.....</b>	<b>162</b>
<b>4.2 As inferências/ingerências da Cúpula das Américas na condução ideopolítica dos governos frente ao delineamento dos escopos de Proteção Social.....</b>	<b>182</b>
4.2.1 O 1º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Conservador.....	191
4.2.2 O 2º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Progressista .....	200
4.2.3 O 3º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Neoconservador .....	211
<b>4.3 As concepções ideopolíticas presentes nos diferentes ciclos de Proteção Social e sua imbricação com agendas progressistas e conservadoras.....</b>	<b>217</b>
<b>4.4 Considerações acerca da pandemia COVID-19 e a conjuntura sociopolítica e econômica contemporânea na América Latina .....</b>	<b>235</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>244</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>252</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Inegavelmente, a América Latina possui veias abertas. Eduardo Galeano (2018), expoente da literatura latino-americana foi assertivo ao desnudar os contornos dessa cissura em analogia à anatomia humana. As veias que pelo sangue conduzem a força vital humana também são aquelas que, mediante o seu rompimento, podem provocar o derramamento da sua força de vida, findando-a. Assim como a anatomia humana, a América Latina ao se constituir como território de diversidade étnico-cultural e de incontáveis riquezas naturais permeadas por contornos geográficos estonteantes possui “vida” nas suas veias e entranhas. Contudo, há longa data, desde a colonização latino-americana, as suas veias se encontram abertas. A sua vida, simbolizada pelas riquezas naturais e pela diversidade escorrem para outras searas, conduzindo a força motriz latino-americana a outras pátrias, especialmente no âmbito econômico, delineando severas restrições aos seus países. Esse lócus se torna solo fértil da contradição existente entre a abundância de recursos e a sua crescente e histórica espoliação.

As veias que esvaem tais riquezas dilaceram vidas latino-americanas, especialmente sob a forma do acirramento da pobreza e da desigualdade. O estancamento das veias da América Latina urge, assim como o fim das inferências que impedem a proteção social de se solidificar nesse lócus, como forma de enfrentamento às expressões da questão social desencadeadas por tal sangria. As veias latino-americanas conservadas para si e por si serão o objeto de análise desta tese.

Estudos contemporâneos alicerçados no desvelamento da realidade socioeconômica e política da América Latina tem se mostrado um campo de reflexão expansivo em diversas áreas, dentre tais, ressaltam-se as relevantes pesquisas desenvolvidas no âmbito das ciências sociais aplicadas. Nesse sentido, esta produção que integra o campo científico do Serviço Social busca elucidar aspectos da constituição da proteção social na América Latina contemporânea, sob a égide analítica da teoria social crítica.

Depreende-se que a plausibilidade do estudo em voga se associa à necessidade de adensar o debate acerca dos movimentos dialéticos de progressos e retrocessos verificáveis no campo da proteção social nas últimas décadas, movimentos os quais só podem ser desvelados diante da cuidadosa análise da concreta realidade social, econômica e política e do desvelamento das raízes históricas, que delineiam as veias constitutivas da sua formação.

A proteção social da América Latina teve a sua gênese no agravamento das expressões da questão social, oriundas do alastramento das bases produtivas capitalistas em meados do século XIX e XX. Ações iniciais do campo protetivo de cariz assistencial, caritativo e benemerente foram paulatinamente assumindo outros contornos no embate da luta de classes e na requisição dos trabalhadores por melhores condições de vida. No ensejo pelo incremento dos níveis produtivos da exploração do trabalho, também se endossou o tensionamento à materialização de práticas sociais em prol do apaziguamento social.

Os primeiros escopos protetivos implementados na América Latina datam de 1920, tendo como característica central as ações de seguro social destinadas aos trabalhadores. Destarte, dentre os marcos históricos que possibilitaram a ampliação da Proteção Social na América Latina, situa-se a transição democrática que vivenciaram muitos dos países latinos, especialmente após o último quartel do século XX. O movimento democrático e o estabelecimento das normas constitucionais voltadas à garantia dos direitos humanos e sociais propiciaram o endossamento do ideário de ampla proteção social. Sob tal prisma, em proximidade às ideias difundidas pelo *Welfare State*, vislumbrou-se, no solo latino-americano, o direcionamento das agendas políticas do Estado à garantia de mínimos sociais a sua população e em prol da minimização das expressões da questão social, características constitutivas desse território associadas à extrema pobreza, à fome, à desigualdade social e à violência.

Após décadas de avanço descontinuados do processo democrático e de sazonais ampliação dos escopos protetivos, a partir da década de 1990 se materializaram na cena econômica e política latino-americana movimentos que imprimem novos contornos à proteção social. No campo econômico, a adesão ao referencial teórico neoliberal passou a direcionar governos de países de economias centrais e periféricas<sup>1</sup> à adoção das políticas de liberalização econômica, austeridade fiscal, minimização do Estado e de incentivo ao livre mercado. Tais ditames econômicos que influenciam as agendas de Estado são

---

<sup>1</sup> A utilização da terminologia economias centrais e periféricas coaduna a compreensão difundida pelo sociólogo norte-americano Immanuel Wallerstein diante da Teoria do Sistema Mundo Moderno. Esse teórico analisou as relações do moderno sistema mundial e da economia-mundo diante da sua contínua expansão e denunciou a forma como a divisão do trabalho pressupõe a tensão entre centro e periferia, baseada na troca desigual e na constituição de Estados, formalmente soberanos e factualmente sufocadas por um sistema interestatal. Em realidade, esse teórico ratifica a terminologia já cunhada por estudiosos da CEPAL, com destaque para Raul Prebisch e outros.

difundidos politicamente por importantes agências multilaterais do desenvolvimento, influentes na economia mundial. Dentre tais agências, destaca-se a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Mundial (BM); Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL<sup>2</sup>).

As contemporâneas consequências desse novo direcionamento econômico são múltiplas. No campo social, vislumbra-se a minimização da proteção social e a retração da garantia dos direitos humanos e sociais às coletividades, pela adoção de políticas sociais seletivas, focalizadas<sup>3</sup> e baseadas no *workfare*, em substituição às políticas universais, nas quais se conjectura o acirramento da desigualdade social e da pobreza<sup>4</sup>, o aumento da superexploração do trabalho e, mais recentemente, a ascensão do neoconservadorismo no campo social, político e econômico.

Nesse sentido, outra variável pertinente ao debate da proteção social se relaciona à inferência ideopolítica, que conduções governamentais progressistas e conservadoras imprimem nos escopos protetivos dos países da América Latina e nas peculiaridades no trato que destinam à questão social. Diante de tais elementos analíticos é que esta tese desvela a forma como países da América Latina, especialmente a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai, direcionaram os seus lastros de proteção social em meio à alternância governamental política e quais os rebatimentos os direcionamentos progressistas ou conservadores imprimiram no movimento de ampliação e/ou retração da proteção social.

Diante do exposto, cabe ressaltar que a motivação investigativa da presente pesquisadora emerge dos estudos iniciados no mestrado - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sob

---

<sup>2</sup> Ressalva-se que a CEPAL não se apresenta como uma agência multilateral, contudo, tendo em vista a sua relação de extensão às Nações Unidas, para fins didáticos, será apresentada nesta produção junto às outras instituições caracterizadas como agências multilaterais. Conforme informações da instituição, a CEPAL foi criada no ano 1948, sendo uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Atualmente, a sua sede se situa na cidade de Santiago do Chile. A CEPAL foi fundada no intuito de contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina pela coordenação das ações encaminhadas à sua promoção e ao reforço das relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, o seu trabalho se ampliou aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social (CEPAL, 2019).

<sup>3</sup> A este respeito, ver a expansão dos PTCR como forma de minimização da pobreza. Atualmente, dezenove países da América Latina e Caribe desenvolvem programas de transferência de renda (PTC), com uma cobertura superior a 22 milhões de famílias latino-americanas e caribenhas, das quais 12 milhões estão no Brasil (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 117).

<sup>4</sup> Acerca da pobreza, dados apontados pela CEPAL indicam que no ano de 2014, 28,5% da população latino-americana se encontrava em situação de pobreza (168 milhões de pessoas). Essa estimativa aumentou para 29,8% no ano 2015 (178 milhões) e para 30,7% no ano de 2016 (186 milhões de pessoas). A extrema pobreza passou de 8,2% no ano de 2014 (48 milhões de pessoas) para 10% no ano de 2016 (61 milhões de pessoas).

orientação da Dra. Berenice Rojas Couto. O referido processo formativo decorreu no período compreendido entre 2015-2017 e deu origem a um estudo de caráter qualitativo, que analisou a proteção social destinada ao egresso do sistema prisional. Por esse estudo, desvelou-se um universo de (des) proteção social dirigido ao egresso prisional, visto que o alastramento das medidas penais punitivas em detrimento das políticas sociais voltadas à garantia de direitos fundamentais, engendraram o cenário desprotetivo a que estão expostos diversos segmentos sociais, dentre os quais, os egressos prisionais<sup>5</sup>.

A partir dessas análises se evidenciou que o cenário de retração da proteção social não atinge somente o referido público, nem tampouco se apresenta como uma característica particular da América Latina. Do contrário, vislumbrou-se que o movimento dialético da proteção social pressupõe a cíclica retração e a ampliação de tais lastros, o qual ora protege mediante a garantia de direitos, ora expõe amplos segmentos empobrecidos às margens da exclusão. Sob tal prisma, observa-se que os caminhos da pesquisa iniciados no curso do mestrado possibilitaram a emergência de indagações relacionadas à busca pelo entendimento do cenário conjuntural, histórico e contemporâneo de materialização da proteção social na América Latina diante dos seus condicionantes sociais, políticos e econômicos.

Partindo da perspectiva ora apresentada, a presente tese tem como tema central de pesquisa “A proteção social na América Latina: as políticas sociais em tempos de governos de aportes ideológicos ora progressistas, ora conservadores”. O intervalo temporal de estudo contempla o interregno compreendido entre 1990 - 2018 e o espaço geográfico de observação é a América Latina, diante das particularidades da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. A escolha por esse período se relacionou à compreensão de que foram nas últimas três décadas que mudanças exponenciais nos escopos protetivos foram verificadas.

A busca pelo desvelamento da realidade em prol de transformações prospectivas se faz mais necessária em contextos sociais e econômicos adversos, permeados por amplos processos de desigualdade e exclusão social, tal como a realidade latino-americana. O cenário político, econômico e social da América Latina, nesse intervalo temporal de observação, é de muitas transformações: a questão política tangenciada por alternâncias governamentais suscita a emergência de governos de aportes ideológicos

---

<sup>5</sup> A este respeito veja a obra dessa autora: RODRIGUES, Viviane Isabela. **Entre grades invisíveis: Da desproteção social ao egresso prisional.** Rio de Janeiro: Revan, 2019.



progressistas e conservadores, os quais se remetem às diferenças no tratamento direcionado à orientação política e econômica, produzindo incontestáveis rebatimentos à realidade social. É nessa perspectiva que se delinea a formulação do problema de pesquisa desta tese, a saber: Como as gestões de governos da América Latina formulam as suas políticas de proteção social contemplando as suas respectivas posturas ideopolíticas e incorporando as orientações das agências multilaterais de desenvolvimento?

O questionamento geral a que responde esta tese se desdobra em questionamentos específicos, que se voltam às particularidades da temática. Sendo assim, as perguntas norteadoras da investigação estabelecem que:

- a) Em razão das alternâncias ideológicas nos respectivos governos em países da América Latina, que concepção teórica compreende a formulação de Proteção Social para cumprir a necessária função social frente a uma crítica realidade socioeconômica?
- b) Em que medida as orientações das agências multilaterais para o desenvolvimento são capturadas ou capturam as formulações de Proteção Social em países da América Latina a partir dos anos 1990?
- c) De que forma as concepções ideológicas dos governos ora progressistas ora conservadores se manifestam nos respectivos escopos de Proteção Social de países da América Latina?
- d) Quais os contornos e resultados da Proteção Social dos países da América Latina, em especial Argentina, Brasil, Chile e Uruguai?

Frente a tais questionamentos e consonante a eles, situa-se o objetivo geral desta tese, o qual se delinea da seguinte forma: “Investigar como as gestões de governos da América Latina formulam suas políticas de proteção social contemplando as suas respectivas posturas ideopolíticas e incorporando as orientações das agências multilaterais de desenvolvimento”. Ademais, os objetivos específicos desta pesquisa se apresentam a partir dos seguintes intentos investigativos:

- a) Investigar acerca da trajetória teórico-histórica da Proteção Social no contexto latino-americano, com vistas a compreender a inferência econômica, social e ideopolítica nos delineamentos que assumiu a partir da década de 1990;

- b) Identificar qual concepção teórica fundamenta a formulação da Proteção Social voltada ao cumprimento da sua função social em meio às alternâncias políticas e ideológicas movidas por forças progressistas e conservadoras nos respectivos governos de países da América Latina;
- c) Analisar em que medida as orientações das agências multilaterais para o desenvolvimento são capturadas ou capturam as formulações de Proteção Social em países da América Latina a partir dos anos 1990;
- d) Compreender de que forma as concepções ideológicas dos governos ora progressistas ora conservadores se manifestam nos respectivos escopos de Proteção Social de países da América Latina;
- e) Reconhecer quais os contornos e resultados da Proteção Social dos Países da América Latina, em especial na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, obtidos desde o ano de 1990.

Os caminhos metodológicos da pesquisa tornaram possível o alcance do emprego do rigor científico necessário para o desvelamento das condições concretas que permeiam o objeto de estudo. Nesse sentido, depreende-se que a ciência como forma hegemônica de construção da realidade, ao estabelecer uma linguagem fundamentada em conceitos, métodos e técnicas passou a compreender o mundo, as relações e os processos estabelecidos de maneira racional. O intento científico rompeu com o paradigma mitológico e metafísico que historicamente explicou a realidade social a partir de concepções religiosas e obscurantistas.

As ciências sociais como uma das grandes áreas da ciência contemporânea comumente direcionam o seu intento investigativo às demandas emergentes da realidade social concreta, com vistas a paulatinamente propor novos e provisórios conhecimentos explicativos dessas relações. O objeto das ciências sociais é histórico e transitório “o labor científico caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seu caminho, abandona certas vias e caminha-se para certas direções privilegiadas” (MINAYO, 1994, p. 8).

O objeto das ciências sociais se torna histórico por debruçar-se em análises da realidade, considerando as implicações relacionadas ao seu processo histórico de formação social, ademais, situam-se em meio ao constante dilema existente entre o que

está dado e o que está sendo construído (passado, presente e futuro). Além do cariz histórico e, pelos mesmos motivos, o objeto das ciências sociais também pode possuir característica essencialmente qualitativa.

Conforme sinalizado, entende-se que o processo de produção de conhecimento científico se materializa mediante o emprego de rigor metodológico. Nesse sentido, entende-se por metodologia de pesquisa o “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 1994, p. 10). A metodologia não se reduz ao emprego de técnicas e procedimentos de pesquisa, do contrário, ela inclui concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas utilizadas na mediação com a realidade concreta, bem como o potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 1994).

O potencial criativo do pesquisador também tem por função questionar teorias e métodos na lógica de possibilitar a quebra de paradigmas (KUHN, 1978). A quebra de paradigmas no campo científico mediante o emprego de parâmetros metodológicos científicos possibilita o refutamento e/ou a ratificação de crenças, visões de mundo e formas de trabalhar reconhecidas pela comunidade científica e conformadoras dos paradigmas científicos. Depreende-se que o avanço da ciência como via explicativa da complexa e mutante realidade social pressupõe a contínua superação de suas verdades transitórias.

No campo da pesquisa social, especialmente a pesquisa de cariz qualitativo, “[...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 1994, p. 22). Partindo dessa concepção, compreende-se que os dados de ordem quantitativa iluminam as análises qualitativas, mostrando-se igualmente importantes. Nesse sentido, longe de fomentar qualquer dicotomia, torna-se válido ressaltar que ambas as tipologias de análises devem interagir dinamicamente.

Sob tal prisma, entende-se que o objeto desta pesquisa possui caráter qualitativo, visto que se direciona ao desnudamento da realidade concreta nas suas múltiplas determinações. Nesse sentido, a tipologia da presente pesquisa se apresenta como qualitativa e quantitativa, dessa forma, análises que desnudam a relação entre quantidade e qualidade, tal como o *enfoque misto*<sup>6</sup>, podem instrumentalizar o debate em voga (PRATES, 2012).

---

<sup>6</sup> A este respeito veja a produção da Dr. Jane Prates (2012), intitulada “O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária.”

Ademais, em nível de pesquisa, depreende-se que esta proposta investigativa visa promover maior familiaridade com o objeto de estudo, desvelando-o gradualmente, sendo assim, caracteriza-se como um estudo exploratório. Nesse sentido, compreende-se como o exploratório da investigação o que: “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41).

Habitualmente, as pesquisas exploratórias se iniciam mediante aproximações sucessivas com o estado da arte do objeto de pesquisa. Ao buscar compreender e desvelar o universo da proteção social latino-americana, o presente ciclo investigativo necessitou utilizar de elementos teóricos e empíricos explicativos da realidade concreta. Ademais, a análise de registros oficiais e documentos públicos que caracterizam a proteção social latino-americana de maneira a elucidar a inferência dos determinantes sociais, econômicos e políticos na sua constituição, também se apresentou como rica fonte de estudo. Partindo desse panorama e em atenção ao intento dessa investigação, depreende-se que a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental foram as modalidades de pesquisa mais pertinentes a esta tese.

A pesquisa bibliográfica aproxima o pesquisador dos materiais já elaborados, que versam sobre o seu objeto de pesquisa, nesse sentido, produções como livros, teses, dissertações e artigos científicos se tornam relevantes fontes para o estudo: “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 182).

No tocante à pesquisa documental, entende-se que ela se caracteriza pelo acesso a dados retrospectivos ou contemporâneos documentados. Habitualmente, “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174). Partindo desses pressupostos, a análise da realidade latino-americana no tocante à proteção social ora proposta se utilizou de dados documentais, especialmente advindos de fontes primárias e secundárias produzidos por instâncias governamentais, centros de pesquisas e agências multilaterais do desenvolvimento para atender ao seu objetivo investigativo.

Dentre os documentos analisados, destacam-se: normatizações nacionais acerca dos sistemas protetivos dos países latino-americanos; legislações nacionais que versam

sobre os sistemas protetivos; relatórios anuais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); Indicadores Sociais longitudinais da América Latina publicados pela Cepal e pelo Banco Mundial; Planos de Ação alusivos a oito reuniões das Cúpulas das Américas<sup>7</sup>. Nesse sentido, foram analisados 18 indicadores sociais longitudinais<sup>8</sup> e o seu comportamento no período de 1990 a 2018. A evolução do gasto social público nas funções de saúde, educação e assistência social durante esse lapso temporal também se tornaram objetos de investigação, bem como a análise da alternância governamental de 25 governos (progressistas e conservadores) na realidade da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai<sup>9</sup>. Ademais, dentre as produções atinentes à pesquisa bibliográfica se salienta que foram eleitas em atenção à temática do estudo, à amplitude da investigação e à relevância da publicação, sendo priorizadas publicações construídas por autores latino-americanos.

Os dados coletados junto às publicações selecionadas foram analisados mediante o emprego de roteiros de análise bibliográfica e roteiros para análise documental pautados nos objetivos específicos da pesquisa, com vistas a fomentar a posterior construção das fichas de dados. Sendo assim, o presente estudo utilizou o método dialético crítico como fundamento às análises proferidas. Compreende-se que a visão dialético-crítica percebe a história como uma trajetória dialética, ou seja, “nas quais as contradições se transcendem, mas dão origem a novas contradições que passam a requerer solução” (GIL, 1999).

A partir dessa concepção, é possível remeter-se à história e compreender a totalidade e a historicidade de cada conjuntura social, bem como, as suas decorrentes e contraditórias transformações estruturais. Segundo Gil (1999), a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que

---

<sup>7</sup> Plano de Ação das reuniões das Cúpulas das Américas dos anos de 1994, 1998, 2001, 2004, 2005, 2009, 2012 e 2015. Ressalva-se que os anos de 2004 e 2009 foram analisadas Declarações de Compromissos devido à inexistência dos planos.

<sup>8</sup> Sendo tais indicadores: 1) Indicadores de Educação: Taxa de alfabetização de 15 a 24 anos, por sexo; Taxa de alfabetização Total Adulto % pessoas com 15 anos ou mais; Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo grupos etários e sexo por área geográfica; Percentual de pessoas de 15 a 19 anos com ensino fundamental completo, por sexo, por área geográfica; Percentual de pessoas de 20 a 24 anos com ensino médio completo, por sexo, por área geográfica; 2) Indicadores de Saúde: Taxa de Mortalidade infantil (quinquênio); Prevalência de desnutrição CEPAL; Esperança de vida ao nascer (quinquênio); Número de médicos a cada 100 mil habitantes; Leitões de hospital a cada 10 mil habitantes; Crianças de até 1 ano vacinas contra sarampo (%); Taxa de Mortalidade por Tuberculose (a cada 100 mil habitantes); Proporção da população que utiliza instalações de saneamento melhoradas, por área nacional, urbana e rural e 3) Indicadores de Pobreza e Assistência Social: Índice de incidência de pobreza em US \$ 1,90, US \$ 3,20, US \$ 5,50 por dia (% da população) (Banco Mundial); Índice GINI; Índice de incidência de Pobreza entre trabalhadores (CEPAL).

<sup>9</sup> Dentre tais, sete governos aludem à Argentina; seis ao Brasil; seis ao Chile e seis ao Uruguai.

os fatos sociais não podem ser compreendidos quando considerados isoladamente, excluídos de suas influências políticas, econômicas e culturais. Nesse sentido, o referido método proporcionou uma abordagem que contemplou as dimensões da historicidade, da totalidade e da contradição dos processos e das relações, que permeiam a conformação da Proteção Social na América Latina.

Sob tal prisma, o presente estudo utilizou as categorias do método - historicidade, contradição, mediação e totalidade - como um norte analítico dos dados empíricos e teóricos angariados pelo estudo. Destarte, no tocante à análise dos dados, compreende-se que ela se materializou mediante o processo de análise e interpretação dos dados oriundos da coleta, bem como, do desvelamento de seu conteúdo subjacente. Nesse sentido, Moraes e Galiuzzi (2006, p. 2006) indicam possíveis caminhos analíticos através da utilização da análise textual discursiva: “A análise textual discursiva é uma abordagem de análise de dados que transita entre duas formas consagradas de análise na pesquisa qualitativa que são a análise de conteúdo e a análise de discurso”. Essa abordagem pressupõe quatro estágios, sendo eles: 1. Unitarização: desmontagem dos textos, unitarização do corpus; 2. Estabelecimento de relações: relações entre as unidades selecionadas/classificação e categorias; 3. Captação do novo emergente: emergência de uma nova compreensão do corpus de pesquisa, do todo; 4. Construção Meta Texto. Dessa forma, é por meio deste processo analítico que todos os dados oriundos da pesquisa documental e bibliográfica foram analisados.

Os dados originados das fontes de pesquisa inerem a realidade de alguns dos países latino-americanos. O presente estudo almeja traçar um panorama da proteção social na América Latina, contudo, partirá de cinco países para generalizar a sua análise. O universo de estudo contemplará a análise dos sistemas protetivos do Brasil, Uruguai, Chile e Argentina. A escolha por esses representantes ocorreu a partir dos seguintes critérios econômicos e políticos, conforme informações constantes no Quadro 1.

Quadro 1 - Universo de Pesquisa e critérios de escolha da amostra<sup>10</sup>

<b>País</b>	<b>Critério de Inclusão</b>
<b>Argentina</b>	3ª maior economia latino-americana
<b>Brasil</b>	1ª maior economia latino-americana
<b>Chile</b>	Primeiro país latino a incorporar a matriz teórica neoliberal na atuação do Estado e na condução da proteção social
<b>Uruguai</b>	Referência no estabelecimento de políticas sociais universais e progressistas

Fonte: Sistematização da autora (2018)

A presente pesquisa foi submetida à apreciação da Comissão Científica da Escola de Humanidade da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, obtendo a sua aprovação em 07/11/2018, na condição de Projeto número 9036 inserido na Plataforma SIPESQ dessa Universidade. Diante da pertinência do debate promovido nesta tese e compreendendo-o como possível “arma da crítica”, utilizada na análise da proteção social da América Latina, estima-se que a sua publicização se fará necessária, especialmente mediante a publicação integral da tese e de artigos sínteses em periódicos direcionados a essa temática. Estima-se que as análises propostas nesta pesquisa possam somar a construção coletiva do conhecimento no âmbito do Serviço Social, diante da temática da proteção social.

Nesse sentido, desnudar os contornos históricos e contemporâneos assumidos pela Proteção Social latino-americana, a partir do desvelamento das matrizes ideopolíticas que fundamentam as suas cíclicas transformações, propiciará as bases necessárias para estimar rumos prospectivos a partir das tendências descortinadas pela investigação científica. Depreende-se que a abordagem intencionada com essa pesquisa possibilitará ao campo das Ciências Sociais uma conjunção analítica incomum, que contemplará as variáveis atinentes ao campo social, às relações ideopolíticas e aos condicionantes econômicos.

Sob tal prisma, compreende-se que ao estar a serviço do desenvolvimento social, a prática da pesquisa, especialmente a realizada no âmbito da pós-graduação, possui significativo compromisso coletivo frente à proposição de inovações que possam subsidiar os processos de tomada de decisão e elaboração de políticas. O desígnio social das pesquisas brasileiras, especialmente as realizadas com financiamento público<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> A proposta inicial desta tese previa a inclusão do México na sua amostra, contudo, foi necessário reduzir a amostra inicial devido à amplitude do estudo.

<sup>11</sup> Esta pesquisa é fomentada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

voltam-se à soma das inovações científicas entre as diferentes áreas do conhecimento, objetivando o desenvolvimento social do país e em prol da justiça social.

Destarte, em referência à estrutura desta tese, ela se organiza a partir de quatro capítulos. O primeiro capítulo (ora apresentado) problematiza aspectos introdutórios da tese, situa o objeto de estudo e indica o percurso metodológico materializado pelo processo investigativo. A discussão introdutória visa situar o leitor no debate que será promovido ao longo da tese, indicando pistas dos grandes questionamentos que norteiam o estudo e a forma como serão respondidos diante da tradição do pensamento crítico.

O segundo capítulo desta tese versa sobre os aspectos teóricos conceituais que envolvem a discussão da proteção social latino-americana. O debate inicial promoverá o encontro das categorias centrais de duas correntes de pensamento distintas, a teoria marxista da dependência (Ruy Marini) e a teoria do desenvolvimento como liberdade (Amartya Sen). Ambas as sustentações pautarão o debate acerca das distintas concepções de desenvolvimento e as suas imbricações com as dimensões ideopolíticas da proteção social da América Latina. Destarte, os aspectos conceituais e históricos acerca da proteção social serão retomados no intento de situar seu avanço no mundo e na América Latina.

O terceiro capítulo problematizará os delineamentos assumidos pela Proteção Social na América Latina diante da alternância de governos progressistas e conservadores desde a década de 1990. O debate possibilitará o mapeamento do comportamento dos indicadores sociais longitudinais das áreas de saúde, educação e assistência social. Ademais, a observação da evolução do gasto social público diante da alternância de governos progressistas e conservadores também será observada, com vistas a desvelar em que medida as recomendações das agências multilaterais do desenvolvimento foram incorporadas e inferiram nos sistemas de proteção social.

Em atenção ao objetivo primordial da tese, o quarto capítulo buscará traçar um panorama geral da proteção social na América Latina, a partir da inferência das agências multilaterais de desenvolvimento e da alternância de governos progressistas e conservadores. Para tal, serão apresentados dados da pesquisa documental inerente as Cúpulas das Américas das últimas três décadas, com vistas a mensurar o impacto das recomendações internacionais nas agendas governamentais e nos sistemas protetivos latino-americanos.

Destarte, como produto analítico desta tese serão apresentados três ciclos de proteção social (PS) percebidos ao longo das últimas três décadas - 1º Ciclo de PS



Neoliberal e Conservador; 2º Ciclo de PS Neoliberal e Progressista; 3º Ciclo de PS Neoliberal e Neoconservador -, bem como, quais as principais concepções ideopolíticas de proteção social prevaleceram nesse lapso temporal. Por fim, o último item deste capítulo (item 4.4) buscará analisar aspectos da proteção social contemporânea a partir da ascensão da pandemia Covid-19 iniciada no ano de 2020. Destarte, à guisa de conclusão, elementos centrais da tese e a própria tese produzida neste processo investigativo serão retomados na conclusão, com vistas a elucidar a plausibilidade deste estudo e indicar possíveis caminhos futuros de continuidade e/ou maturação dessa proposta investigativa.

## **2 ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS DA PROTEÇÃO SOCIAL**

A análise da atual conformação da Proteção Social latino-americana requer o resgate e a apreciação de grandes ideias e concepções primordiais para a sua compreensão. Nesse sentido, o presente ensaio teórico, que almeja situar o objeto de estudo, enfatizará os seguintes eixos: diálogo entre distintas teorias relacionadas à temática do desenvolvimento e às suas interrelações com a proteção social; análise histórica do significado da categoria Proteção Social e das suas características fundantes no contexto mundial e latino-americano; desvelamento das imbricações existentes entre proteção social e a orgânica da produção e reprodução da vida social inerente ao capitalismo. Tais temáticas serão brevemente problematizadas nos próximos subitens desta tese.

### **2.1 Aspectos Sócio-históricos e Econômicos Constitutivos da América Latina: um diálogo entre a teoria da dependência e a teoria do desenvolvimento como liberdade**

Dada a complexidade dos fenômenos históricos constitutivos da economia latino-americana e cientes dos limites que podem recair sobre qualquer análise que se debruce sobre as vastas dimensões sociais, políticas e econômicas desse lócus, o debate apresentado neste item empreenderá o esforço de dialogar sobre os pressupostos centrais da teoria marxista da dependência e da teoria do desenvolvimento como liberdade (Amartya Sen) e os seus rebatimentos teórico-práticos diante das matrizes de pensamento que embasam as contemporâneas leituras sobre o desenvolvimento econômico e social da América Latina e os direcionamentos da proteção social.

Diante da contraposição de diferentes perspectivas teóricas, se buscará desvelar, pelas lentes marxistas, a condição latino-americana analisada nos escritos da teoria da dependência de Ruy Marini. Destarte, partindo das premissas liberais de Amartya Sen, se investigará de que forma a compreensão de desenvolvimento como via de fomento a liberdade humana influencia o pensamento contemporâneo latino-americano. A aproximação com distintas abordagens analíticas possibilitará a mensurar quais pressupostos teóricos mais influenciam os contornos dos lastros protetivos latino-americanos no intervalo temporal de observação definido metodologicamente. Contudo, para que tais análises sejam viáveis, torna-se necessário situar elementos da historicidade da América Latina, no tocante à sua construção socioeconômica e política. Para tal,

partindo das lentes materialistas históricas o debate se iniciará a partir das raízes do capitalismo neste lócus.

O capitalismo se universaliza particularizando-se. As particularidades da gênese capitalista na América Latina se imbricam ao movimento dialético de sua história e de seus fundamentos socioeconômicos e políticos. As leis gerais da acumulação capitalista, assim como no resto do mundo, também se materializam no solo latino sob a face da acumulação, concentração e centralização de capital. Contudo, cabe ressaltar que economias se inseriram de diferentes formas na cadeia mundial capitalista, a exemplo da América Latina, em que diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo foram perceptíveis, até mesmo internamente, nos seus países (CUEVA, 1980).

O território latino-americano, composto atualmente pela América do Sul, América Central e México (situado geograficamente na América do Norte), possui dentre suas características fundantes o caráter dependente da sua economia. Tal perspectiva analítica foi amplamente teorizada por autores como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vania Bambirra, expoentes da Teoria Marxista da Dependência (TMD). Esses teóricos denunciaram nas suas análises que a contemporânea conformação econômica da Região situada em nível de dependência às economias centrais resulta do contraditório processo histórico civilizatório de colonização de exploração e de expropriação de riquezas a que foram submetidos esses países pelos seus colonizadores (Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra).

A superação das amarras políticas coloniais na América Latina, advinda das lutas pela independência ocorridas no século XIX<sup>12</sup>, há mais de duzentos anos, não significou a real emancipação da “*Nuestra América*”<sup>13</sup>. Essas lutas se apresentaram como marcos históricos relevantes na busca pela superação da condição de servilismo ao sistema colonial, que por três séculos devastaram a América Latina. No entanto, a independência política latino-americana não significou a superação das amarras econômicas que ainda lhe atrelavam aos países colonizadores e aos países

---

<sup>12</sup> Liderados por Simon Bolívar, as guerras de independência na América Latina ocorreram no Séc. XIX e expressaram o desejo de independência das colônias diante do domínio Espanhol. Ao término das guerras, muitos países se independizaram e outros novos se conformaram. A trajetória de lutas latino-americanas pela sua independência se apresenta como um marco histórico na América Latina, o qual expressa a resistência desse território e do seu povo, diante das opressões e exploração a que foram submetidos.

<sup>13</sup> A terminologia “*Nuestra América*” faz uma honrosa menção à obra de José Martí, intelectual latino-americano de nacionalidade Cubana, que dissertou amplamente sobre a cultura e os povos da América Latina, sob a perspectiva analítica crítica e revolucionária do Séc. XIX. O autor cunhou o termo “*Nuestra América*” ao referir-se à necessidade de solidificar uma identidade genuinamente latino-americana voltada à emancipação dos seus povos das amarras do imperialismo norte-americano.

desenvolvidos de modo geral. O desenvolvimento econômico tardio<sup>14</sup> implementou as bases produtivas capitalistas no território latino-americano em meados do século XIX e XX<sup>15</sup>. O avanço da economia da maior parte dos países latinos permaneceu condicionada ao desenvolvimento e à expansão de outras economias (economias centrais), as quais historicamente estiveram subordinados. A universalização mundial do capitalismo se particularizou na América Latina, de maneira a estabelecer contornos específicos na sua gênese e desenvolvimento. Nessa linha de raciocínio é possível afirmar que a condição servil latino-americana no mercado e diante da divisão internacional do trabalho se delinea da seguinte forma:

Há dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países se especializam em ganhar, e outro em que se especializaram em perder. [...], mas a região continua trabalhando como um serviço. Continua existindo a serviço de necessidades alheias, como fonte e reserva de petróleo e ferro, cobre e carne, frutas e café, matérias-primas e alimentos, destinados aos países ricos que ganham, consumindo-os, muito mais do que a América Latina ganha produzindo-os (GALEANO, 2018, p. 17).

A consolidação de uma economia mundial suscitou, pela divisão internacional do trabalho, a necessidade de alguns países se aterem ao fomento dos setores primários da economia, em que a produção de matérias-primas viria a abastecer as economias centrais. As economias centrais, por sua vez, apresentaram-se como responsáveis pelo endossamento do escopo industrial e tecnológico. Nesse sentido: “A propagação desigual do desenvolvimento técnico (que é visto como a essência do desenvolvimento econômico) se traduz, portanto, na conformação de uma determinada estrutura da

---

<sup>14</sup> O conceito de *Capitalismo Tardio* foi construído pelo autor João Manoel Cardoso de Mello no seu livro *Capitalismo Tardio* (1ª edição de 1982). A partir dessa perspectiva, o autor desnuda a historicidade do desenvolvimento do capitalismo na América Latina, denunciando a sua dependência econômica e a funcionalidade das economias centrais. Nesse sentido: “[...] a História do capitalismo é também a nossa História: o capitalismo não pode formar-se sem o apoio da acumulação industrial, o capitalismo industrial valeu-se da periferia para rebaixar o custo de produção tanto da força de trabalho quanto dos elementos componentes do capital constante; ademais, dela se serviu quer como mercado para sua produção industrial, quer como sua exportação de capital financeiro e, mais adiante produtivo” (MELLO, 1991, p. 177).

<sup>15</sup> Com relação à industrialização da América Latina, Marini (1973, p. 21) é fático ao enfatizar a sua debilidade e subordinação ao mercado externo: “A industrialização latino-americana se dá sobre bases distintas. A compressão permanente que exercia a economia exportadora sobre o consumo individual do trabalhador não permitiu mais do que a criação de uma indústria débil, que só se ampliava quando fatores externos (como as crises comerciais, conjunturalmente, e a limitação dos excedentes da balança comercial, pelas razões já assinaladas) fechavam parcialmente o acesso da esfera alta de consumo para o comércio de importação. É a maior incidência desses fatores, como vimos, o que acelera o crescimento industrial, a partir de certo momento, e provoca a mudança qualitativa do capitalismo dependente. A industrialização latino-americana não cria, portanto, como nas economias clássicas, sua própria demanda, mas nasce para atender a uma demanda pré-existente, e se estruturará em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados”.

economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho”. De um lado, o centro, com economias industrializadas e estruturas produtivas diversificadas, de outro, a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários (MELLO, 1991, p. 14).

Rui Marini (1973), expoente da TMD, teoriza que a dependência deve ser compreendida como uma relação de subordinação existente entre nações tecnicamente independentes, pela qual as dinâmicas produtivas dos países periféricos e/ou subordinados, possibilita a perpetuação da sua condição de subserviência e sustentação diante das contínuas reformulações das relações sociais de produção. Sob tais lentes, só é possível compreender a constituição do capitalismo dependente, tal como o latino-americano, a partir da função da acumulação do capital no âmbito mundial.

Nesse sentido, essa teoria coaduna com a compreensão de que a gênese das relações de dependência mundial data do surgimento do capitalismo sob sua face industrial, especificamente diante da emergência da primeira revolução industrial, da consolidação de um mercado mundial capitalista e da divisão internacional do trabalho. Nesse domínio, a contribuição da América Latina diante do avanço do capitalismo mundial foi crucial. Inicialmente, isso ocorreu mediante o abastecimento das economias centrais, com matérias-primas e alimentos abundantes desse solo (minérios, café, carne, dentre outros elementos), possibilitando o avanço da industrialização diante da crescente urbanização<sup>16</sup>. Nesse sentido:

É a partir desse momento que as relações da América Latina com os centros capitalistas europeus se inserem em uma estrutura definida: a divisão internacional do trabalho, que determinará o sentido do desenvolvimento posterior da região. Em outros termos, é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida (MARINI, 1973, p. 3).

Os intercâmbios desiguais existentes entre economias dominantes e dominadas assumiram diferentes contornos no processo dialético da história, tendo como principal

---

<sup>16</sup> Diante da industrialização das economias centrais, verificou-se que os trabalhadores outrora rurais se tornam fabris, abstando-se da produção agrícola e primitiva direcionada à subsistência do seu país. Nesse sentido, a produção de matéria-prima passou a incumbir as economias dominadas, tal como a latino-americana.

pano de fundo a questão da superexploração do trabalho. No solo latino-americano, a base produtiva agrícola se sedimentou historicamente, mediante a força de trabalho escrava e o protecionismo aos latifúndios, solidificando as bases germinais de um cruel regime de superexploração.

A categoria trabalho e superexploração da força de trabalho possui centralidade na obra de Ruy Marini. Para fins didáticos e, sob o risco que toda a síntese propicia ao objeto de estudo, buscar-se-á apresentar um panorama genérico de algumas das principais categorias analíticas da TMD. Dentre os principais elementos da TMD<sup>17</sup>, vislumbra-se que as leis gerais da acumulação capitalista são reinterpretadas mediante leis tendenciais, as quais atendem as particularidades latino-americanas no que tange ao avanço do capitalismo na região. Diante das categorias analíticas do estudo, ressalta-se a salutar contribuição do autor frente à dimensão do intercâmbio econômico desigual, da superexploração da força de trabalho e das cisões do ciclo do capital, conforme se pode observar nas informações que constam no Quadro 2.

Quadro 2 - Pressupostos gerais da Teoria Marxista da Dependência

Categorias	Síntese Conceitual
<b>Transferência de valor e o intercâmbio desigual</b>	Segundo Marini “a transferência de valor é uma transferência de mais valia, que se apresenta, desde o ponto de vista do capitalista que opera na nação desfavorecida, como uma queda da taxa de mais valia e por isso da taxa de lucro. Assim, a contrapartida do processo mediante o qual a América Latina contribuiu para incrementar a taxa de mais valia e a taxa de lucro nos países industriais implicou para ela efeitos rigorosamente opostos” (MARINI, 1973, p. 11). Nesse sentido, busca-se a transferência de valor para os locais onde se obtém taxas de lucro mais elevadas (lucro extraordinário). É a não relação entre o valor produzido e o valor apropriado que acarreta o intercâmbio desigual entre economias dominantes e dominadas. Essa transferência de valor de tipo específico (característica das economias latino-americanas para com as economias dominantes) apresenta as tendências na contemporaneidade: deterioração dos termos de intercâmbio; remessa de royalties para dividendos; serviço da dívida externa/interna; apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio (LUCE, 2018).
<b>Cisão (1ª e 2ª) nas fases do ciclo do capital</b>	Denota imbricação ao divórcio entre a estrutura produtiva e as necessidades das massas. A 1ª cisão se refere à passagem da subsunção real do trabalho ao capital diante da cisão entre o mercado interno e externo. A 2ª concerne à industrialização dependente e à cisão entre a

<sup>17</sup> Conforme teoriza Mathias Seibel Luce na sua obra “Teoria marxista da dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica” (2018), as principais fontes da TMD são a teoria de valor de Karl Marx; e, a teoria do imperialismo e o debate sobre a diferenciação das formações econômico-sociais e o desenvolvimento desigual em Lenin.

	esfera baixa e alta do consumo. Nessa lógica, “os valores produzidos pela economia dependente e suas relações específicas com o processo de valorização do valor na economia mundial encetam fenômenos novos, um dos quais é a cisão do ciclo do capital” (LUCE, 2018, p. 89).
<b>Superexploração da força de trabalho</b>	“O aumento da intensidade do trabalho aparece, nessa perspectiva, como um aumento da mais valia, obtido através de uma maior exploração do trabalhador e não do incremento de sua capacidade produtiva” (MARINI, 1973, p. 13). Trata-se da compensação da perda de mais valia no âmbito da produção interna da economia dependente, visto que se faz incapaz de realizá-la em nível das relações de mercado. Nesse sentido, evidencia-se o desgaste prematuro da força de trabalho, em que a energia vital do trabalhador não é restaurada, rebaixando o seu valor. Fatores como a exacerbação exército industrial de reserva e precarização do trabalho em prol do incremento da produção se tornam-se recorrentes.

Fonte: Sistematização da autora (2019)

Diante dessa interpretação, o ciclo do capital e o seu divórcio, assim como a superexploração do trabalho, ressonam como características fundamentais do capitalismo dependente. Acerca do capitalismo dependente, Jaime Osório, no texto de apresentação da obra de Mathias Seibel Luce, designa que o capitalismo dependente se apresenta como reservatório de valor e mais-valia, o que é necessário para o amortecimento à queda da taxa de lucro e as crises capitalistas.

Diante dessa tradição analítica, tornou-se possível conceber que desenvolvimento e subdesenvolvimento não são processos desvinculados e que a industrialização de economias não propicia a superação das iniquidades e injustiças sociais, características dessas fundantes da formação sócio-histórica latino-americana. O não rompimento com as estruturas econômicas dominantes origina o surgimento de formas renovadas de dependência que produzem deletérias consequências no tecido social. Ademais, a condição econômica e social da América Latina não se deve à falta de capitalismo, mas à sua maneira particular de reprodução integrada ao imperialismo mundial (LUCE, 2018). Diante de tal apreensão, Marini é categórico ao denunciar que o avanço do mercado mundial pressupõe a renovação de estratégias de exploração de nações, especialmente no que tange à faceta da superexploração do trabalho, diante da sua divisão internacional.

De fato, à medida que o mercado mundial alcança formas mais desenvolvidas, o uso da violência política e militar para explorar as nações débeis se torna supérfluo, e a exploração internacional pode descansar progressivamente na reprodução de relações econômicas que perpetuam e amplificam o atraso e a debilidade dessas nações. Verifica-se aqui o mesmo fenômeno que se observa no interior das economias industriais: o uso da força para submeter a massa trabalhadora ao império do capital diminui à medida que começam a jogar mecanismos econômicos que consagram essa subordinação. A expansão do mercado mundial é a base sobre a qual opera a divisão internacional do trabalho

entre as nações industriais e as não industriais, mas a contrapartida dessa divisão é a ampliação do mercado mundial. O desenvolvimento das relações mercantis coloca as bases para que uma melhor aplicação da lei do valor tenha lugar, mas, simultaneamente, cria todas as condições para que operem os distintos mecanismos mediante os quais o capital trata de burlá-la (MARINI, 1973, p. 9).

Esse cenário atrista a análise de que a classe trabalhadora é mais expropriada em meio às economias periféricas. Mediante as desvantagens da burguesia nacional na corrida capitalista mundial, acirram-se as nuances da exploração do trabalho, o que em grande medida, expõem a classe trabalhadora à cruéis expressões da questão social, acentuando o distanciamento entre a estrutura produtiva e as factíveis necessidades das coletividades.

Desse modo, do ponto de vista genuinamente latino-americano, na medida em que, através de uma maior exploração do trabalhador, a forte e contraditória relação de subordinação com o mercado externo ajusta as relações de produção internas para a acumulação do capital em escala global, o capitalismo dependente institui - de modo sempre crescente - o pauperismo das massas, produzindo e reproduzindo, desta forma, uma intensa e crescente exploração do trabalhador, determinando, peculiarmente, os traços da chamada *questão social* no continente latino-americano (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010, p. 157).

Ao se referirem às deletérias consequências advindas do modo produtivo capitalista sob a face dependente, os autores denunciam a questão social latino-americano como uma consequência desse processo civilizatório, permeado pela exploração. O avanço dos escopos protetivos na América Latina se fez pela organização da classe trabalhadora na contradição dos interesses das elites representantes do poder político e econômico.

Diante do exposto, vislumbra-se que os deletérios legados históricos que engendram o processo civilizatório latino-americano permeado por heranças patriarcais, racistas, oligárquicas e desiguais transitam do terreno da história para a ordem do dia, imprimindo contornos às expressões da questão social contemporânea. Contudo, o agravamento das expressões da questão social não se faz acompanhado do estabelecimento de escopos protetivos direcionados a sua solutividade. Do contrário, a condição social e econômica denunciada pelos pressupostos gerais da TMD, especialmente no que diz respeito à exploração do trabalho na América Latina, impõe desafios cotidianos aos Estados e aos seus respectivos governos, no que tange à atenção ao agravamento da fome, pobreza, desigualdade e desemprego.



É nesse espaço de disputa por distintos interesses classistas e divergentes projetos societários, que paulatinamente a compreensão de proteção social ancorada na perspectiva analítica crítica demarca a sua defesa pela ampliação dos direitos sociais e por políticas sociais de caráter universal, ao encontro de tais assertivas e em reiteração a sua posição ideopolítica de proteção social:

Referenciar as políticas sociais na disputa pelo excedente econômico historicamente expropriado das massas trabalhadoras superexploradas da América Latina, remete à busca de uma política social para além daquelas tradicionais de corte liberal-conservador, cujo objetivo é *minimizar os efeitos da pobreza*, estimulando a tomada de responsabilidade pela chamada *sociedade civil*. É preciso negar esquemas meritocráticos e particularistas de acesso ao direito social, que delegam ao cidadão pobre a responsabilidade por suas privações, como se as mesmas constituíssem chagas particulares do indivíduo, e que pulverizam ações fragmentadas de caráter emergencial perpetuando, assim, a subalternidade da população trabalhadora (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010, p. 168).

Contudo, comumente as influências ideopolíticas que conformam as matrizes de proteção social na América Latina na contemporaneidade restringem a análise crítica da situação econômica de dependência e as implicações engendram no tecido social. Nesse sentido, os escopos protetivos não se voltam à práxis revolucionária de transformação da deletéria realidade, do contrário, limita-se a distribuir mínimos sociais mediante políticas focalizadas na pobreza, insipientes diante de controversos cenários social latino-americano.

Diante do exposto, cabe elucidar, a partir de então, aspectos do debate sobre as categorias de desenvolvimento e proteção social no bojo do pensamento de Amartya Sen. A escolha por essa teoria alude ao fato que as categorias analíticas propostas por Sen influenciam as diretrizes propostas pelas agências multilaterais e as concepções de desenvolvimento que passam a adotar e disseminar entre os países. Conforme exposto, em outra direção alicerçada em outros pressupostos teóricos e analíticos – liberais - situa-se a obra de Amartya Sen<sup>18</sup>, a qual se volta à análise de diversas temáticas, dentre as quais, aquelas pertinentes ao debate ora apresentado, que se referem à concepção de desenvolvimento, liberdade e capacidades. As teorias de justiça habitualmente se

---

<sup>18</sup> Amartya Sen é um importante economista indiano que sedimentou sua carreira acadêmica na universidade de Harvard (Estados Unidos da América) onde dedicou-se a teorias de desenvolvimento social, bem-estar, habilidades humanas e liberdade. Amartya influenciou as matrizes analíticas que versam sobre o desenvolvimento social e humano, sendo assim, influenciou significativamente as concepções de proteção social difundidas mundialmente a partir do século XX.

restringiam ao debate do que seria idealmente justo em uma sociedade. Partindo do contrato social estabelecido, essa concepção de justiça restou hegemônica entre os séculos XVII ao XXI. Dentre as produções teóricas mais significativas no campo da filosofia, destaca-se a produção de John Rawls<sup>19</sup>. Amartya promove sua crítica a esta concepção ao compreender que a concepção de justiça emanada do contrato social assume limites na contemporaneidade, visto que possui imbricação direta com o contrato social e esse último, para existir, depende da existência de um Estado soberano. Amartya Sen é enfático ao problematizar que não existe Estado soberano global na atualidade.

Para o teórico, dentre as maiores barreiras enfrentadas na busca pela justiça se encontra a pobreza. Amartya Sen amplia o debate original dessa categoria, que restringe a pobreza e a ausência de renda. Ao alargar tais compreensões, Sen defende que a pobreza se apresenta como uma privação de capacidades. Diante da ideia de capacidades humanas é que se situa o desenvolvimento como liberdade, ou ainda, a procura pela liberdade humana em atingir os seus objetivos. O crescimento econômico é apreendido como via inicial de fomento às capacidades humanas, desde que materializado na perspectiva do crescimento econômico sustentável, ponderando a participação do Estado como promovedor de políticas de bem-estar<sup>20</sup>. Ademais, a prática democrática também é apreendida como alternativa, sendo entendida como independente do crescimento econômico. Sendo assim, a melhor forma de melhorar a justiça é reduzir a injustiça no mundo e, para tal, a razão pública permeada por discussões locais, nacionais e discussões globais poderiam ser a via de tal realização, não se atendo restritamente a atuação de um Estado soberano.

A matriz analítica proposta por Sen se caracteriza pelo reconhecimento das iniquidades sociais e o seu paulatino agravamento na realidade de países centrais e periféricos ao final do século XX e início do século XXI. As promessas civilizatórias de progresso mundial coadunados à noção de globalização e sustentadas pelo fundamentalismo do Consenso de Washington se tornaram refutáveis diante da

---

<sup>19</sup> Amartya Sen em conferência proferida no evento “Fronteiras do Pensamento” sediado no Brasil no ano de 2012, quando questionado se sua obra se restringia ao campo científico da filosofia e/ou economia, o teórico afirma que produz análises explicativas da realidade de diversas ordens, as quais, utilizam-se de distintos conhecimentos para serem exequíveis. Sendo assim não ancoraria sua produção em nenhuma das referidas tradições científicas, optando por transitar entre ambas.

<sup>20</sup> A respeito da atuação dos Estados frente ao provimento do bem-estar, Amartya Sen em conferência realizada no evento “Fronteiras do Pensamento” sediado no Brasil no ano de 2012, crítica com veemência as políticas de austeridade fiscal assumida por países europeus na última década, as quais, em paráfrase ao autor, torna-se ruim não apenas a economia, mas também a vida humana, a qual é devastada pelo não provimento dos serviços básicos.

instabilidade econômica e do agravamento da questão social na cena mundial. Nesse sentido:

Na presença deste aterrorizante quadro de barbárie social e de possíveis riscos desestabilizadores e inibidores dos investimentos milionários das megacorporações em meados da década de 1990 inicia-se um processo no qual organizações multilaterais como o FMI e o Banco Mundial começam a admitir que a ortodoxia do Consenso de Washington, baseada no louvor aos mercados livres, não vinha oferecendo respostas políticas adequadas para garantir a administração dos conflitos e a boa governança dos mercados internalizados, principalmente dos denominados mercados emergentes (MARANHÃO, 2010, p. 84).

É nesse cenário que a obra Sen ganha notoriedade e se apresenta enquanto uma renovação ao pensamento liberal, que sustenta a tese sobre uma nova forma de desenvolvimento e de combate as iniquidades sociais, a qual, por não se distanciar das premissas liberais, passa a ser reconhecida no campo teórico como concepção social-liberal<sup>21</sup> do desenvolvimento e como liberdade.

A tese de Amartya Sen, ancorada na citada premissa de desenvolvimento como liberdade, passa a compor as concepções difundidas pelas agências multilaterais do desenvolvimento, especialmente do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas, como via de transposição das iniquidades sociais e do atraso econômico dos países periféricos que circundam os países latino-americanos. O reconhecimento e a valorização às ideias de Sen ganham força em meio à perda do vigor político da matriz teórica neoliberal. A solutiva neoliberal que propunha o mercado como o regulador da vida social ao não propiciar o cumprimento das promessas civilizatórias de desenvolvimento na ordem globalizada e mundializada abre espaço para o surgimento de concepções que associam o crescimento econômico ao desenvolvimento social, concepção essa a qual Amartya Sen se torna o principal representante:

Foi para superar o deságio de reconstituição da ameaçada legitimidade das políticas de ajuste estrutural que vários organismos multilaterais, tal como a ONU e o Banco Mundial, passaram a debater o que chamam de um novo projeto de desenvolvimento, reunindo análises para a construção de um conjunto ideopolítico de propostas que consigam renovar as promessas de unir crescimento econômico com melhorias do bem-estar social da população. Essa revisão ideológica, em busca de novas estratégias de desenvolvimento, foi construída através da gradativa adoção de novas análises e conceitos sobre o papel do crescimento econômico mundial e seus impactos nas condições de vida das pessoas (MARANHÃO, 2010, p. 86).

---

<sup>21</sup> Dentre as influências teóricas do autor frente a teoria do *Desenvolvimento como Liberdade*, situam-se as obras de Adam Smith, Jeremy Bentham e Jonh Ralws.

No intento de mensurar o impacto do desenvolvimento econômico nas condições de vida de coletividades é que instituições de pesquisas internacionais passaram a analisar os impactos sociais dos ajustes neoliberais. Dentre tais estudos, destaca-se o coordenado pelos pesquisadores Mahabub Ul Haq<sup>22</sup> e Amartya Sen, que fomentaram a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>23</sup>, utilizado pelo Programa das Ações Unidas (PNUD), desde o ano de 1990, no intuito de propor soluções a questão do desenvolvimento e da pobreza no mundo. A partir de tais premissas, o desenvolvimento econômico passou a significar a promoção da equidade e justiça social, obviamente, ensejos situados na ordem do capital.

Apesar de eventualmente ter sido considerado um autor progressista, vislumbra-se que reatualização do liberalismo econômico clássico de Adam Smith na sua teoria sobre o desenvolvimento como liberdade aloca Amartya Sen na seara das concepções liberais de desenvolvimento, as quais, inegavelmente não denotam premissas de ruptura com a sociabilidade capitalista. Ideias como a de desenvolvimento local e sustentável, empreendedorismo, capital social e capital humano são apresentadas como formas de transposição às iniquidades sociais desse momento histórico. Trata-se de uma alternativa compensatória, ou mesmo, de apaziguamento às expressões da Questão Social mais gravosa, tal como a pobreza, a fome e o desemprego mundial. O percurso apresentado de maneira recorrente na obra de Sen se pauta na concepção, humanização e alcance da equidade dentro do capitalismo, a partir do fomento às competências individuais como via de instrumentalização para os agentes do desenvolvimento.

Dentre as categorias centrais cunhadas pelo autor, enfatiza-se aqui as pertinentes ao estudo as quais se referem: ao desenvolvimento, às capacidades e à atuação/agentes sociais. A partir delas, sistematizou-se as informações constantes no Quadro 3, no qual se busca interpretar, sinteticamente, o núcleo conceitual das respectivas categorias analíticas formuladas por Amartya Sen.

---

<sup>22</sup> Mahabub Ul Haq (1934-1998) foi um economista paquistanês reconhecido pelo seu pioneirismo frente à Teoria do desenvolvimento humano e o seu protagonismo na criação do Relatório de Desenvolvimento Humano.

<sup>23</sup> Conhecido como uma alternativa ao Produto Nacional Bruto (PNB), o qual se atem restritamente à averiguação da produtividade econômica como via de desenvolvimento. O IDH contempla a análise de outras variáveis, tal como: renda per capita, nível de educação e expectativa de vida, sendo, portanto, considerado um indicador mais completo acerca da questão do desenvolvimento humano e social.

Quadro 3 - Pressupostos gerais da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade

Categorias	Síntese Conceitual
<b>Capacidades</b> ( <i>capabilities</i> )	“O conceito de capacidade está, portanto, ligado intimamente com o aspecto de oportunidade da liberdade[...] abordagem das capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos meios de vida até as oportunidades reais de vida” (SEN, 2009, p. 125). Essa perspectiva atenta a importância das pessoas e de suas necessidades que propiciem o desenvolvimento de suas capacidades. O modo de agir cidadão como agente social (o que pressupõe a participação na vida democrática e nas decisões coletivas) apresenta-se como uma via de fomento <i>as capabilities</i> .
<b>Liberdade para o desenvolvimento</b>	Sen (2009) relaciona a concepção de capacidades à noção de liberdade em prol do desenvolvimento, trata-se da liberdade de escolha de como viver. Nesse sentido: “A ideia da capacidade pode acomodar essa importante distinção, uma vez que é orientada para a liberdade e as oportunidades, ou seja, a aptidão real das pessoas para escolher viver diferentes tipos de vida a seu alcance, em vez de confinar a atenção apenas ao que pode ser descrito como a culminação — ou consequências — da escolha. (SEN, 2009, p. 127). Sen crítica as concepções que reduzem a liberdade e recursos como sendo a mesma coisa, contudo, reconhece que privações materiais como a fome incidem sob a liberdade substantiva, impedindo a sua realização.
<b>Agente social</b>	A condição de agente social desloca o indivíduo da posição de recipiente para agente social. Sen enfatiza que a atuação e agentes humanos, especialmente diante da dimensão democrática da vida social se move para a conquista da justiça social. Nesse sentido: “O funcionamento das instituições democráticas, como o de todas as outras instituições, depende das atividades dos agentes humanos que utilizam as oportunidades para as realizações razoáveis” (SEN, 2009, p. 180).

Fonte: Sistematização da autora (2019)

Diante das perspectivas apontadas por Sen (2009), os escopos de proteção social e as políticas públicas poderiam contribuir com o desenvolvimento social se não priorizassem unicamente o crescimento econômico e a busca pelo bem-estar material. Frente a tais premissas incumbiria às políticas públicas:

[...] integrar a economia, a tecnologia, o progresso econômico, os mercados e outros atores com uma arquitetura que vise possibilitar as condições para a expansão da liberdade de escolha das pessoas, elegendo o desenvolvimento das capacidades humanas e a condição de agente como a justificativa para a existência e a atuação do Estado, com seu aparato institucional, jurídico e financeiro (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 3).

A compreensão de desenvolvimento relacionada à expansão das capacidades humanas poderia possibilitar a conquista das liberdades substantivas. Nesse sentido, Sen (2009) promove um denso debate acerca das condições necessárias para o alcance da justiça social pelo exercício das diferentes dimensões na liberdade. Ademais, a sua notoriedade também se fortalece diante da sua defesa de que é possível garantir a eficiência dos mercados simultaneamente a equidade social. Nesse sentido:

Motivado por aquilo que denomina uma ‘visão ampla’ do desenvolvimento humano, Sen (2010) afirma que a redução da pobreza de renda não pode, por si só, ser a motivação suprema das políticas de desenvolvimento econômico e social. Em sua ótica, para conseguir um combate eficaz contra a pobreza e a desigualdade o que se deve combater é a privação dos indivíduos do acesso às liberdades que tem ou podem desfrutar no mercado; pois o aumento das capacidades expande a produtividade e, conseqüentemente, o poder de auferir renda. Para o autor, a construção dessas oportunidades sociais que desenvolvem as capacidades dos agentes individuais tanto ajuda no processo de incluir os excluídos no novo mercado de trabalho capitalista, como também é condição primordial o próprio desenvolvimento da nova dinâmica produtiva do capital (MARANHÃO, 2010, p. 94).

Diante dessas premissas, o objetivo central das políticas sociais e dos escopos de proteção social, para além da distribuição (ou redistribuição) de renda, deve ater-se ao fomento de oportunidades sociais que viabilizem aos agentes a superação da condição vivenciada, seja ela pobreza, desemprego ou outras situações. Sen se diferencia da tradição liberal clássica, especialmente das premissas difundidas por Adam Smith, ao indicar a importância da atuação do Estado em articulação com o mercado e a sociedade.

O impacto dessa concepção no campo protetivo é relevante, especialmente no que tange às orientações propostas pelas agências multilaterais do desenvolvimento aos países periféricos, tal como os latino-americanos. Dentre tais recomendações, ressalta-se a focalização como via de efetivação da proteção no âmbito das políticas sociais<sup>24</sup>. Ademais, no plano econômico, vislumbra-se a emergência do neodesenvolvimentismo<sup>25</sup> como projeto de desenvolvimento econômico desejável.

---

24 A discussão referente à proteção Social e à inferência das agências multilaterais do desenvolvimento sob a égide do neoliberalismo será pautada no Capítulo 4 desta tese.

25 O neodesenvolvimentismo considerado como a reatualização do projeto desenvolvimentista, emerge do ensejo das classes dominantes e dos seus intelectuais de delinear uma terceira via de desenvolvimento, a partir da crítica ao neoliberalismo do Consenso de Washington e ao socialismo do século XXI. Dentre as estratégias assumidas pelo neodesenvolvimentismo na América Latina, identificam-se cinco tendências: “1) complementariedade da atuação de um Estado forte nas falhas de mercado, com o objetivo de fortalecê-lo, leia-se fortalecer o atual padrão de reprodução do capital imposto desde os anos 1980/90 e aprofundá-lo e consolidá-lo no século XXI; 2) na política econômica: responsabilidade fiscal, superávit primário, metas inflacionárias, câmbio flutuante e tributação regressiva, com intervenções pontuais no câmbio e nos

No caso das políticas sociais, o atual padrão de intervenção do Estado na ‘questão social’ é fundamentalmente baseado na ideologia do social-liberalismo. O neodesenvolvimentismo segue a cartilha neoliberal da equidade, da igualdade de oportunidades e dos programas de transferência de renda de alívio da pobreza, tal qual defendem o Banco Mundial e outros organismos multilaterais desde os anos 1990. Os neodesenvolvimentistas corroboram a assistencialização das políticas sociais e silenciam sobre a privatização da previdência, saúde e educação superior, marcos do social-liberalismo. O neodesenvolvimentismo vê a redução das desigualdades sociais e o combate ao pauperismo por um viés economicista, de geração de renda nas camadas pobres voltada para a formação de um mercado de massas (CASTELO, 2013, p. 591).

No tocante à proteção social, vislumbra-se que tal forma de compreender a amplitude dos lastros protetivos fundamenta críticas às políticas sociais universais, as quais, ao se dirigir a totalidade social, para além e agravar o déficit público, também poderiam atingir a segmentos que não necessitam, ademais, infeririam em liberdades e desmotivariam esforços individuais. Sob tal prisma, ao reconhecer a influência do pensamento de Amartya Sen no delineamento das políticas sociais e dos escopos de proteção social latino-americanos na atualidade, algumas indagações podem instigar este debate: diante da realidade latino-americana<sup>26</sup> em que a pobreza, a desigualdade e o desemprego agudizam-se paulatinamente, as alternativas pontuais e focalizadas de proteção social logram êxito? Será possível manter o progresso simultâneo entre as esferas econômicas, social e política sem antagonizar interesses distintos destes atores sociais e/ou institucionais?

A compreensão que circunda a análise de Amartya Sen sobre a proteção social possivelmente alcança resultados salutareos em contextos não tão desiguais e pobres, tal como o Norte-Americano e o Europeu, no entanto, encontra limites explicativos e pouco êxito teórico-prático quando operacionalizada no contexto latino-americano.

---

juros; 3) incentivos fiscais, tributários e subsídios para conglomerados do capital monopolista aumentarem suas taxas de lucro, sob o manto de uma política industrial e de inovação tecnológica, a chamada política de “campeãs nacionais”; 4) aumento da massa salarial e do crédito para ampliação do consumo do mercado interno e; 5) nas expressões mais agudas da “questão social”, a política social de transferência de renda de larga abrangência e focalizada nas camadas mais miseráveis da nossa sociedade.” (CASTELO, 2013)

<sup>26</sup> Demarca-se a especificidade da América Latina, pois se compreende que as expressões da Questão Social atuais possuem especificidades nesse território. Parte-se do pressuposto de que solutivas genéricas à problemática social mundial podem não lograr êxito devido às múltiplas realidades econômicas e sociais coexistentes, bem como, devido às discrepâncias histórico-constitutivas de cada país e continente. Sob tal prisma, a compreensão que circunda a análise de Amartya Sen acerca da proteção social possivelmente alcança resultados salutareos em contextos não tão desiguais e pobres, tal como o Norte-Americano e Europeu, no entanto, encontra limites explicativos e ínfimo êxito quando operacionalizada no contexto latino-americano.

Assim, a perspectiva latino-americana aqui adotada pretende demonstrar as razões pelas quais os modelos teóricos e os arranjos institucionais de políticas públicas, que tentem reproduzir o modelo social europeu, malgrado sua inequívoca gênese histórica, serão sempre insuficientes na explicação e no enfrentamento da questão social nos países latino-americanos. Neles a realidade singular, nos marcos da modernização capitalista, engendra padrões e regulações bastante distintas dos países centrais, distinção esta que repõem em escala ampliada as contradições da sociedade de classes e, nessa medida, obstáculos e desafios ímpares para luta pelos direitos sociais e sua tradução e termos de políticas públicas (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 1).

Inegavelmente, os gravosos contornos assumidos pela Questão Social no contexto latino-americano requisitam a emergência de diretrizes teóricas e escopos institucionais de proteção social atentos às demandas locais denunciadas há longa data pelas lutas sociais protagonizadas pela classe trabalhadora dessa região. A atenção à pobreza contemporaneamente materializada pelas políticas sociais focalizadas remedia paliativamente a face mais grave da Questão Social latino-americana, a qual se apresenta sob a face da fome, da miséria e da pobreza absoluta. No entanto, tal intervenção não incide na raiz causal dessa questão, a qual possui estreita relação com a estarrecedora desigualdade social e econômica dessa região; a situação economicamente dependente da América Latina; a existência de frágeis estruturas políticas democráticas e a correlação de forças entre classes no âmbito da disputa do poder econômico e político.

Nesse sentido, identifica-se uma estreita relação entre a dialética de avanços e retrocessos no campo da proteção social, diante da alternância de concepções ideológicas adotadas por governos regentes dos Estados latino-americanos. Os delineamentos assumidos pela proteção social nessa região possuem histórica imbricação aos paradigmas de desenvolvimento emergentes e as suas diretrizes ideopolíticas. A esse respeito, o Capítulo 4 desta tese apontará a existência de três ciclos distintos de Proteção Social na última década - 1º Neoliberal e Conservador; 2º Neoliberal e Progressista; 3º Neoliberal e Neoconservador -, todos produtos dos ciclos econômicos decorrentes na região.

Os capítulos seguintes desta tese irão contemplar o aprofundamento das categorias apresentadas neste item, especialmente no que tange à retomada dos pressupostos teóricos de Amartya Sen e de Ruy Marini como lentes analíticas divergentes na forma de conceber o desenvolvimento, e, por consequência, a proteção social. Contudo, cabe ressaltar que



a perspectiva apresentada nesta tese, no tocante à análise da proteção social harmoniza com a premissa de que, “mais do que interpretar, é preciso transformar a realidade latino-americana” (PAIVA; OURIQUES, 2006, p. 15). É nesse ensejo que a utilização das armas da crítica do método dialético crítico ilumina nuances e particularidades da proteção social latino-americana no bojo de movimentos políticos, da luta de classes e da disputa de distintos projetos societários em prol de uma sociabilidade mais equânime. Nessa direção, o item subsequente problematizará os aspectos histórico constitutivos da Proteção Social no mundo e na América Latina.

## **2.2 Capitalismo, Questão Social e Proteção Social: a dialética do avanço e da recessão**

O debate teórico-conceitual da proteção social ao longo da história se originou de distintas matrizes teóricas e mediante a confluência de determinadas concepções ideológicas. Sendo assim, depreende-se que a análise assertiva dos escopos de proteção emergentes na realidade latino-americana desde o século XX pressupõe considerar os aspectos socioeconômicos e políticos dessa região e a maneira como os alternados projetos de desenvolvimento protagonizados pelos Estados foram mediados diante dos interesses supranacionais e das forças contraditórias do capitalismo. É diante dessa análise crítica que o resgate da historicidade da proteção social na América Latina e no mundo será apresentado neste item da tese.

### **2.2.1 Matrizes teóricas e históricas da constituição da proteção social no mundo**

O debate contemporâneo inerente à proteção social se faz permeado por análises advindas de perspectivas teóricas distintas, sendo assim, cabe aqui demarcar a lente analítica utilizada na presente tese, a qual compreende que a proteção social se situa no contraditório campo de tensões e correlação de forças, que envolvem a sociedade e o Estado, diante das demandas da sociedade. Os lastros protetivos se tornam socialmente necessários diante das contradições intrínsecas a organização do modo de produção capitalista e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, as quais suscitam a agudização das expressões da questão social.

A proteção social age de forma a atenuar as iniquidades sociais mais gravosas, porém, também possibilita as condições de reprodução da força de trabalho e extração de mais valia. Nessa perspectiva, afigura-se que “a política social não se fundou, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição da riqueza” (BERING, 2007, p. 174). Em realidade, a política social emerge dos conflitos de classe e da necessidade de regulação social.

A historicidade da evolução da concepção de proteção social remonta ao surgimento do sistema capitalista. A ascensão do modo de produção capitalista em solo britânico e a conseqüente transição do Estado absolutista para o Estado liberal endossou os processos de mudanças na sociabilidade e na dinâmica política e econômica latente. O liberalismo, concepção oriunda da revolução francesa e direcionada à contestação do Estado Absolutista<sup>27</sup>, passou a sedimentar-se como referencial teórico orientador da economia de mercado nascente (capitalista) e do Estado.

Sob a égide liberal, a atuação do Estado, vista como um mal necessário, volta-se à oferta de base normativa (escopo de leis), à atuação do mercado. A intervenção do Estado se fazia limitada, pois ao mercado incumbia a responsabilidade de alastrar a sua mão invisível, que supostamente propiciaria benefícios aos homens.

[...] a procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo natural de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Uma mão invisível – o mercado- leva os indivíduos a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não-intencional da avareza. A ‘loucura das leis humanas’ não pode interferir nas leis naturais da economia, e por isso o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado possa maximizar os ‘benefícios dos homens’. Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõe a sociedade civil, na qual se localiza a virtude (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59-60).

Sob tal lógica, a concepção de política social e de proteção social no liberalismo residiu na lógica de que “as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 62). O Estado mínimo, ao qual não incumbiria a responsabilidade de fomentar os aparatos de proteção social, deveria atuar dessa maneira

---

<sup>27</sup> “[...] nos primórdios do liberalismo, no século XIX, existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu poder discricionário. O cenário de uma burguesia já hegemônica do ponto de vista econômico, mas não consolidada como classe politicamente dominante, propicia o antiestatismo racial presente no pensamento de um Adam Smith e em sua ode ao mercado como mecanismo *natural* de regulação das relações sociais [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59).

para não fomentar a reprodução da miséria e o desestímulo ao trabalho. Tal concepção se tornou funcional à economia de mercado, visto que, ao desproteger segmentos empobrecidos os expôs à compulsoriedade do trabalho, seja ele em qualquer condição.

Nesse momento histórico, as práticas sociais apresentaram caráter assistencial e paliativo, habitualmente desenvolvidas por instituições religiosas e sociais em caráter caritativo, filantrópico e benemérito. Tal modalidade interventiva só alcançou significativas mudanças ao final do século XIX e começo do XX, redimensionando a atuação no campo da Proteção Social. “O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, como resultado de alguns processos político-econômicos [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 67).

Dentre tais processos político-econômicos, ressaltam-se duas frentes: o crescimento do movimento operário e o tensionamento pelo reconhecimento de direitos de cidadania em contraponto a concentração e monopolização do capital. Situa-se também nesse contexto, a emergência de duas grandes guerras mundiais, agudizadas e impulsionadas pela concorrência imperialista. Outro ponto de esgotamento do liberalismo econômico se centra na Grande Depressão de 1929, iniciada no sistema financeiro americano e alastrada ao mundo, endossando o descrédito para com os preceitos liberais. É desse cenário que uma tipologia de contestação burguesa do liberalismo endossa o alastramento da revolução keynesiana<sup>28</sup> (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em meio ao descrédito das linhas teóricas liberais clássicas e suas abordagens da realidade social (as quais endossaram o desemprego e o recesso econômico), John Maynard Keynes propôs a autocrítica Burguesa ao liberalismo (revolução Keynesiana). Para Keynes, caberia ao Estado promover o restabelecimento do equilíbrio econômico pela política fiscal, creditícia e de gastos. Sendo assim, em meio às crises capitalistas, o Estado, ao investir em políticas econômicas, contrairia o déficit público, contudo, nos períodos de prosperidade do Capitalismo, o que poderia endossar a política tributária, formando o superávit necessário para pagar as dívidas públicas. Contudo, ao considerar as características de tal sistema tributário, identificou-se que o endossamento da carga

---

<sup>28</sup> A nomenclatura “keynesiana” se associa ao legado emanado do economista John Maynard Keynes. Nascido na Inglaterra no ano de 1883, provindo de uma família de intelectuais, Keynes, como é conhecido pelas contribuições no aperfeiçoamento do capitalismo e dos ciclos virtuosos de crescimento, pondera sobre a necessária participação ativa do Estado (IPEA, 2009).

tributária em períodos “de ouro” do desenvolvimento capitalista atingiu majoritariamente a classe trabalhadora.

A condução Keynesiana pós-guerra, calcada em um Estado intervencionista e no incremento dos lastros protetivos materializados pelas políticas sociais, viram-se fortalecidas pelo pacto fordista e pelo acordo coletivo com trabalhadores, bem como, pelo plano Marshall e pela possibilidade política econômica e histórica do Welfare State. Entretanto, em meados da década de 1960, em meio a um período de recessão econômica, começou-se a questionar tal condução. Dívidas públicas e privadas cresciam, o Estado como fomentador do pleno emprego e da cidadania relacionada a Proteção Social se tornaram alvos de ataques das elites político-econômicas, sendo o Estado intervencionista e as políticas executadas, responsabilizadas pela crise.

A reação teórica e política ao Keynesianismo e ao Welfare State materializaram-se pela repaginação do liberalismo, promovida por liberais na década de 1970 e 1980, com a disseminação considerável na década de 1990. A fórmula neoliberal<sup>29</sup> de superação as crises, centram-se nos seguintes eixos: rompimento do Estado com os sindicatos; Estado mínimo para gastos sociais; estabilidade monetária a priori; disciplina orçamentária voltada a gastos sociais mínimos e manutenção de taxas de desemprego; reforma fiscal diminuindo impostos sobre altos rendimentos e desmonte direitos sociais.

Contudo, mesmo diante da implementação das diretrizes neoliberais frente a políticas econômicas, tributárias e sociais se evidenciou que as promessas do neoliberalismo não lograram êxito, visto que não houve reanimação econômica do Capitalismo (a desregulamentação financeira levou à explosão das operações especulativas), do contrário, o crescimento do desemprego requisitou aumento dos gastos públicos em investimento social, mesmo que de maneira focada<sup>30</sup>.

Transitou-se entre paradigmas repressivos e de controle, a exemplo da Poor Laws, a paradigmas voltados à garantia de direitos às coletividades, tal como os desenvolvidos em meio aos primórdios do Estado de bem-estar social. A dialética que infere nas mudanças de concepções acerca da Questão Social possui intrínseca relação com a maturação de projetos civilizatórios calcados em valores de igualdade e liberdade que entram em cena a partir do século XX.

---

<sup>29</sup> Discussão específica acerca dos impactos da matriz teórica neoliberal sob a proteção social será o tema do item 2.2.3 desta tese.

<sup>30</sup> A discussão inerente aos delineamentos contemporâneos da proteção social e a inferência instigada pelo avanço do neoliberalismo e pela atuação das agências multilaterais do desenvolvimento será explorado no item 2.2.3 desta tese.

A Questão Social impulsionada pelo conflito Capital x Trabalho e agudizada com a transição do estágio do desenvolvimento capitalista concorrencial ao monopolista suscitou respostas teórico científicas imediatas diante do agravamento das mazelas sociais e do ingresso da classe trabalhadora como objeto histórico no cenário político. Nesse sentido, a organização da classe trabalhadora e a sua luta por melhores condições de trabalho e por direitos políticos requisitou interpretativas que coadunassem com a manutenção do *status quo*.

É nesse contexto que concepções teóricas conservadoras da questão social se solidificam sob a premissa de controlar a pobreza. Os processos de transformação social decorrentes das mudanças produtivas materializados, sob a face da crescente urbanização das cidades, do acirramento do conflito entre distintas classes sociais e da efervescência da classe trabalhadora desencadeou o surgimento de estratégias de controle da pobreza. Tal controle não significava conter a ampliação da riqueza que acarretava a pobreza, mas conter os pobres e as suas famílias. Sob tal prisma, o aumento da pobreza se justificava pelo crescimento desordenado da população trabalhadora, linha explicativa analisada amplamente pela teoria de Thomas Robert Malthus<sup>31</sup>, as quais requisitariam do Estado ações imediatas de contenção.

No contraponto, a questão social, como um problema compreendido sob a perspectiva histórica e política explorado por perspectivas analíticas críticas, depreende a interpelação germinal existente entre o seu surgimento, com a eminência da luta de classes e com o ingresso da classe trabalhadora na sociedade burguesa.

Questão Social é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2006, p. 27).

Ao conceber a questão social como consequência intrínseca à sociabilidade capitalista, parte-se do pressuposto que a análise da questão social e das suas múltiplas

---

<sup>31</sup> Considerado uma das principais influências da ciência demográfica, Thomas Robert Malthus (1776-1834) foi um economista britânico que se debruçou sobre a análise do crescimento populacional em contramão ao esgotamento dos recursos naturais para a subsistência humana. Malthus profere duras críticas aos serviços sociais implementados na Inglaterra na ocasião de vigência da Lei dos pobres (Séc XVIII e XIX). O autor indica que qualquer forma de assistência produziria comodismo e desequilíbrio das relações sociais. Nesse âmbito, a sua solutiva frente à Questão Social se centra nas premissas: “A única alternativa para se evitar o aumento da população e o aumento da pobreza seria primeiro “a abolição gradual e muito gradual das leis de amparo aos pobres.” (1803, p. 94); e segundo, “prudência no casamento, que é o único meio moral de evitar um excesso de trabalhadores em relação à demanda” (MALTHUS, 1982 *apud* GENNARI, 2015, p. 6).

expressões somente pode ocorrer quando relacionada à lei geral da acumulação e dos seus deletérios processos originários:

[...] A partir dessa compreensão é que a questão social se apresenta como um eixo central capaz de articular a gênese das expressões inerentes ao modo de produzir-se e reproduzir-se do capitalismo contemporâneo, o que envolve as mudanças no mundo do trabalho; suas manifestações e expressões concretas na realidade social; as estratégias de seu enfrentamento articuladas pelas classes social e o papel do Estado nesse processo, em que se destaca a política social e os direitos sociais [...]" (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 275).

Diante dessa compreensão, interpreta-se a questão social como a condensação das lutas e desigualdades sociais continuamente produzidas no movimento contraditório das relações sociais permeadas pela sociabilidade capitalista. A questão social expressa uma arena de lutas políticas e culturais vinculadas a distintos projetos societários permeados por díspares interesses de classe diante da construção das políticas sociais e econômicas (IAMAMOTO, 2010).

Ao expressar desigualdades de diferentes origens, sejam elas políticas, econômicas, sociais e culturais, a questão social se solidifica pelas iniquidades e disparidades relacionadas às características regionais, tal como as inerentes às particularidades das relações de gênero, étnico-raciais, bem como as nuances de distintos processos históricos constitutivos. A questão social também se conforma pela díade conformismo e resistência:

Falar sobre direitos e sua relação com a totalidade da vida social pressupõe considerar os indivíduos em sua vida cotidiana, espaço-tempo em que as expressões da questão social se efetivam, sobretudo, como violação dos direitos. [...] Estabelecer as relações entre questão social e direitos implica no reconhecimento do indivíduo social com sua capacidade de resistência e conformismo frente às situações de opressão e de exploração vivenciadas; com suas buscas e iniciativas (individuais e/ou coletivas) para enfrentar adversidades, com seus sonhos e frustrações diante das expectativas de empreender dias melhores. Trata-se, portanto, de pensarmos a vida e os indivíduos em suas relações concretas e densas de historicidade (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 276).

Ao se compreender a questão social como um processo permeado por conformismos e resistências ou conformismos e rebeldias (IAMAMOTO, 2010), reconhece-se a contradição intrínseca à sua materialização, a qual possui estreita relação com a realidade concreta e com a produção da vida social cotidiana. Trata-se de compreender a questão social sob as suas faces mais perversas, tal como a desigualdade e a pobreza, reconhecendo-as como vivências atravessadas por resistências cotidianas

construídas individual e coletivamente dentro dos limites de dado momento histórico e das condições materiais disponíveis a cada segmento social.

Destarte, a concepção da questão social adotada, nesta tese, partilha a premissa defendida por Yamamoto (2010), a qual compreende que a velha questão social se metamorfoseou, assumindo novas roupagens mediante a manutenção de seu impasse originário, o conflito Capital-Trabalho, fundante da sociabilidade capitalista. Modificam-se as formas de produção, exploração do trabalho e espoliação de riquezas socialmente produzidas, contudo, não se modifica o caráter central da apropriação privativa da riqueza, assim:

Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura esta que vem se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. Violência que tem no aparato repressivo do Estado, capturado pelas finanças e colocado a serviço da propriedade e poder dos que dominam, o seu escudo de proteção e disseminação. O alvo principal é aquele que dispõe somente de sua força de trabalho para sobreviver: além do segmento masculino adulto de trabalhadores urbanos e rurais, penalizam-se os velhos trabalhadores, as mulheres e as novas gerações de filhos da classe trabalhadora, jovens e crianças, em especial negros e mestiços (IAMAMOTO, 2010, p. 145).

A questão social contemporânea apresenta múltiplas nuances relacionadas às deletérias consequências da desigualdade social e da superexploração do trabalho. A banalização da condição humana endossada pela mercadorização da vida e legitimada pelo aparato repressivo do Estado acarreta incontáveis fraturas às relações sociais, dentre os quais se pode indicar o fortalecimento da cultura do individualismo, a coisificação da vida humana, a centralidade do trabalho abstrato e o distanciamento da condição humana genérica, bem como o fortalecimento de compreensões conservadoras pelas quais se endossa o discurso de criminalização da pobreza diante das mazelas sociais vivenciadas. Diante de tal perspectiva:

O predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano, a descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da questão social na era das finanças. Nessa perspectiva, a questão social é mais do que as expressões de pobreza, miséria e “exclusão”. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social- e dos sujeitos que o realizam-na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas – ao capital dinheiro e à capital mercadoria -, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento

econômico que se traduz como barbárie social (IAMAMOTO, 2010, p. 125).

As lentes analíticas críticas fundadas no conceito de proteção social se destoam das históricas compreensões que percebem as iniquidades como problemas sociais (análise característica das teorias conservadoras). A perspectiva analítica conservadora ao referir-se à solução para as mazelas sociais concebe as vivências de violações como responsabilidade dos indivíduos e das suas famílias. Tal interpretação se isenta da leitura de totalidade que permite compreender a questão social como resultante de um processo civilizatório desigual e de proporção coletiva. Sendo assim, “Por uma artimanha ideológica, elimina-se, no nível da análise, a dimensão coletiva da questão social – a exploração da classe trabalhadora – reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo” (IAMAMOTO, 2010, p. 164).

Ao apresentar-se como problemática coletiva, histórica e dialética, a questão social manifestada sob diferentes roupagens no processo histórico só poderá ser analisada em sua amplitude se observada a perspectiva da totalidade da vida social. A referida perspectiva de totalidade é problematizada:

A categoria da totalidade significa [...] que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está, de uma maneira ou outra, em relação com cada elemento e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre de si de maneira complementarmente diversas, mas sempre determinadas (LUKÁCS, 1967, p. 240).

Nesse sentido, depreende-se que o fomento de ações de enfrentamento a questão social deve atentar-se à complexa realidade social sob sua totalidade, especialmente no que tange à sua face econômica, social, política e cultural. Na realidade, essa leitura complexa da totalidade prevê que a realidade social é constituída por “partes” funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade “[...], Mas a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma totalidade dinâmica” (PAULO NETTO, 2011, p. 56). Observa-se que as contradições entre as necessidades do capital frustraram promessas de igualdade, liberdade e de uma vida sem exploração e opressão propostas por projetos civilizatórios originados do avanço de regimes e ideais democráticos. Sob tal prisma a exposição dos “sujeitos de direito” aos cenários de violência e barbárie os transmuta em “sujeitos da desigualdade” (BEHRING; SANTOS, 2009, p. 277).



A cíclica retração dos direitos no campo da atuação do Estado em detrimento à universalização das relações de mercado aponta a submissão dos valores da vida social aos ditames das relações de produção, dinâmica que inevitavelmente suscita a agudização das expressões da questão social e ao esvaziamento dos escopos de proteção social. Nessa direção, identifica-se a emergência das tendências da coletividade ao imobilismo, à adesão inconteste à ordem estabelecida e ao enfraquecimento das vias de resistência, a qual infere nas direções políticas vigentes, caracterizando a consolidação de momentos de guinadas ideopolíticas progressistas e/ou conservadoras<sup>32</sup>.

Esses tempos e processos particulares afetaram a participação do Estado na prestação direta de serviços sociais e no seu financiamento por meio de impostos diretos e indiretos, com distintos graus de progressividade. A política social, submetida aos ditames da política econômica, é redimensionada ante as tendências de privatização, de cortes nos gastos públicos para programas sociais focalizados no atendimento à pobreza e descentralizados na sua aplicação. Os impactos da redução dos gastos sociais e a consequente deterioração dos serviços sociais públicos dependeram das relações entre o Estado e a sociedade, das desigualdades e das políticas sociais anteriormente existentes ao programa de ‘contrarreformas’ (IAMAMOTO, 2010, p. 147).

A contemporaneidade tem denunciado dados alarmantes alusivos ao avanço da pobreza e da desigualdade social. A retração dos escopos protetivos e a renúncia dos direitos sociais outrora garantidos, tornam-se recorrentes na realidade de economias centrais e periféricas, sobretudo nas periféricas, dada a sua desfavorável posição na economia mundial. Destarte, a partir desse controverso cenário da proteção social mundial, o debate do próximo subitem irá contemplar as especificidades históricas constitutivas da proteção social na América Latina.

### 2.2.2 Aspectos históricos constitutivos da Proteção Social latino-americana

A constituição da proteção social no contexto latino-americano apresentou características diversas relacionadas aos seus processos históricos e constitutivos particulares. A esse respeito, a literatura sinaliza que o seu processo constitutivo se iniciou na década de 1920 do século passado. Inicialmente, o escopo protetivo se voltava a grupos de trabalhadores urbanos com vínculos formais de trabalho, bem como a trabalhadores que realizavam atividades fundamentais para o desenvolvimento econômico de cada país

---

<sup>32</sup> A discussão inerente à inferência ideopolítica no delineamento da Proteção Social, especialmente diante da particularidade latino-americana, será pauta do Capítulo 4 desta tese.

(agentes públicos). Entre as características desse sistema, encontram-se a exclusão de contingentes de trabalhadores (alguns deles até com vínculos formais e rurais); a desigualdade de viabilidade dos serviços em função da renda provinda do salário; burocracia, ações impregnadas pelo clientelismo e assistencialismo; políticas permanentes como saúde e previdência social (aposentadoria por pensão ou morte); financiamento bi/tripartite e administração do Estado (PASTORINI, 2010). Os primeiros escopos protetivos no contexto latino se voltaram aos direitos do trabalho (modelo bismarkiano<sup>33</sup>) e à assistência a segmentos pauperizados. Dentre as ações desenvolvidas, destaca-se o amparo a alguns grupos de trabalhadores no tocante às necessidades de saúde e previdência, ademais, programas de assistência social voltados aos segmentos empobrecidos e aos trabalhadores informais.

Nesse sentido, o processo histórico de constituição da proteção social no contexto latino-americano, situa-se nas entranhas das diferentes etapas do processo de acumulação capitalista. A primeira das etapas se refere ao estágio da acumulação, orientado pelos interesses dos setores agroexportadores, ao qual correspondeu a uma modalidade de exercício de poder liberal. As demandas sociais latentes nesse cenário não foram atendidas pelo Estado, exceto as atinentes ao processo de trabalho, nesse prisma, legislações acerca da jornada de trabalho, acidentes de trabalho e labor infantil e feminino foram promulgadas. Ademais, medidas direcionadas à manutenção do processo de acumulação e ao seu aparelhamento, tal como ações de saneamento dos portos e medidas de saúde pública e de higiene urbana foram efetivadas (FLEURY, 1994). Sendo assim:

O início do processo de industrialização deu origem à etapa de crescimento para fora, deslocando a oligarquia agroexportadora do exercício do poder político de forma exclusiva, dando lugar a uma ampla coalizão que passa a também incluir as camadas médias, a burguesia industrial e mesmo os trabalhadores urbanos, denominada ‘Estado de Compromisso’. Nesta etapa, os trabalhadores urbanos vão ter suas demandas incorporadas através dos mecanismos da Seguridade Social, que será um dos principais componentes da engenharia política

---

<sup>33</sup> A respeito do modelo bismarkiano de proteção social, “as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda sustenta muitos benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários.” (BEHRING, 2009, p.2)

de cooptação dos trabalhadores e de legitimação dos governos populistas (FLEURY, 1994, p. 158).

Em complemento à análise histórica dos aparatos protetivos no contexto latino-americano, Lima, Reis, Arregui e Tripliana (2014, p. 54), igualmente ressaltam que “a forma que adquirem os sistemas de proteção social [...] são relacionados com as características dominantes do capitalismo em cada momento histórico”, sendo assim, torna-se impossível precisar uma única faceta e/ou experiência dos sistemas de Proteção Social na realidade latino-americana. “O sistema de proteção social na região adquire relevância no segundo período assinalado, quando o capitalismo aparece consolidado, e, em particular, no contexto do crescimento com base na produção industrial” (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 54). Sob tal prisma, os referidos autores ressaltam três momentos históricos do desenvolvimento da proteção social:

o momento prévio a crise de 1929, ou o modelo liberal-primário  
o momento pós-crise de 1929 até o início dos anos 1980, ou o modelo de substituição de importações;  
o modelo neoliberal, dos anos 1980 à primeira metade da primeira década do século atual, de economia de mercado e globalização, ou modelo de disciplina e austeridade fiscal ou neoliberal. (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 56).

Ademais, identifica-se a emergência de um quarto momento datado de 2000 e caracterizado por duas ênfases sobre a política social na região: competitividade sistêmica (em que conceitos como capital humano e intergeracionalidade da pobreza ganham notoriedade) e enfoque de direitos e garantias de cidadanias (concepção advinda dos tratados internacionais ratificados) (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014).<sup>34</sup>

Nesse sentido, no contexto latino, os primeiros países que desenvolveram medidas de proteção social a sua população, sedimentavam ações de amparo ao projeto da industrialização e às demandas dos trabalhadores urbanos. Tais ações se sedimentaram na década de 1920, tendo como atores Argentina, Uruguai, Chile, Brasil e Cuba. Posteriormente, em meados da década de 1940, países como Costa Rica, Panamá, México, Peru, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela implementaram escopos protetivos com coberturas medianas e modelos duais. Destarte, por volta de 1950 e 1960, países como República Dominicana, Guatemala, Haiti, El Salvador, Nicarágua e

---

<sup>34</sup> Em complementariedade a esta análise, o capítulo 4 desta tese proporá a delimitação de três ciclos observáveis na proteção social dos últimos trinta anos, com ênfase ao último e mais recente ciclo permeado pela ascensão do neoconservadorismo em associação ao neoliberalismo.

Honduras implementaram serviços com baixa cobertura, alta centralização e frágil institucionalização (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014).

No que tange ao segundo momento, vislumbra-se que os efeitos oriundos da crise de 1929, conhecida como a *Grande Depressão* acarretou impactos significativos na região latino-americana, exigindo dos Estados a reorganização das suas políticas econômicas como forma de enfrentamento à recessão econômica. A alternativa adotada pelos países da América Latina consistiu em vincular o seu crescimento econômico à industrialização por substituição das importações. Ressalta-se que tal dinâmica se estendeu até meados de 1970, início da década de 1980 (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014).

Diante dessa dinâmica, os Estados da região assumiram papel central no planejamento econômico e social, financiando indústrias (voltadas à produção do consumo interno) e instituindo política de subsídio e ações de protecionismo. “Neste momento são produzidos o desenvolvimento e a maturação dos sistemas de proteção social na região naquelas experiências de maior alcance” (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 59). Diante das particularidades assumidas pela proteção social, é recorrente na literatura especializada sobre o tema a compreensão de que houve três grandes formatos protetivos na região até a década de 1970<sup>35</sup>, sendo eles:

Quadro 4 - Formatos dos Sistemas de Proteção Social na América Latina até 1970

Formato Protetivo	Países	Características Centrais
Universalismo Estratificado	Uruguai, Argentina e Chile	Possuíam sistemas de seguro social; serviços de saúde e educação fundamental e secundária; Desenvolviam processos de desmercantilização e universalização em direção ao bem-estar social.
Regimes Duais	Brasil e México	Universalização da educação fundamental; Coberturas médias em saúde e previdência e altos índices de estratificação; Heterogeneidade territorial das ações desenvolvidas (dentro dos Estados do país).
Regimes Excludentes	República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador,	Sistemas elitistas de seguro social e saúde; Na educação se amplia a cobertura, mas são mantidas as diferenças qualitativas nos serviços;

<sup>35</sup> Acerca da Questão Social sob a expressão da pobreza de renda alcança o índice de 50% no ano de 1970. (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014)

	Nicarágua, Bolívia e Equador	Altos níveis de pobreza e baixa cobertura de proteção social.
--	---------------------------------	---

Fonte: Sistematização da autora a partir da obra de Lima, Reis, Arregui e Tripiana (2014, p. 58 - 59)

Vislumbra-se que os sistemas protetivos caracterizados pelo universalismo estratificado abrangeram maior diversidade de políticas sociais desenvolvidas, aproximando-se, ainda que de forma embrionária, das premissas do estado de bem-estar social. Já nos países caracterizados por possuírem regimes protetivos duais, identificou-se a existência de políticas de saúde e educação básica residuais, as quais se apresentavam de forma heterogênea no território nacional (a exemplo disso, pode-se indicar a histórica desproteção social da população e dos territórios rurais). Por fim, o terceiro grupo que se refere aos sistemas protetivos excludentes se sedimentou mediante experiências protetivas permeadas por ínfimas ações e serviços, sendo direcionada a segmentos específicos da população e contribuindo para a desassistência dos setores empobrecidos. Curiosamente, pode-se aferir que a citada estrutura histórica dos sistemas protetivos desses países mantém algumas dessas características na atualidade, a esse respeito, os países designados como possuidores dos regimes protetivos excludentes, ainda são aqueles que na América Latina apresentam os maiores índices de pobreza e os mais ínfimos escopos protetivos.

Destarte, no tocante à historicidade dessa questão, em meados da década de 1970, sob a orientação das agências multilaterais do desenvolvimento<sup>36</sup>, a reestruturação organizativa do capitalismo, a partir da matriz teórica neoliberal se fez endossada. No campo da proteção “As propostas e tendências centrais que se impõe no campo neoliberal se expressaram na modificação das políticas sociais em direção a uma perspectiva *residual-liberal*” (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 61). Nessa perspectiva, os escopos de proteção social sofrem significativas reformas, sendo transmutados em políticas focalizadas, seletivas. Ademais, soma-se a esse cenário<sup>37</sup> a privatização de algumas das suas frentes de atuação das políticas sociais (tal como a saúde, educação e

<sup>36</sup> Nesta situação se tem especialmente FMI, BM e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID).

<sup>37</sup> Em referência ao cenário social da América Latina após a emergência das reformas, vislumbra-se como consequências o agravamento da crise social materializado no alastramento do desemprego, a intensificação da precarização das condições de trabalho e do emprego e o endossamento da concentração de renda. “Entre 1990 e 2002, a taxa média de desemprego na América Latina quase triplicou, de 4,5 para 11%. No mesmo período, nos países do Cone Sul, por exemplo, o desemprego aumentou na Argentina de 7,4% para 19,7%, no Brasil, de 4,3% para 11,7%, no Paraguai de 6,6% para 14,7% e no Uruguai de 8,5 para 17%” (LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 63-64).

previdência social). Diante do panorama de desmonte, evidencia-se a eminência de três períodos distintos:

A primeira ocorreu entre meados da década de 1980 e a primeira metade de 1990, sendo dominantes as intervenções sociais compensatórias e conjunturais, dirigidas fundamentalmente para os indigentes. Serviam medidas transitórias que alcançariam também os setores marginais. Uma segunda fase começou na segunda metade dos anos 1990, com a implementação de planos de certa permanência e objetivando abarcar a diversidade das causas da pobreza. A pauta central segue sendo a focalização em setores da população, ampliando-se a cobertura com a incorporação de novos segmentos da população carente. A terceira fase definida por Midaglia seria a que supõe a implementação de programas de transferência de renda condicionada, que convivem com diversos programas existentes, adquirindo predomínio na região durante a década de 2000. (MIDAGLIA, 2002 *apud*, LIMA; REIS; ARREGUI; TRIPIANA, 2014, p. 61).

Como socialmente necessária, a proteção social emergente em atenção às mazelas agudizadas pelos padrões de acumulação capitalista, transitaram do paradigma assistencial à compleição da noção de direito. Cabe ressaltar que a trajetória constitutiva da proteção social não ocorreu de forma linear em todos os países que compõe o território latino-americano, sendo assim, a seguir serão analisadas as especificidades dos países Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, objetos de estudo desta tese no que tange aos seus escopos protetivos.

Destarte, em referência à proteção social da Argentina, vislumbra-se que os seus primeiros lastros protetivos remontam ao governo de Bernardino Rivadavia (1826), o qual, no intento de responsabilizar o Estado e não a Igreja na atenção aos segmentos sociais empobrecidos, criou a instituição denominada *La Sociedad de Beneficencia*. Ações de cunho social paliativas se estenderam por longo período da trajetória da Argentina, tendo sido modificada apenas ao final do século XIX mediante o aumento da imigração.

O contexto econômico do país direcionado ao fomento da industrialização (e urbanização) em substituição às bases produtivas restritamente agrícolas, suscitou a criação de políticas de incentivo a imigração europeia e o fomento aos serviços sociais atentos às necessidades dos novos habitantes. Nesse contexto, no ano de 1884 foi promulgada a legislação inerente à obrigatoriedade do ensino primário em todo o território nacional, após, no ano de 1905 pela *Lei Lainez*, o Estado foi autorizado a implementar escolas em todo o país, no intuito de combater o analfabetismo (78% da população era analfabeta) (GOLBERT, 2019).

Nesse momento, o crescimento da urbanização e o desenvolvimento das indústrias desencadeou a emergência de conflitos trabalhistas e sociais, os quais propulsionaram a organização coletiva dos trabalhadores como forma de reivindicação por melhores condições de vida. O Estado atuou coercitivamente na repressão de tais movimentos. Destarte, em meados do século XX, a classe trabalhadora conquistou avanços significativos no campo dos direitos trabalhistas, especialmente no tocante ao descanso remunerado, à redução do horário de trabalho para mulheres, crianças e grávidas e à implantação do seguro acidente de trabalho. Ademais, no âmbito da atenção à saúde, verificou-se a existência de serviços vinculados às instituições caritativas, ademais, as ações do Estado, nesse âmbito, possuíam caráter fragmentado e paliativo (GOLBERT, 2019).

O cenário da crise de 1929 também impactou a economia Argentina, reordenando a condição dos escopos protetivos existentes, nesse período se vislumbrou o protagonismo do Estado no estabelecimento de políticas econômicas. No âmbito das relações entre as classes sociais em disputa, verifica-se a emergência de uma condução política de negociação pelas quais se solidifica solo fértil ao fortalecimento do movimento peronista liderado por Juan Domingo Perón<sup>38</sup>.

Durante o governo de Perón, vislumbra-se o alastramento dos lastros protetivos à classe trabalhadora (salário anual adicional, regime de compensação por demissão, abonos família e subsídios a pessoas com deficiência). A atenção à questão habitacional foi materializada mediante à construção de moradias à população que residia em territórios insalubres e periféricos. No âmbito do acesso aos direitos e ao fomento, a serviços assistenciais se enfatiza a atuação da Fundação Eva Perón dirigida pela primeira-dama do país, Eva (Evita) Perón.

O cenário da proteção social argentina se modificou com a derrocada do governo de Arturo Umberto Illia no ano de 1966 mediante o golpe militar. A condução do regime ditatorial impediu a maturação dos lastros protetivos, caracterizados pela atuação do Estado, que “[...] enfatizou as características que marcaram as origens do sistema de proteção social: privilégios para alguns e fragmentação na oferta de serviços

---

<sup>38</sup> Juan Domingo Perón, nascido no ano de 1895 na cidade de Buenos Aires, tornou-se presidente da Argentina por três mandatos: 1946-1952; 1952-1955 e 1973-1974. No âmbito da proteção social, os seus governos foram importantes, pois promoveram políticas de saúde pública, educação e de atenção aos direitos trabalhistas.

sociais” (GOLBERT, 2019, p. 3, tradução nossa). Como mecanismos de contenção as resistências populares ao sistema, vislumbrou-se a atenção a algumas pautas sociais, dentre tais, a criação do Instituto Nacional dos Aposentados e Pensionistas e do Fundo Nacional de Habitação.

Juan Domingo Perón retoma o poder no ano de 1973, sendo o primeiro presidente eleito após o regime ditatorial. O seu óbito decorrido no ano de 1974 concede o título de presidente à sua esposa María Estela Martínez de Perón, a qual, no ano de 1976, é afastada do poder, mediante a eminência de um novo golpe civil-militar. Dentre as medidas convencionadas nesse novo momento político, vislumbra-se que “a suspensão da atividade sindical, a anulação de direito de greve, a desapropriação do reconhecimento legal à CGT, a repressão dos líderes, os delegados das fábricas e os representantes sociais foram as medidas que acompanharam a política econômica” (GOLBERT, 2019, p. 4). Nesse momento, também se verifica o avanço do modelo econômico neoliberal, as quais suscitaram a retração do Estado no campo social e o conseqüente aumento da pobreza, desemprego e uma economia recessiva.

O reestabelecimento da ordem democrática no ano de 1983 não suscitou a imediata retomada do crescimento econômico e do reestabelecimento dos lastros protetivos. Algumas medidas foram adotadas como forma de amenizar o agravamento da questão social. Dentre elas se destaca a implementação do Programa de Alimentação Nacional, que estabelecia os objetivos no âmbito da saúde, assistência social, saneamento básico e crescimento e desenvolvimento (GOLBERT, 2019). Destarte, os períodos posteriores que tratam do período de estudo desta tese serão explorados ao longo dos Capítulos 3 e 4.

Em referência aos lastros protetivos do Brasil, vislumbra-se que a sua gênese constitutiva data do final do século XIX, caracterizando-se por ações de base caritativas, filantrópicas e benemerentes. Assim como nos outros países latino-americanos, o surgimento das primeiras ações protetivas se caracteriza pela fragmentação, heterogeneidade e desigualdade, muito diversa dos embrionários lastros protetivos europeus há longa data já existentes.

As primeiras ações e legislações protetivas institucionalizadas pelo Estado brasileiro e associadas à filantropia empresarial (TEIXEIRA, 2012) emergem concomitantemente ao estabelecimento das bases produtivas industriais nessa região. Nesse sentido, no ano de 1923, a Lei Elói Chaves institui as Caixas de Aposentadorias e



Pensões (CAPs), seguida da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na década de 1930 (em atenção a dinâmica do seguro social). Nesse mesmo período é criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT 1943), a qual passa a garantir os direitos trabalhistas, promovendo proteções iniciais, tal como o estabelecimento do salário-mínimo nacional.

Nesse momento, diante da orientação liberal assumida pelo Estado, o enfrentamento da questão social se fez invariavelmente sob o cariz repressivo seguido de algumas ínfimas mudanças possibilitadas pelas lutas da classe trabalhadora (PIANA, 2009, p. 25). Os primeiros lastros protetivos passam a se delinear, no entanto, sem caracterizar o Estado de bem-estar social. Tais escopos protetivos se limitam à lógica do seguro social, caracterizado pela seletividade e por significativos traços paternalistas. Mediante a emergência do governo de Getúlio Vargas, conhecido como o período do Estado Novo (1937-1945), políticas sociais se desenvolveram como resposta às necessidades oriundas do processo de industrialização.

Ao restante da população, não incluída no mercado de trabalho formal, restavam ações de cunho assistencial desenvolvidas por instituições filantrópicas e algumas ações estatais, dentre elas, ressalva-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>39</sup>, criada no ano de 1942, em atenção à maternidade e à infância. Destarte, a partir da década de 1950, diante da derrocada da ditadura Vargas, vislumbra-se a emergência de políticas desenvolvimentistas promovidas pelo Estado em prol do desenvolvimento econômico. Nesse momento, objetiva-se o alastramento das instituições públicas. Os lastros protetivos existentes nesse período excluía os segmentos não incluídos no mercado formal de trabalho. Desse modo:

Para os pobres, o exército industrial de reserva, os ‘não rentáveis’ (crianças, adolescentes, idosos, deficientes, desempregados) e trabalhadores cujas atividades não são reconhecidas pela CLT, que têm seu reconhecimento e sua visibilidade bloqueados, impedidos de vocalizar suas demandas pela falta de mecanismos organizativos que promovam ameaça à ordem, destinava-se à assistência social, uma política paralela ao sistema de seguros de Vargas (TEIXEIRA, 2012, p. 51).

---

<sup>39</sup> Em menção às práticas assistenciais desenvolvidas nesse período, “Assim, mesmo com a intervenção pública, a assistência social mantém as ações travestidas de ajuda, sempre relacionada ao ‘mérito da necessidade’ e não ao ‘direito do cidadão’, pois se dirige aos sub cidadãos; não recebe nem o cunho de salário indireto ou de composição do valor da força de trabalho, pois se destina aos destituídos, aos ‘não-rentáveis’, aos ‘invisíveis’, que representam apenas fatores de custos. Essa intervenção pública se associa às práticas filantrópicas, mandatárias imediatas dos recursos públicos, cujos serviços são pautados por valores humanitários de solidariedade, voluntariado, obscurecendo as relações de direitos” (TEIXEIRA, 2012, p. 52).

Assim, o projeto desenvolvimentista assume outros contornos diante da emergência do regime ditatorial, a partir da década de 1960. A ditadura militar brasileira se prolongou até o final da década de 1980 e no âmbito das políticas de Estado:

[...] amplia seu nível de intervenção, tornando-se o eixo político da recomposição do poder burguês, com a implantação de novas estratégias de desenvolvimento concentradoras de capital, intensificando o nível de exploração da classe operária. A desigualdade social se acentua em um clima repressivo e autoritário. Nesse contexto desenvolvimentista as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integração participativa dos mais pobres no processo de desenvolvimento nacional (YAZBEK, 2010, p. 14).

Nesse momento, a expansão do capitalismo monopolista produz significativos impactos no âmbito da proteção social, especialmente devido à sua expansão e modernização. Na previdência social, identificou-se a expansão dos benefícios geridos pelo Instituto Nacional de Previdência Social, principalmente no tocante à assistência médica previdenciária e a criação da Renda Mensal Vitalícia a idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Ademais, vislumbra-se a criação de importantes instituições direcionadas às demandas de saúde, habitação e atenção à população rural.

Em meados da década de 1970, fortalece-se a resistência da sociedade civil diante do governo ditatorial e o movimento sindical se une a outras organizações populares na busca pela redemocratização do país, “expressam-se em greves, reivindicações coletivas, movimentos contra a carestia, movimento por eleição direta para a Presidência da República, pelo respeito a direitos humanos, entre vários outros” (YAZBEK, 2010, p. 15). O solo fértil estabelecido pelos movimentos sociais propicia o início do movimento constituinte que na década de 1980 culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>40</sup>, pela qual se pode garantir significativos avanços no campo da proteção social como incumbência primeira do Estado. Dentre os avanços, indica-se, prioritariamente, a preconização de direitos sociais, civis e políticos, os quais, posteriormente conduziram o estabelecimento de políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 também inova ao preconizar a seguridade social diante do tripé composto pela política de saúde, previdência social e assistência social. Tais avanços democráticos que possibilitam o endossamento da proteção social ocorrem em um momento histórico em que as transformações na ordem econômica internacional,

---

<sup>40</sup> A Constituição Federal de 1988 prossegue até a atualidade e é reconhecida pelo seu caráter progressista, pautada nos valores de liberdade, justiça social e de fortalecimento da democracia, mediante a participação dos cidadãos nas instâncias de controle social.

tensionada pela consolidação do modelo neoliberal, pela mundialização e financeirização do capital imprimem a direção privatizadora e com foco nas políticas sociais (YAZBEK, 2010), tal como será contemplado nas teorizações do Capítulo 3 e 4 desta tese.

No caso do Chile, a literatura expõe que o estabelecimento dos lastros protetivos ocorreu em três etapas históricas:

A primeira e a mais longa, entre 1920 e 1970, caracteriza-se por um desenvolvimento crescente do Estado, tanto no campo redistributivo quanto na satisfação das necessidades básicas; o segundo entre 1973 e março de 1990, corresponde a um período de retirada do setor público da economia em geral, no qual se destaca uma mudança radical na concepção e formulação de políticas sociais; e a atual, que incorpora as lições do passado para formular uma estratégia de desenvolvimento global voltada para a superação da pobreza, sem perder de vista os objetivos de desenvolvimento econômico e sustentabilidade das políticas no longo prazo (CHILE, 1991, p. 2, tradução nossa).

Em meados de 1920 se delineiam as primeiras políticas sociais, no governo de Arturo Alessandri, caracterizado por agendas de reformas e de enfrentamento as oligarquias do país. Dentre os avanços deste período, ressalta-se a aprovação do Código do Trabalho em 1921 e a nova Constituição do Chile em 1925. No ano de 1924 foi criado o Ministério de Higiene, Assistência e Previsões Sociais, o qual passou a atentar-se às demandas de saúde e mínimos sociais da população. O aumento social se fez ampliado, contudo, a crise de 1929 incidiu na economia do país, culminando no retrocesso de tais políticas. Ainda nessa primeira etapa de evolução dos lastros protetivos, no ano de 1936 foi criada a Caixa de Habitação Popular, destinada à questão da moradia popular.

No ano de 1938, estabeleceu-se a oferta de serviços de saúde à população trabalhadora, após, em meados de 1952, tais benefícios se estenderam aos familiares dos trabalhadores. Nesse mesmo ano, a criação do Serviço de Seguro Social ampliou os benefícios previdenciários existentes, passando a contemplar outros segmentos laborais. Diante da questão educacional, criou-se no ano de 1920, a Lei de ensino primário obrigatório, a qual, no ano de 1953, foi fortalecida pela criação da Junta Nacional de Auxílio Escolar, que fomentava assistência as crianças mais pobres (CHILE, 1991). O avanço das políticas sociais ocasionou o aumento de investimento do Estado na área social, contudo, devido às cíclicas crises perpassadas, identificou-se flutuações e retrações nos serviços ofertados em consonância ao momento econômico. A crise econômica e o déficit no campo das políticas sociais se agravaram a partir da década de 1950.

Destarte, no ano de 1970, o Chile elege por vias democráticas o primeiro presidente socialista, Salvador Allende representante da chapa Unidade Popular. Nesse período, a consolidação dos movimentos de resistência popular tencionou os governantes a materializarem reformas em prol da universalidade das políticas sociais. Avanços expressivos foram materializados, tal como os primórdios da reforma agrária. Contudo, no ano de 1973, um golpe protagonizado pelas Forças Armadas e apoiado pelos Estados Unidos<sup>41</sup> e pelas oligarquias chilenas, toma o poder e impõe um regime ditatorial militar comandado pelo general Augusto Pinochet.

No campo da atuação do Estado a ditadura de Pinochet prolongada de 1973 a 1990 foi a pioneira na América Latina a adotar integralmente a matriz teórica neoliberal na condução das políticas econômicas e sociais, em consonância às orientações das agências multilaterais do desenvolvimento, tal como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. No contexto de forte reprimenda aos movimentos sociais, de privatizações de organizações públicas e de desregulamentação da economia se vislumbrou o reordenamento dos escopos protetivos à dinâmica do mercado. O agravamento das expressões da questão social se torna uma característica marcante desse período. Assim: “A pobreza aumentou de 17 para 57% da população em 1970-1976, embora tenha caído para 48% em 1980 e para 39% em 1990 (ainda o dobro antes do golpe militar)” (MESA-LAGO, 2008, p. 422, tradução nossa).

Nesse período, vislumbra-se o fortalecimento das contrarreformas materializadas no âmbito da saúde, assistência social e seguro social. Dentre os aspectos centrais das reformas, identifica-se: substituição do sistema de previdência social público pelo privado (capitalização individual gerido pelas administradoras privadas de fundos de pensões); minimização dos benefícios de assistência social os quais restringiram-se a execução de programas de transferência de renda (denominados Subsídio Unitário Familiar) destinados às pessoas em situação de extrema pobreza. No âmbito da saúde, os serviços públicos são restringidos e paulatinamente precarizados, ocasionando o direcionamento de recursos ao setor privado de saúde. Destarte, “Quando o Chile retornou à democracia em 1990, o país teve o melhor desempenho econômico e o mercado mais livre na região

---

<sup>41</sup> O apoio inicial do governo dos Estados Unidos na instauração do regime ditatorial Chileno ocorre devido a condução de política econômica implementada por Salvador Allende, o qual, através da estatização de diversas empresas norte-americanas atuantes no Chile e outras medidas protecionistas, descontentaram o governo norte-americano. A ditadura de Pinochet estendeu-se de 1973 à 1990 sendo caracterizada como um período permeado por violência, mortes, torturas e perseguições políticas. A este respeito ver a produção cinematográfica “Dawson Ilha 10” dirigida por Miguel Littín, a qual retrata o cotidiano de um dos campos de concentração destinados a presos políticos Chilenos, opositores de Pinochet.

da América Latina, mas tinha pagado um preço de alto custo social durante os dezessete anos do regime militar” (MESA-LAGO, 2008, p. 421, tradução nossa). Dentre as mudanças efetivadas em meio ao período de redemocratização do Chile, vislumbram-se as reformas no âmbito das políticas sociais, que possibilitou sua paulatina ampliação a segmentos pauperizados, tal como será detalhado no Capítulo 3 e 4 desta tese.

A respeito da trajetória histórico constitutiva da proteção social no Uruguai, identifica-se que a caracterização do Estado Uruguaio como promovedor do bem-estar social e dos interesses da coletividade, datam das primeiras décadas do século XX, precisamente a partir de 1903 (Governo de José Pablo Torcuato Batlle Ordóñez<sup>42</sup>), em meio à emergência de projetos políticos do Batllismo. Nesse momento, o Estado do Uruguai se voltou à planificação e à regulação da economia e das relações entre capital e trabalho, ademais, verificou-se o fomento da intervenção pública diante de políticas sociais. Nesse sentido, a gênese do Estado social uruguaio se caracterizou a partir de quatro pilares:

Assistência pública, criada em 1919 com o objetivo de administrar instituições; de caridade (saúde, doença, loucura, indigência). 2. Instrução pública, cuja gênese data do final do século XIX, no período ditatorial de Latorre. No início do século XX, mantém os princípios do secularismo, natureza livre e obrigatória, e ajuda na sua expansão nesse período. 3. Legislação trabalhista com a adoção de medidas regulatórias para condições de trabalho e a consagração de certos direitos de trabalhadores (jornada de oito horas, fixação de salário-mínimo, reunião e greve, etc.). 4. A política de aposentadoria para a força de trabalho (pensões) a velhice, a invalidez e a morte dos destituídos, o que desencadeia um incipiente modelo de previdência social (VECINDAY, 2013, p. 75, tradução nossa).

Os aparatos de seguridade social também se solidificam neste período, contudo, eles tiveram a sua emergência no período anterior. Em 1986 foi criado o Fundo Escolar de Aposentadoria e Pensões e em 1904 foi fundado o Fundo de Aposentadoria e Pensões Civis, ambos asseguravam garantias a professores, inspetores, diretores, vice-diretores e secretários, bem como funcionários do Executivo, do Judiciário e da Assembléia Legislativa dos Conselhos. Tais coberturas foram paulatinamente ampliadas a outros segmentos laborais, especialmente no período de 1919 a 1954. Especificamente na década

---

<sup>42</sup> José Pablo Torcuato Batlle Ordóñez era vinculado ao Partido do Colorado e ao movimento Batllista. Era filho do ex-presidente Lorenzo Batlle e esteve à frente do governo do seu país por dois períodos, de 1903 a 1907 e de 1911 a 1915. O reconhecimento de pautas coletivas, o caráter conciliador de classes e o fomento a agendas reformistas foram características dos seus governos. Salienta-se que o Partido Colorado e, em grande medida, o movimento Batllista, esteve à frente do Estado Uruguaio ininterruptamente de 1868 a 1981.

de 1940, novas leis foram promulgadas, contemplando a proteção da família, maternidade e risco de desemprego<sup>43</sup> (SIENRA, 2007).

Em acréscimo a tais frentes, políticas sociais destinadas a atender às necessidades de sobrevivência a grupos pobres da população também passam a ser materializadas. O delineamento desses esboços iniciais de proteção social resulta da ação da elite nacional diante do tensionamento do Estado para fins de modelação da sociedade industrial. Sendo assim, pelo investimento estatal e o emprego público se consolidou uma nova estrutura social urbana, que intentava a criação de uma classe média forte. No plano social, o Estado se coloca como mediador de conflitos, pela efetivação de medidas de reparação social (VECINDAY, 2013).

Nesse momento, mediante a consolidação do regime democrático de governo, evidencia-se a transposição da concepção de privilégios para os direitos no campo protetivo. O estabelecimento de uma sociedade relativamente igualitária que fomentava a redistribuição da riqueza e a expansão democrática, elevando os níveis de consumo e bem-estar da população, moderou potenciais conflitos sociais e políticos. Vislumbrou-se a criação de importantes frentes de atuação, tal como a formulação do Código da Criança e do Conselho da Criança como órgão regulador das questões relativas às crianças, bem como, a criação do Ministério da Saúde Pública (VECINDAY, 2013).

A partir de 1930 se vislumbra o avanço da influência Cepalina<sup>44</sup>, no tocante ao modelo de desenvolvimento uruguaio, passando o Estado a assumir papel central no processo de desenvolvimento econômico e social. Vivencia-se aí um período de significativo crescimento econômico relacionado ao crescimento das indústrias, o avanço das medidas protecionistas, a implementação de obras de infraestrutura econômica e social promovidas pelo Estado. Diante desse cenário, o movimento político do Neoblatillismo aliou os interesses da burguesia industrial, da pequena burguesia e da classe trabalhadora:

---

<sup>43</sup> A seguridade social uruguaia passou a se organizar mediante a gestão unificada dos benefícios a partir de 1967 diante da criação do Banco de Previdência Social (BPS), o qual objetivava coordenar os serviços de segurança social do Estado e organizar a segurança social do país. O período ditatorial do país (década de 1970 e 1980) impôs transformações na organicidade da seguridade social, tal cenário foi modificado com a reabertura democrática do país ao final da década de 80. A este respeito, consultar obra “La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)” produzida por Mariana Sienra (2007).

<sup>44</sup> Terminologia que caracteriza a atuação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Em referência as concepções defendidas pela CEPAL “Dentre seus postuladores, destaca-se como principal expoente intelectual o argentino Raúl Prebisch, seguido do brasileiro Celso Furtado e do chileno Aníbal Pinto, os quais se filiavam a uma vertente keynesiana e transitavam nas discussões que versaram sobre a economia política clássica.” (TELES, 2018, p.70)

A preocupação em manter a ordem e a paz social guiou grande parte das intervenções do Estado e permitiu a configuração de um Estado das demandas sociais. Já em 1950, o medo de um avanço dos setores sindicais causou uma reviravolta na política do neobatllismo: diante de uma série de conflitos sindicais surgidos. Devido ao aumento da inflação, o governo decreta medidas rápidas de segurança. Em meados dos anos 50, os primeiros sinais de estagnação econômica se manifestaram: um acúmulo de déficits na balança de pagamentos e um agudo processo inflacionário. O esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações se expressa fortemente nas décadas dos anos sessenta e setenta, levando a ‘uma crise estrutural da sociedade uruguaia, o advento de um regime autoritário, uma reestruturação drástica desenvolvimento social econômico e regressivo’ (VECINDAY, 2013, p. 78).

A conjuntura que permeia a crise uruguaia e a emergência de um governo autoritário iniciado no ano de 1973 e estendido até o ano de 1985, materializa-se no contexto de consolidação imperialista dos Estados Unidos e de agudização da dependência econômica latino-americana às agências multilaterais de desenvolvimento, nesse momento, representadas, especialmente, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

O fomento de empréstimos (via agências multilaterais do desenvolvimento) para a reestruturação econômica diante de cenários de crise expunha os países latino-americanos às exigências dessas agências, as quais, por sua vez, acoplavam-se aos interesses norte-americanos. Sob tal prisma, os movimentos de reformas do Estado e de desmantelamento dos escopos protetivos endossados a partir de 1980, passaram a reconfigurar a dinâmica de proteção social uruguaia, afastando-a do seu histórico universalismo, estratificando e aproximando-a da execução de políticas residuais e focalizadas. Os movimentos de reorganização dos escopos de proteção social no Uruguai iniciados na década de 1990 e propagados nas décadas subsequentes se engendram ao cenário latino-americano de reformas neoliberais, tal como será abordado no Capítulo 3 e 4 desta tese.

Diante desse amplo cenário, pode-se aferir que os países latino-americanos sedimentaram os seus lastros de proteção social de forma convergente aos modelos de desenvolvimento econômico vigentes nos distintos períodos históricos, inferindo de maneira ínfima nas estruturas de desigualdade social e pobreza características desta região. Diante de paradigmas protetivos duais (Brasil) e de universalismo estratificado (Uruguai, Argentina e Chile), os países latino-americanos instituíram escopos protetivos pautados hegemonicamente na lógica do seguro social em atenção a classe vinculada

formalmente ao trabalho. Lastros protetivos assistenciais, dirigidos às parcelas da população não incluídas no mercado de trabalho, foram paulatinamente ampliados a partir da década de 1940 e 1950, sob a égide da filantropia vinculada às ações caritativas, religiosas e eventualmente públicas. Destarte, as décadas que antecedem o despontamento da matriz neoliberal caracterizam o movimento de ampliação protetiva mediante ações de saúde, educação primária e programas habitacionais.

O cenário eclodido a partir da década de 80, especialmente durante 90, mediante a instituição de agendas reformistas instituiu o reordenamento da proteção social na região. A tardia ascensão de governos progressistas não transformou exponencialmente o desigual cenário latino-americano e, de certa maneira, ao não produzir mudanças estruturais facilitou a emergência de governos neoconservadores que produziram - e atualmente produzem -, significativas perdas da proteção social da região. Diante desse cenário é que o próximo capítulo desta tese analisará a evolução dos indicadores sociais e do gasto social público, com vistas a observar como governos progressistas e conservadores produziram avanços e/ou retrocessos nos sistemas de proteção social da região nos últimos trinta anos.



### **3 A PROTEÇÃO SOCIAL E A CONDUÇÃO IDEOPOLÍTICA ASSUMIDA PELOS GOVERNOS PROGRESSISTAS E CONSERVADORES: O GASTO SOCIAL PÚBLICO E OS INDICADORES SOCIAIS EM DEBATE**

A análise da proteção social da América Latina aqui proposta será realizada a partir da exposição dos indicadores sociais quantitativos, imbrincados às dimensões da saúde, educação e assistência social dos países objeto de estudo (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) e da evolução do gasto social público (GSP) nos diferentes governos progressistas e conservadores no período compreendido entre 1990 e 2018. Para tal, será utilizada como fonte de dados o indicador denominado “Indicadores de Gasto Público em Proteção Social por funções do governo”, sistematizado e publicado anualmente pela CEPAL. Nesse sentido, entende-se por gasto social público o montante de recursos destinados a financiar políticas relacionadas às funções de proteção social, educação, saúde, habitação e serviços comunitários<sup>45</sup>, atividades recreativas culturais e religião<sup>46</sup>, bem como, proteção ao meio ambiente<sup>47</sup>. A análise aqui construída se deterá às dimensões do GSP em saúde, educação e proteção social (assistência social). Ressalta-se que o GSP per capita é calculado pela CEPAL a partir da moeda nacional de cada país.

Para fins metodológicos, cabe ressaltar quais concepções de GSP que subjazem as análises construídas nesta tese. Dentre as funções do governo, entende-se por GSP em proteção social, o inerente aos serviços e às transferências às pessoas e famílias em situação de pobreza e exclusão social, destinado ao enfrentamento de riscos que podem afetar a população (como por exemplo enfermidades, vulnerabilidade e desemprego, pobreza entre outros fatores). Nessa mesma direção, entende-se por gasto em saúde o que se destina a custear os serviços de saúde prestados às pessoas e às coletividades. Por fim, entende-se por gasto em educação o inerente ao custeio de distintos níveis de ensino, pesquisa e desenvolvimento da educação (CEPAL, 2020).

A discussão subsequente buscará desvendar, pela análise da evolução do gasto público e dos indicadores sociais longitudinais, quais os contornos que a proteção social assumiu nas últimas três décadas em meio à oscilação de projetos ideopolíticos distintos materializados pela alternância de governos. As políticas de saúde, educação e assistência

---

<sup>45</sup> Refere-se ao investimento em urbanização, desenvolvimento comunitário, abastecimento de água e iluminação pública.

<sup>46</sup> Destina-se ao entretenimento, atividades esportivas, atividades culturais, rádio, televisão e para serviços religiosos.

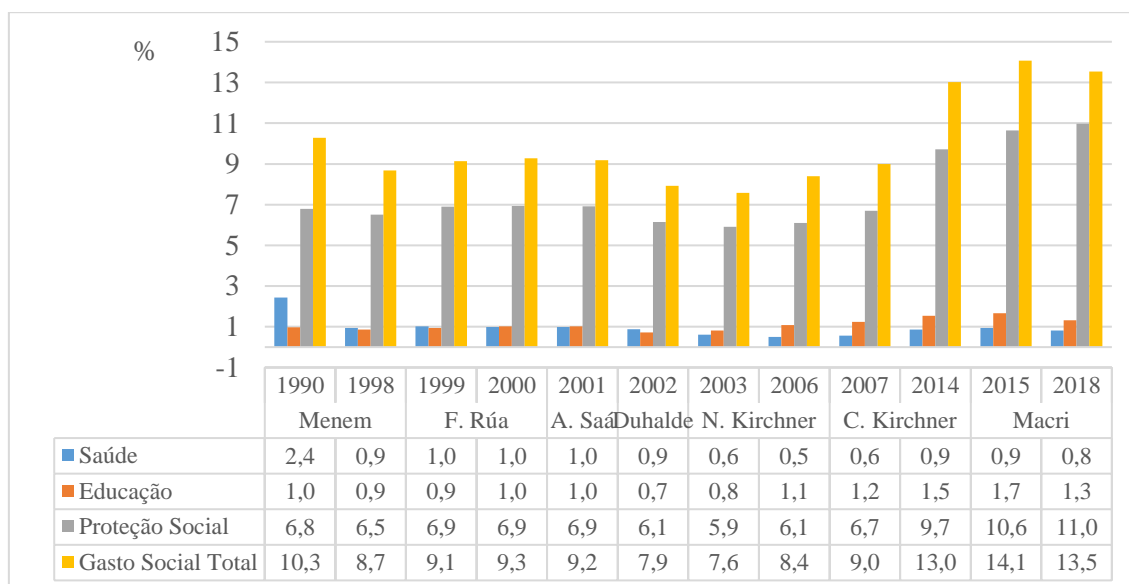
<sup>47</sup> Alude ao investimento na gestão de resíduos e de esgoto, redução da poluição, biodiversidade e proteção da paisagem e pesquisas relacionadas à proteção ambiental (CEPAL, 2020).

social serão descritas de maneira genérica, visto a impossibilidade de aprofundar a análise de cada realidade nacional. Para tal, obras de autores nacionais foram utilizadas e referenciadas como fonte primordial na caracterização dos sistemas protetivos.

### 3.1 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais na Argentina nas últimas três décadas

A análise da evolução do GSP elucida os contornos que a proteção social assume nos diferentes períodos históricos. Nesse sentido, o comportamento do GSP na Argentina no período entre 1990 e 2018 pode ser observado a partir das informações contidas no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução do gasto social público na Argentina em percentagem do PIB



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Os primeiros anos da década de 1990 apresentaram uma lenta progressividade na evolução do GSP total. Inevitavelmente, esse comportamento pode ser atribuído aos resquícios da crise econômica conhecida como “crise da dívida externa” ocorrida na década de 1980, que gerou ao período o atributo de “década perdida” (devido ao déficit fiscal e à oscilação inflacionária), afetando a América Latina como um todo. Tal crise, inevitavelmente, incidiu no campo da política social pelo recrudescimento das reformas de cariz neoliberal iniciadas em alguns países ainda na década de 80, sob orientação das agências multilaterais de desenvolvimento.

O GSP no primeiro septênio da década de 1990 sofreu uma significativa redução. Nesse momento, a Argentina estava sob a gestão de Carlos Saúl Menem Akil (governo conservador). Essa tendência foi continuada nos governos subsequentes, os quais produziram ínfimos incrementos no gasto social público total. A gestão de Menem foi sucedida por outros governos conservadores, sendo eles: Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá<sup>48</sup> e Eduardo Alberto Duhalde<sup>49</sup>. Saá e Duhalde possuíram breves gestões, pois precederam o governo do presidente Fernando de la Rúa, que renunciou diante da emergência de protestos da população. A efervescência popular que gerou a renúncia do presidente adveio da insatisfação coletiva diante da aguda crise econômica<sup>50</sup> que assolou a Argentina no período de 1998 a 2002 e que teve seu início no governo de Carlos Saúl Menem.

Posteriormente, Néstor Carlos Kirchner foi eleito no ano de 2003 em sucessão à Duhalde. A vitória de uma gestão progressista em um país que historicamente esteve sob comando de gestões conservadoras imbricadas as elites nacionais ocorreu devido à promessa de mudança e inovação política que mobilizou a população argentina. Esse governo ficou conhecido como aquele que implementou políticas progressistas em um contexto de crise, recessão econômica e agravamento das expressões da questão social.

Durante tal gestão se evidenciou uma tendência ao aumento do GSP total, ainda que gradual, visto que os revezes do longo período de crise econômica ainda repercutiam na economia do país. Progressos significativos foram materializados pela sucessora Cristina Kirchner (progressista), a qual alocou o GSP total no maior patamar evidenciado desde a década de 1990. Na contra tendência, dentre os governantes com maior decréscimo no gasto social público total, situam-se os governos conservadores de Carlos Menem e Mauricio Macri, esse último sucessor de Cristina Kirchner. Tais dados podem ser evidenciados a partir das informações constantes no Quadro 5, que detalha a variação do GSP em cada governo desse período.

---

<sup>48</sup> Adolfo Rodríguez Saá foi nomeado pelo congresso nacional da Argentina e permaneceu no cargo de 23 à 31 de dezembro de 2001.

<sup>49</sup> Eduardo Alberto Duhalde igualmente nomeado pelo congresso nacional da Argentina e permaneceu no cargo de 2002 à 2003 concluindo o mandato inicialmente pertencente a Fernando de La Rúa.

<sup>50</sup> A causa da crise econômica Argentina esteve relacionada a crescente dívida externa atrelada a credores internacionais (especialmente o Fundo Monetário Internacional). Tal dívida foi agudizada em meio aos dois últimos períodos de governos ditatoriais no país (1966 à 1983). Notavelmente, a crise econômica desencadeou um cenário de instabilidade política que ocasionou a troca de representantes mediante intervenção do congresso nacional e possibilitou a posterior emergência de governos com agendas progressistas representados por Néstor Carlos Kirchner e pela sua sucessora (e cônjuge) Cristina Elisabet Fernández Kirchner no período compreendido entre 2013 à 2014.

Quadro 5 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB<sup>51</sup>

Governos e variação percentual do gasto social no PIB	Carlos Saúl Menem Akil	Fernando de La Rúa	Néstor Carlos Kirchner	Cristina Elisabet Fernández Kirchner	Mauricio Macri
	Conservador	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador
	1990-1998	1999-2000	2003-2006	2007-2014	2015-2018
<b>Gasto Social Total</b>	-1,6	0,2	0,8	4	-0,6
<b>Saúde</b>	-1,5	0,0	-0,1	0,3	-0,1
<b>Educação</b>	-0,1	0,1	0,3	0,3	-0,4
<b>Proteção Social</b>	-0,3	0,0	0,2	3	0,4

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>52</sup>

A análise da variação do gasto social público (total e por funções)<sup>53</sup> em cada governo elucidada no Quadro 5 possibilita aferir que as retrações mais significativas no GSP ocorreram nos governos de Carlos Saúl Menem na saúde e proteção social, bem como no governo de Mauricio Macri na saúde e educação. A tendência a privatização das políticas de saúde e educação são perceptíveis na Argentina tendo angariado maior abrangência a partir das reformas da década de 1990.

Nesse sentido, os governos progressistas das gestões “Kirchner”, especialmente na gestão de Cristina, produziram significativos avanços no GSP de educação e proteção social. A difusão dos Programas de Transferência Condicionada de Renda e as medidas de ampliação da educação pública apresentam-se enquanto ações que justificaram o avanço do GSP nessas funções. As variações do GSP se tornam mais representativas quando observadas a partir de sua variável per capita (ou seja, a partir do custeio per capita em dólar), tal como se pode observar nas informações contidas no Quadro 6.

<sup>51</sup> O quadro alusivo à variação do Gasto Social na Argentina a partir do PIB foi construído com base nos dados relativos aos indicadores do primeiro ano (A) e último ano (B) de gestão de cada governo. Os dados aqui apresentados aludem à subtração de “B-A”, que resultou na variação média (progressiva ou regressiva) do gasto social (total e em funções).

<sup>52</sup> Dados alusivos ao indicador “Gastos públicos de acordo com a classificação por funções governamentais (em percentagens do PIB)”, organizado pela CEPALSTAT (2020).

<sup>53</sup> A análise da variação do gasto social (total e por funções) não foi possível ser produzida nas gestões de Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Alberto Duhalde, visto que ambos permaneceram curto período na função presidencial.

Quadro 6 - Variação do gasto social público per capita na Argentina<sup>54</sup>

Governos e variação absoluta do gasto social per capita	Carlos Saúl Menem Akil	Fernando de La Rúa	Néstor Carlos Kirchner	Cristina Elisabet Fernández Kirchner	Mauricio Macri
	Conservador	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador
	1990-1998	1999-2000	2003-2006	2007-2014	2015-2018
<b>Gasto Social Total</b>	\$ 121,00	\$ -4,00	\$ 211,00	\$ 464,00	\$ -123,00
<b>Saúde</b>	\$ -68,00	\$ -4,00	\$ 1,00	\$ 34,00	\$ -18,00
<b>Educação</b>	\$ 15,00	\$ 5,00	\$ 39,00	\$ 38,00	\$ -40,00
<b>Proteção Social</b>	\$ 149,00	\$ 8,00	\$ 123,00	\$ 348,00	\$ -19,00

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>5556</sup>

A evolução do GSP per capita também atinge suas maiores marcas nos governos progressistas da gestão Kirchner, assim como os decréscimos mais significativos foram materializados nas gestões de Menem e Macri. A esse respeito, vislumbra-se que o GSP per capita no início da década de 1990 (gestão Menem) era de \$ 642, já no ano de 2002 (gestão Duhalde) foi de \$ 545. Tal decréscimo possuiu estreita relação com a grave crise econômica latente nesse período, indicando a adoção de medidas pró-cíclicas (ou seja, no mesmo sentido dos ciclos econômicos que diminui o GSP em períodos de crise e baixa arrecadação). A condução anticíclica foi materializada exclusivamente no início da gestão de Néstor Kirchner, visto que, em que pese os revezes persistentes da recessão econômica evidenciou-se a tendência à progressividade no GSP.

O período compreendido entre 2003 e 2014 (gestões Kirchner) propiciaram o maior GSP. Nesse sentido, registrou-se no ano de 2003 o valor médio de \$ 561,00 e no ano de 2014 se atingiu o montante de \$ 1357,00, representando o aumento de 142% no GSP total. Os dados do ano de 2018 remontam a um ínfimo incremento no gasto perceptível ao alcance da marca de \$1368,00, o que significa uma média de 0,8% de aumento no período de quatro anos (2014 a 2018) (CEPALSTAT, 2020).

<sup>54</sup> O quadro alusivo à variação do gasto social público per capita foi construído com base nos dados relativos aos indicadores do primeiro ano (A) e último ano (B) de gestão de cada governo. Os dados aqui apresentados aludem à subtração de “B-A”, que resultou em aumento ou diminuição do gasto social per capita na respectiva gestão do governo.

<sup>55</sup> Dados alusivos ao indicador “Gastos públicos de acordo com a classificação por funções de governo (por habitante em dólares a preços constantes)” organizado pela CEPALSTAT (2020).

<sup>56</sup> A análise da variação do gasto social (total e por funções) não foi possível ser produzida nas gestões de Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Alberto Duhalde, visto que ambos permaneceram curto período na função presidencial.

Dentre as funções com maior importância no GSP total se encontram a proteção social seguida das políticas de educação e saúde. A esse respeito, vislumbra-se que o GSP per capita em proteção social no início da década de 1990 era de \$ 424,00, passando para \$ 572,00 nos anos 2000 e \$ 880,00 no ano de 2010. O último dado disponível alusivo ao ano de 2018 atualiza o valor do GSP na função da proteção social no montante de \$ 1109,00 (CEPALSTAT, 2020).

Em análise às políticas sociais setoriais, observa-se que desde o início da década de 90 a política de saúde argentina se alicerçou na atuação de três setores distintos, sendo eles o setor público (o qual contempla os ministérios nacional e provincial, a rede de hospitais e os centros de saúde pública), a seguridade social (é organizada a partir das obras sociais vinculadas às categorias dos trabalhadores e sindicatos) e o setor privado (vinculadas aos seguros privados, empresas de medicina e também prestam serviços as obras sociais).

Durante o governo de cariz conservador de Carlos Saúl Menem (1990-1998), as tendências no âmbito da política de saúde atenderam as agendas de reformas de cariz neoliberal atreladas ao ajuste estrutural, a descentralização das ações e retração do gasto público com ênfase na privatização dos serviços e mercantilização do direito à saúde. Dentre as principais mudanças sedimentadas esteve a mudança na legislação alusiva aos hospitais públicos, os quais após descentralizados passaram a ser autônomos, situação que paulatinamente desencadeou limitações no acesso ao financiamento público.

No ano de 1995, o Ministério das Finanças, ao receber apoio do Banco Mundial, introduziu a disputa de mercado no seguro social, pela qual os trabalhadores passaram a escolher entre a obra social e o seguro privado, findando a obrigatoriedade de vínculo por categoria profissional. Inevitavelmente, a substituição do pacto corporativo pela lógica de mercado suscitou o enfraquecimento das obras sociais, que como medida de enfrentamento passou a subcontratar serviços no setor privado para baratear seus custos e disputar associados. Essa dinâmica favoreceu o crescimento exponencial das empresas de medicina pré-paga (setor privado) (MACHADO, 2018, p. 2199).

A redução do GSP verificável nesse período foi significativa e em nível per capita a queda atingiu a marca de \$ -68,00 durante a gestão de Menem e em nível de GSP partindo do PIB houve a diminuição de -1,5% durante a gestão do referido presidente. Esse cenário se consolidou em um contexto de acirramento do desemprego e de precarização laboral em que muitos trabalhadores estavam sem acesso à seguridade social

e necessitavam recorrer aos serviços e hospitais públicos, situação que suscitou o aumento na procura pelos serviços públicos. Também nesse momento, o foco nos serviços foi largamente sedimentado e o alargamento da pobreza atingiu proporções alarmantes (GOLBERT; RAPOPORT, 2006, p. 49).

A estratégia de alastramento da lógica de mercado em detrimento do pacto corporativo no âmbito da saúde adotada pelo Governo de Menem teve continuidade no “Governo da Aliança”, tendo como primeiro presidente Fernando de La Rúa. Nesse sentido, a tensão dos bancos internacionais para a gradual ampliação das transferências das obras sociais de saúde à dinâmica pré-paga (empresas de medicina pré-paga) se fez presente. Em paráfrase a Mario Rovere, foi nesse momento que “o governo da Aliança percebeu que estava sendo pressionado a vender a última joia da avó” (2016, p. 27, tradução nossa). Nesse contexto, as reformas pró-mercado foram gradativamente sedimentadas e se fez perceptível a ampliação da presença de empresas privadas atuando no ramo de saúde.

A grave crise econômica da Argentina (2001) se solidificou e encontrou um sistema de saúde permeado pela fragmentação, pela exclusão dos serviços e com fortes heterogeneidades regionais, instituindo uma crise sanitária (MACHADO, 2018; ROVERE, 2016). Diante da emergência da crise econômica se evidenciou a adoção de uma condução pró-cíclica no âmbito das políticas sociais, especialmente da saúde. Nessa ocasião, representantes do alto escalão do governo de Duhalde defendiam a dissolução das políticas existentes no âmbito federal como forma de enfrentamento a crise, tal como se pode observar na seguinte menção: “se o governo quer economizar, que se dissolva Ministério da Saúde, Ação Social, Trabalho e Educação, porque saúde, educação, trabalho e ação social estão hoje nas mãos dos governadores provinciais” (ROVERE, 2016, p. 27, tradução nossa).

Os rebatimentos da crise no âmbito da política de saúde relacionaram-se às significativas perdas dos avanços em saúde acumulados durante anos que a antecederam. Tornou-se perceptível o aumento das taxas de mortalidade entre grupos de risco, a degradação dos serviços de saúde devido à falta de investimento, o aumento da incidência de surtos de doenças, o aumento do custo dos medicamentos, o endossamento da exclusão da população mais empobrecida aos serviços de saúde e a crescente demanda por serviços de saúde mental. Ademais, soma-se a esse cenário a crise alimentar que deixou milhares de pessoas sem acesso a alimentação, tal como será detalhado a seguir (ROVERE, 2016).

Diante do agravamento dos indicadores de saúde do país, instituiu-se o Decreto de Emergência Sanitária (o qual possuía caráter transitório, mas foi continuamente renovado). A principal ação do governo de Duhalde foi a de garantir a sobrevivência do setor privado (igualmente afetado pela crise) pelo chamado Programa Médico de Emergência Obrigatório (vinculado às obras sociais e ao setor privado – “pré-pagas”) (ROVERE, 2016).

Destarte, os governos Kirchneristas, liderados por Nestor Kirchner e Cristina Kirchner que chegaram ao poder no ano de 2003, adotaram uma nova postura diante dos serviços de saúde, sendo a eles atribuído significativos avanços nos marcos regulatórios inerentes à política de saúde nacional e à sua ampliação<sup>57</sup>. Foi um período marcado pela implementação e expansão de programas em saúde e debates sobre os marcos regulatórios do setor privado e das obras sociais, ademais “o Conselho Federal de Saúde fortaleceu-se como instância de articulação intergovernamental e definiu prioridades incluídas no Plano Federal de Saúde 2004-2007: política nacional de medicamentos; saúde materno-infantil; seguro público de saúde; programas específicos e Atenção Primária em Saúde” (MACHADO, 2018, p. 2199).

Como uma das primeiras ações executadas pelo governo, destacam-se os encaminhamentos frente a demanda da saúde materno-infantil. Como medida adotada e em contrariedade à política adotada pelo governo anterior, Néstor Kirchner instituiu que o Plano Nascer<sup>58</sup> executado no ano 2004, então financiado pelo Banco Mundial não mais financiaria serviços do setor privado, restringindo-se ao financiamento de ações realizadas pelo setor público. A partir de então, garantiu-se avanços na base de registros dos usuários (visto a preocupação com a omissão de nascimentos e óbitos infantis) e o envolvimento do Serviço Social Provincial (ROVERE, 2016).

No ano de 2002, a instituição do Programa Remediar, destinado a viabilizar o acesso da população a medicamentos essenciais somada a aprovação da legislação alusiva

---

<sup>57</sup> Dentre tais avanços no campo do marco regulatório da política de saúde, destacam-se: Lei de Saúde Sexual e Procriação Responsável nº 25673; Lei que proíbe a escolaridade de estudantes grávidas nº 25808; Lei de Saúde Mental nº 26657; Lei de Produção Pública de Medicamentos nº 26668; Lei dos Direitos nº 26529; Lei do Programa Educação Nacional e Prevenção em Vícios e abuso de drogas nº 26586, Lei de Fertilização Assistida nº 26862, Lei Sistema de Proteção Integral para Pessoas Transplantadas nº 26928; Lei de Regulação da Medicina Pré-pago; Lei de Migração nº 25871 e a Lei de Direito à identidade de gênero nº 26743. (ROVERE, 2016)

<sup>58</sup> Executado pelo governo federal e pelas províncias objetivava diminuir as taxas de mortalidade materna e infantil. Inicialmente desenvolvido em nível piloto passou a ser ampliado à âmbito nacional no ano de 2007 atendendo crianças até 5 anos e gestantes junto ao serviço público. No ano de 2012 o programa passou a atender crianças de até 10 anos, adolescentes até 19 anos e mulheres até 64 anos. Ademais, no ano de 2014 foi renomeado programa Sumar. (MACHADO, 2018)



aos medicamentos genéricos, foram avanços significativos que estabeleceram exigências a serem cumpridas por empresas de medicina pré-paga e obras sociais. O Plano Nascer e o Remediar foram revistos e maximizados no período de 2008 a 2014: “Em 2009 o primeiro [Remediar] incorporou um componente para fortalecer redes de serviços de saúde nas províncias. Em 2014 foi renomeado Remediar + Redes, com três estratégias: provisão de medicamentos essenciais; fortalecimento de redes; e capacitação de profissionais do primeiro nível de atenção” (MACHADO, 2018, p. 2200).

Em referência ao controle epidemiológico, a partir do ano de 2009 a ameaça pandêmica requisitou do governo de Cristina Kirchner medidas de contenção e prevenção aos vírus (especialmente dengue e influenza). A ampliação das vacinações ocorreu entre o ano de 2009 a 2014, vinculando-se às ações do Programa Nascer (ROVERE, 2016).

No tocante às obras sociais, em que pese a regulamentação do Plano Médico Obrigatório de 2000, a lógica de competição entre obras e afiliados (pacto corporativo), prosseguiu conjuntamente com a ampliação da contratação do setor privado para disponibilizar serviços. A esse respeito:

Quanto à regulação do setor privado, em 2011 promulgou-se a Lei de Medicina Pré-paga que admitiu a existência de usuários cuja relação é intermediada por obras sociais, e não alterou a segmentação na estrutura e as desigualdades do sistema de saúde. Em 2011, existiam cerca de 280 obras sociais nacionais, cobrindo 39% da população; o Instituto Nacional de Serviços Sociais para aposentados e pensionistas cobria 8%; as 24 obras provinciais, 14%. O setor privado era conformado por cerca de 350 empresas, cobrindo 9% da população. Por fim, cerca de 30% da população dependia de serviços públicos (MACHADO, 2018, p. 2200).

Posteriormente, durante o governo de Mauricio Macri, que teve o seu início no ano de 2015, o Ministério da Saúde foi rebaixado à condição de secretaria e teve seu orçamento reduzido (-0,1% do gasto social público em saúde e a diminuição de \$18,00 per capita). Tal ação possuiu estreita relação às investidas privatistas em larga escala direcionadas à saúde durante os quatro anos dessa gestão. A percepção partilhada pelo governo de Macri partia do pressuposto que a intervenção do Estado diante da saúde deveria ser mínima, e, quando imprescindível a intervenção, ela deveria ser viabilizada pelas províncias (e não pelo governo federal).

O rebaixamento do Ministério da Saúde à condição de secretaria desencadeou a diminuição orçamentária. Os impactos desse reajuste afetaram as áreas de vacinas, medicamentos e reagentes, agudizando um possível cenário de crise epidemiológica e

sanitária<sup>59</sup>. A esse respeito, é recorrente entre teóricos que pesquisam a proteção social em saúde Argentina a percepção cunhada por Gollan: “a nação continuará a transferir para as províncias cada vez mais responsabilidades na área da saúde, mas sem os orçamentos correspondentes [...] desarticulando e fragmentando ainda mais o sistema de saúde, onde o resultado será que mais e mais pessoas verão uma diminuição no seu acesso à saúde” (GOLLAN, 2018, tradução nossa).

Em análise ao comportamento dos indicadores sociais ao longo da década de 90, observa-se que durante as gestões conservadoras (1990 a 2002), as taxas de mortalidade infantil possuíram decréscimo, a esperança de vida ao nascer possuiu incremento (de 72,3 anos para 74,4). O acesso da população às habitações com instalações de saneamento básico melhorada era de 87,4% no ano de 1990, tendo aumentado para 92,1% no ano de 2002 (CEPALSTAT, 2020). Ademais, o número de médicos a cada dez mil habitantes possuiu incremento, transitando de 26,4 no início da década para 32,4 no ano de 2001. Em que pese a tendência progressiva dos indicadores quantitativos de saúde, é recorrente no campo teórico a tese que atesta a ineficácia das gestões conservadoras nesta área durante a década de 90 (especialmente ao final dela e início dos anos 2000) (CEPALSTAT, 2020).

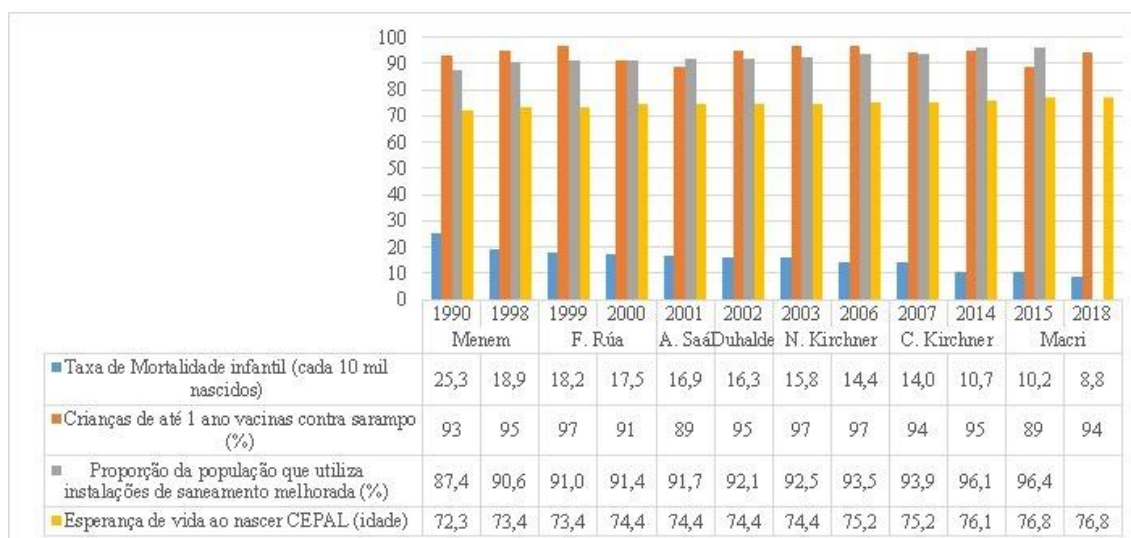
Durante os governos progressistas kirchneristas (2003 a 2014), observa-se uma significativa melhoria nos indicadores de saúde nacionais. A respeito disso, o quantitativo de médicos a cada dez mil habitantes ascendeu de 31,8 no ano de 2004 para 39,4 no ano de 2013. As pessoas que acessavam instalações sanitárias melhoradas também progrediram de 92,5% no ano de 2003 para 96,1% em 2014. A desnutrição infantil também possuiu um decréscimo, de 4,1% no ano de 2008 passou para 3,6% no ano de 2014. A expectativa de vida aumentou 1,7 anos, atingindo a marca de 76,1 anos em 2014. A mortalidade infantil a cada dez mil nascidos reduziu significativamente de 15,8 (no ano de 2003) para 10,7 em 2014 (CEPALSTAT, 2020).

---

<sup>59</sup> A este respeito, vide as informações: “[...] outro corte de 9.000 milhões de pesos para vacinas e medicamentos levou à renúncia do chefe da Diretoria de Aids, Doenças Sexualmente Transmissíveis, Hepatite e Tuberculose porque eu não ia ser capaz de sustentar o fornecimento de medicamentos e reagentes para as 67.000 pessoas que compreende. A mesma coisa já acontece (e vai continuar a se aprofundar) com os cortes programas orçamentários em programas de doenças oncológicas (Banco Nacional de drogas fora de estoque), as de transmissão sexual (aumento dramático em sífilis congênita e HIV / AIDS), aquelas transmitidas por vetores (dengue, chikungunya e zica), e aqueles evitáveis por vacinas (as doses do esquema nacional foram suspensas). (GOLLAN, 2018, p.5)

Destarte, em que pese o cenário descrito pelos teóricos da área que indica um retrocesso no campo das conquistas na política de saúde durante o governo conservador de Macri, os indicadores específicos de ordem quantitativa de saúde não precisam a magnitude do impacto recessivo. A tendência regressiva da mortalidade infantil prossegue (tal índice passou de 10,2% no ano de 2015 para 8,8% no ano de 2018). O acesso à vacina contra sarampo para crianças de até 1 ano possui um avanço expressivo, aumentando de 89% no ao de 2015 para 94% no ano de 2018 (CEPALSTAT, 2020). Tais indicadores podem ser visualizados na sua integralidade a partir das informações contidas no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Evolução dos indicadores de saúde na Argentina



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Não obstante, a respeito de outras áreas do sistema protetivo argentino, tal como a política de educação, observa-se que ela se organiza mediante a atuação do setor público e privado (destacando-se, nesse campo, a atuação de instituições confessionais). Atualmente, são reconhecidos quatro níveis de ensino, sendo eles: educação primária (6 anos), educação secundária básica (3 anos - a qual finda o período de educação obrigatório), terceiro nível ou educação secundária superior/ polimodal (2 a 3 anos - sendo possível escolher a orientação da formação desejada) e a educação superior. Historicamente, os índices de educação da Argentina despontam como um dos melhores da América Latina, especialmente no que tange à ínfima taxa de analfabetismo e os altos

índices de alunos com o ensino obrigatório concluído. Já no ano de 1960 o país havia universalizado a educação primária.

Em que pese a tradição da qualidade em Educação atribuída a Argentina, torna-se perceptível que o poder público no início da década de 1990 destinou pouco do GSP a essa função. Conforme observado no Gráfico 1, no ano de 1990, o GSP em educação atingiu a monta de 1,0% do PIB, posteriormente, recentemente no ano de 2018 representou 1,3% do PIB. Ademais, durante esse intervalo temporal, o ano de 2002 evidenciou um decréscimo de 0,7% do gasto. A análise da variação desses indicadores também se torna esclarecedora, pois conforme constante no Quadro 5, percebe-se que os governos de Menem (-0,1%) e Macri (-0,4%) diminuíram o GSP em educação. Já os governos Kirchner despontam com um incremento de 0,3% em ambas as gestões.

Em consonância a essas tendências, ao se analisar a progressividade do gasto em educação per capita, vislumbra-se que no primeiro ano do governo de Menem o gasto público per capita foi de \$ 61,00, já no ano de 2001 atingiu a monta de \$ 80,00 e no ano seguinte (2002) diminuiu para \$ 50,00. A tendência progressiva do GSP em educação foi perceptível após a eleição de Néstor Kirchner no ano de 2003, momento em que o GSP per capita em educação atingiu \$ 60,00. Posteriormente, em meio à gestão de Cristina Kirchner, o ápice do referido gasto ocorreu no ano de 2013, no qual atingiu o montante de \$ 167,00. Durante o governo Macri se consolidou uma tendência regressiva e no ano de 2018 o valor decaiu para \$ 133,00. Nesse mesmo sentido, observou-se que as menores taxas de variação do GSP per capita em educação ocorreram nas gestões de Menem (- \$ 68,00) e Macri (- \$ 40,00), ademais, os maiores incrementos ocorreram nas gestões de Néstor e Cristina (\$ 39,00 e \$ 38,00, respectivamente).

A respeito da gestão de Menem, identifica-se que a política de Educação sofreu igualmente o impacto das reformas de cariz neoliberal implementadas. As reformas descentralizaram a responsabilidade de financiamento e execução da política de educação do governo federal para as províncias (estados). Ideias de incremento da competitividade da população através da capacitação com vistas ao ingresso no mercado de trabalho foram mobilizadas como justificativa a descentralização. Não diferente de outras conduções perceptíveis no avanço da política educacional na América Latina, na Argentina, a lógica da educação instrumental, com vistas à capacidade e atenção as demandas do mercado, efetivaram-se.

A reestruturação do ensino primário também foi efetivada, ademais, os programas de desregulamentação e privatização<sup>60</sup> do ensino secundário também se fizeram efetivos. No ano de 1993 foi aprovada a Lei Federal de Educação (nº 24.195), a qual sedimentou o caminho da descentralização de algumas funções outrora relegadas às províncias, passando da função de executor para regulador. Ademais, foram endossados os caminhos para a privatização do ensino em todos os níveis, atribuindo ao setor privado grande protagonismo normativo (GOLBERT; RAPOPORT, 2006, p. 46).

Diante da falta de financiamento para viabilizar as transformações preconizadas pela nova Lei da Educação, vislumbrou-se o acirramento das desigualdades educacionais entre as diferentes províncias, bem como entre o setor público e privado, situação a qual paulatinamente endossou as heterogeneidades no sistema educacional do país durante a gestão de Menem. Ademais, o alastramento da pobreza em detrimento da crise agravou esse cenário: “Além das desigualdades regionais, o empobrecimento da população afetou a qualidade do sistema educacional. A escola não era mais apenas uma instituição onde foram educados, mas também onde comeram” (GOLBERT; RAPOPORT, 2006, p. 47).

Durante os governos subsequentes de Fernando de la Rúa, Adolfo Saá e Eduardo Duhalde, os indicadores sociais de educação sofreram poucas modificações seguindo as tendências do final do governo de Menem. No âmbito normativo, a reforma educacional do início da década foi a principal mudança efetivada na área. Nesse sentido,

Dez anos após a sanção da Lei Federal de Educação, que deveria estabelecer a base para o desenvolvimento de um sistema futuro para garantir mais anos de escolaridade e fazê-lo melhorando sua qualidade, o sistema se mostrou desarticulado e com forte irregularidade em termos de oportunidades de escolarização e aprendizagem real (TERIGI, 2016, p. 10, tradução nossa).

No período seguinte, marcado pelo início da gestão Kirchnerista se evidenciou avanços no campo da educação, especialmente no que tange ao incremento do GSP, revisão da política de educação partindo de seu marco normativo (legislação); ampliação da obrigatoriedade escolar; fomento à educação inclusiva e tecnológica e incentivo à capacitação docente<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> A esse respeito, “por meio de políticas ativas ou “Apolítico”, o Estado consolidou o substrato “histórico” da privatização, garantindo condições diferenciadas de financiamento que garantiam “rentabilidade” e a qualidade diferencial de um segmento privado subsidiado que reforçam a segmentação do sistema educativo segundo as condições socioeconômicas dos alunos” (VIOR; RODRIGUEZ, 2012, p. 98).

<sup>61</sup> Enquanto elementos normativos destes avanços destacam-se a aprovação das seguintes leis: Lei de Garantia do Salário do Professor e 180 dias de aula (25864 de 2003); Lei do Fundo Nacional de Incentivos ao Ensino (25919 de 2004); Lei de Educação Profissional Técnica (26058 de 2005); Lei de Financiamento

Dentre os principais avanços no campo da educação evidenciados no governo de Néstor Kirchner está a reconfiguração das ações estatal-nacional como via integradora das ações políticas executadas por todos os federados (enfrentamento a heterogeneidade do sistema educativo no país); a responsabilização estatal diante da garantia de condições de igualdade para todos os cidadãos acessarem a educação e o fortalecimento da escola e do trabalho docente como agentes de transmissão de educação e cultura. Nesse sentido, evidenciou-se que o redirecionamento inclusivo norteou as propostas pedagógicas dos sistemas educativos de toda a nação. A aprovação de legislações no âmbito do financiamento educativo, do fomento ao ensino profissional e técnico, e da garantia do salário docente apresentaram-se como ferramentas para “reconstruir, transformar e fortalecer o sistema educativo argentino” (TERIGI, 2016, p. 13).

No ano de 2006 se edita-se a nova Lei de Educação Nacional, a qual, em tese, propunha avanços em relação à anterior. A esse respeito, interpretativas críticas contrárias ao governo de Néstor Kirchner surgem indicando que a condução das mudanças normativas ocorreu diante da intervenção e participação de representantes do setor privado e, nesse sentido, “Sob a lógica da nova centralização neoconservadora (descentralize responsabilidades centralizando decisões essenciais) é criada a Lei Nacional de Educação de 2006, acompanhado por um discurso crítico da Lei Federal de Educação de 1993” (VIOR; RODRIGUEZ, 2012, p. 98, tradução nossa).

A ressalva feita diante da condução assumida pelo governo de Néstor Kirchner diante da continuidade das privatizações é de que em que pese o discurso democrático ancorado nos princípios de igualdade cidadania, as medidas executadas contribuíram para a deterioração da educação pública em todos os níveis. O fomento de subsídios ao setor privado permaneceu ocorrendo em larga escala e, conforme indica Vior e Rodriguez (2012, p. 99, tradução nossa), “os subsídios ao setor privado são discricionários, e se dirigem em alta proporção a estabelecimentos que não atendem aos setores pobres e beneficiam, majoritariamente, escolas religiosas”. No ano de 2006, 27% dos alunos de todo o país estudavam no âmbito privado<sup>62</sup>.

---

Educacional (26075 de 2005); Lei de Educação Sexual Abrangente (26150 de 2006); Lei Nacional de Educação (26206 de 2006). (TERIGI, 2016, p.12, *tradução nossa*)

62 A esse respeito, evidencia-se uma mudança no cenário junto às províncias regionais mais pobres, nas quais o acesso à educação pública era mais abrangente. Nesse sentido: “Chaco e Formosa têm apenas 9% da matrícula em estabelecimentos privados, em frente à Cidade de Buenos Aires (49%), província de Buenos Aires (33%), Córdoba (32%) e Santa Fe (30%)” (MEZZADRA; RIVAS, 2010 *apud* VIOR, RODRIGUEZ, 2012, p. 98, tradução nossa).

Em alusão à gestão de Cristina Krichner<sup>63</sup>, evidencia-se a maturação das mudanças iniciadas pela gestão de Kirchner, especialmente no que tange aos desdobramentos relacionados a aprovação da Lei de Educação Nacional de 2006. Nesse sentido, vislumbra-se a construção dos Planos Nacionais de Educação (2009 e 2012), os quais estabeleceram linhas amplas de planejamento e alinhamento à política de educação pela definição de um planejamento trienal e de objetivos políticos para sua implementação. Ademais, o diagnóstico dos principais problemas e desafios que impediam a implementação dos pressupostos da Lei de Educação Nacional nas diferentes províncias Argentinas também foram eixos observados em tais planos.

Dentre os principais progressos perceptíveis nas gestões Kirchneristas no âmbito da educação estão o avanço da escolaridade inicial, o aumento do salário real dos professores, a construção de escolas, o progresso na educação técnica e na incorporação das tecnologias de informação e comunicação em educação. No âmbito do financiamento da educação outras evoluções e entraves são perceptíveis, dentre os quais ressalva-se o aumento real dos salários dos professores (defasado desde a crise de 2001) e o aumento do investimento em programas de equipamentos e infraestrutura que subsidiaram a massificação do sistema educacional em todos os níveis. “No entanto [...] problemas de cobertura de educação obrigatória (especialmente no nível médio) e definir meta de 30% de horas estendidas nas escolas primárias” (TERIGI, 2016, p. 37, tradução nossa) ainda eram notáveis. Outros avanços, especialmente no campo do reconhecimento da educação como direito de cidadania e da importância da inclusão de grupos minoritários nas agendas de governos foram perceptíveis. Nesse sentido:

Saliente-se que – durante o período analisado– o discurso do estado contribuiu para o conhecimento cidadão das desigualdades no exercício de certos direitos (identidade, gênero, proteção social, etc.). Na educação, promoveu reconhecimento de grupos tradicionalmente excluídos dos direitos que as leis reconhecem a todos. [...] Permanece o equilíbrio favorável e a ferramenta para o futuro de validação normativa de uma grande expansão nas concepções sobre o direito de educação e a responsabilidade do Estado em sua garantia (TERIGI, 2016, p. 34, tradução nossa).

---

<sup>63</sup> Como elementos normativos dos avanços protagonizados pelo governo de Cristina Kirchner se destacam a aprovação das seguintes leis: Lei dos Centros de Estudantes (26877 de 2013), que os reconhece como órgãos democráticos os de representação estudantil; Lei obrigatória da educação à crianças de 4 anos (27045 de 2014, promulgada em 2015), que altera a Lei Nacional de Educação por declarar a educação inicial obrigatória para quatro anos de idade no sistema educacional nacional; Lei de Implementação Eficaz de Responsabilidade do Estado no Nível de Educação Superior (27204 de 2015), que reforma a lei 24.521 do Ensino Superior estabelecendo acesso “gratuito e irrestrito” a estudos de grau estadual, proibindo exames e taxas de qualificação (TERIGI, 2016, p. 14, tradução nossa).

Posteriormente, o governo de Maurício Macri vinculado à “Aliança Cambiemos”<sup>64</sup>, iniciado no ano de 2015, constituiu-se como uma guinada conservadora em relação aos seus antecessores Kirchneristas. Comumente teóricos vinculados à teoria social crítica indicam que o governo de Macri significou uma volta ao “regime político vinculado ao neoliberalismo”. Tal concepção de gestão propiciou o agravamento das desigualdades e o endossamento da mercantilização de diferentes esferas da vida social, pelo qual se evidenciou a conversão de direitos em serviços, tal como o direito à educação (ESTEVEZ, 2019, p. 50).

A lógica mercantil e empresarial do sistema educativo foi alargada durante a gestão de Macri, mudanças e reordenamentos institucionais propiciaram flexibilizações e aberturas para o efetivo avanço da mercantilização da educação a qual concebia a educação não como direito social, mas como serviço a ser subsidiado pelo governo, indicando claramente a influência de cariz neoliberal. Nesse sentido, evidencia-se que a estratégia do governo de Macri, em que pese não ter efetivado mudanças estruturais, optou pela ação de enfraquecer o modelo educativo com mudanças paulatinas justificadas, como transformações técnicas e metodológicas orientadas a melhorar a eficiência do sistema (PORTA, 2019).

O governo de Macri foi marcado por mudanças no escopo institucional do Ministério da educação pela sua fusão a outras pastas. Em dezembro de 2015, o então ministério da Educação pelo Decreto N°13/2015 passou a denominar-se “Ministério da Educação e Esporte”. No ano de 2018, a sua estrutura foi novamente modificada pelo decreto N°801/2018, pelo qual a Educação se fundiu à Cultura, Ciência e Tecnologia, compondo o “Ministério da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia”. Nesse sentido, as ações desenvolvidas pelo governo macrista no âmbito da educação se atrelaram a quatro dimensões centrais: avaliação, inovação e tecnologia, políticas socioeducativas, formação e trabalho docente (ESTEVEZ, 2019, p. 50).

A partir do ano de 2016, o governo de Macri criou uma secretaria específica dentro do Ministério da Educação, responsável por fomentar o sistema de avaliação em educação. Tal sistema avaliativo estandarizado e quantitativo gerou inúmeras críticas e resistências ao governo a partir do ano de 2016.

---

<sup>64</sup> A esse respeito, “O governo de “Cambiemos” constituiu uma terceira onda neoliberal na Argentina, após a primeira onda imposta pela última ditadura militar (1976-1983), e a segunda onda identificada na década de 1990, com os governos de Menem (1989–1999) e a presidência inacabada de De La Rúa (2000–2001)” (ESTEVEZ, 2019, p. 50).



Provas periódicas vinculadas à “Operação de avaliação do aprendizado” foram efetivadas. O temor frente a tais processos avaliativos se relacionava ao mau uso dos resultados para a criação de Rankings entre escolas, professores e alunos movidos por valores meritocráticos, dando espaço para uso punitivo para demitir professores ou fechar escolas ou que a partir deles fossem promovidas lógicas comerciais na administração da educação. Também subjacente estava o “medo de desacreditar a educação pública”, ou ainda, de fomentar a culpabilização de alunos e docentes pelo baixo rendimento evidenciado nas avaliações (ESTEVEZ, 2019, p. 59, tradução nossa).

Macri consolidou com maestria uma campanha midiática direcionada a difusão da concepção de ineficiência da educação pública. Neste ensejo, o governo passou a defender a necessidade de uma “revolução educativa” assentada em uma “batalha cultural”, premissas as quais se relacionavam ao fomento de mudanças no sistema educativo alicerçadas em preceitos de educação com qualidade (vinculadas à oferta no setor privado), o fomento às capacidades humanas e ao empreendedorismo. “A verdade é que a ‘revolução educacional’ é a palavra utilizada pelos Cambiemos para nomear elipticamente a transformação necessária para estabelecer o modelo social e econômico neoliberal e neoconservador” (PORTA, 2019, p. 155).

O governo de Macri finda sem materializar os objetivos elencados no seu primeiro ano de governo. Nesse sentido, Eva Porta (2019, p. 160, tradução nossa) produz uma profícua avaliação das metas iniciais do governo e os resultados alcançados:

- ‘Elevar a qualidade do ensino público para chegar à pobreza zero’. No entanto, no primeiro semestre de 2018, a porcentagem de famílias abaixo a linha de pobreza é de 27,3% de acordo com INDEC.
- ‘A construção de três mil jardins de infância’. Até hoje foram construídas apenas 14 salas de aula e as empresas às quais as obras foram adjudicadas foram denunciadas por administração fraudulenta (La Nación, 25 de junho de 2018). [...]
- ‘Que todos os meninos terminem o ensino médio’. Até 2017, 60% de alunos concluíram o ensino médio (Canal 9, 26 de outubro de 2018).
- ‘Reavaliar os professores, que são os que colocam a alma e o corpo nas escolas’. Em todas as províncias, os aumentos salariais durante o primeiro semestre de 2018 ficaram atrás da inflação (Clarín, 17 agosto de 2018).

Destarte, a respeito do comportamento dos indicadores sociais na Argentina durante os governos conservadores, observa-se que desde a década de 90, a educação primária era consolidada e difundida no país. No ano de 1991, 98,3% das pessoas entre 15 e 24 anos de idade eram alfabetizadas. Os indicadores de menor expressividade nesse

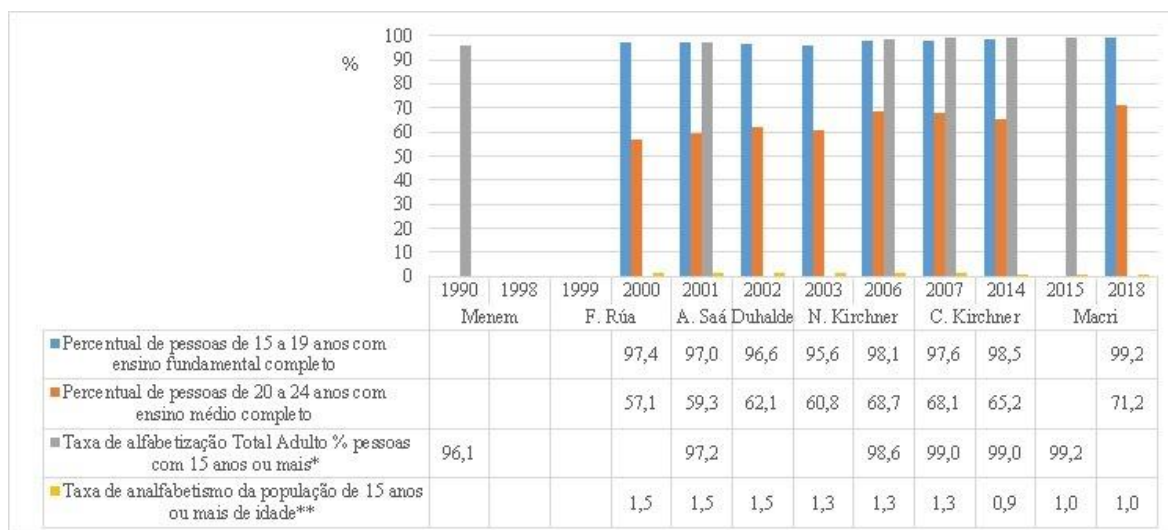
período se atrelaram ao ensino secundário, em meados do ano de 2000 (Gestão de Fernando de La Rúa<sup>65</sup>), apenas 57,1% das pessoas entre 20 e 24 anos de idade haviam concluído o ensino secundário (Ensino Médio) (CEPALSTAT, 2020).

Os indicadores sociais de educação durante os governos progressistas kirchneristas (período de 2003 a 2014) demonstram melhora no acesso à educação primária, o qual passou de 95,6% no ano de 2003 para 98,5% no ano de 2014. Ademais, a proporção de pessoas entre 20 e 24 anos que concluíram o ensino médio também aumentaram, tendo perpassado a marca de 60,8% no ano de 2003 para 65,2% no ano de 2014 (CEPALSTAT, 2020). Destarte, os indicadores sociais referentes ao período da gestão Macri evidenciam a tendência de continuidade em comparação ao último ano do governo de Cristina Krichner, indicando pequenas variações. Salienta-se que a análise detalhada de tais indicadores (e suas variações) se fez prejudicada pela inexistência de alguns dados junto à plataforma CEPALSTAT. A evolução dos indicadores sociais de educação da Argentina pode ser observada integralmente no Gráfico 3.

---

<sup>65</sup>Os dados alusivos ao indicador “percentual de pessoas de 20 a 24 anos com ensino médio completo, por sexo e área geográfica” possuem informações disponíveis a partir do ano 2000, restritamente.

Gráfico 3 - Evolução dos indicadores educação na Argentina



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

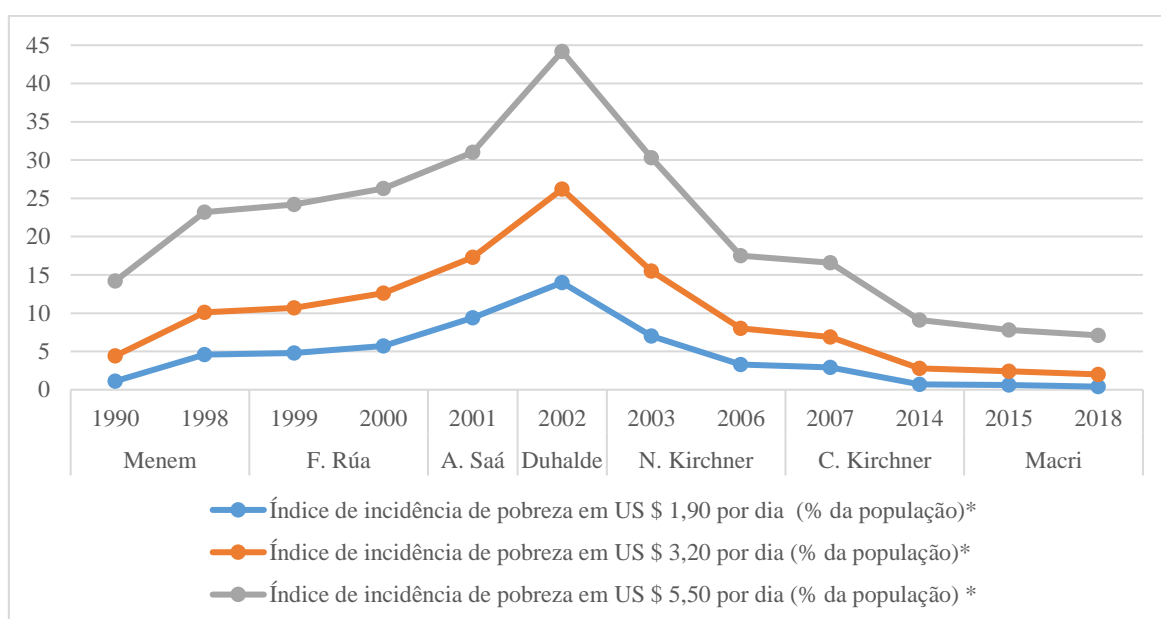
No tocante à área de assistência social, ao reconhecer a amplitude que os programas de transferência de renda assumem na América Latina desde a década de 1990 e o quanto os serviços de assistência social se redirecionam em consonância as diretrizes e ênfases desses programas, a análise promovida nesse item se deterá ao estudo específico do avanço dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRCs) na Argentina como eixo estruturante da política de assistência social<sup>66</sup>. Os PTRCs emergiram no contexto Argentino, bem como na América Latina, como forma de minimizar os efeitos mais gravosos da pobreza e da desigualdade social. Nesse sentido, tornaram-se público-alvo dessas políticas, trabalhadores desempregados, com vínculos precarizados e informais que devido ao crescente empobrecimento não conseguiam, e ainda hoje não conseguem, reproduzir suas condições materiais de existência (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O surgimento e a consolidação de tais programas se relaciona “a busca de resposta por parte dos governos eleitos, predominantemente de tendências progressistas, mas também dos próprios Organismos Internacionais, ao crescente conflito e questionamento social em relação às políticas de ajuste neoliberal e às consequências sociais por ela geradas, no sentido de reconstruir a estratégia de legitimidade” (SOTO; LIMA;

<sup>66</sup> Salienta-se que essa opção metodológica será replicada na análise do eixo “assistência social” dos demais países pesquisados.

TRIPIANA, 2016, p. 82). Como forma de enfrentamento à pobreza agudizada pelos ajustes estruturais no contexto latino-americano, tais políticas e programas passaram a se consolidar sob a forma de intervenção focalizada operacionalizada a partir dos escopos de assistência social existentes em cada país. A esse respeito, o Gráfico 4, a seguir, demonstra o comportamento das linhas de pobreza na realidade Argentina diante da alternância de governos desde o início da década de 1990.

Gráfico 4 - Evolução das linhas de Pobreza na Argentina



Fonte: Dados World Bank Data (2020)<sup>67 68</sup>

O alastramento das linhas de pobreza na Argentina no início da década de 1990 foi progressivo e atingiu seu ápice nos anos de 2001 e 2002 durante a grave crise econômica que assolou o país. Em linhas gerais, a tendência de diminuição da pobreza e da extrema pobreza somente se consolidou após final do ano de 2002 e início do ano de

<sup>67</sup> As linhas de pobreza convencionadas pelo Banco Mundial são amplamente aceitas e utilizadas para mensurar o avanço da pobreza e da extrema pobreza no mundo. Metodologicamente parte de dados monetários per capita para quantificar valores mínimos necessários para a subsistência humana. Nesse sentido, define-se por linha de extrema pobreza o valor (em dólar) de \$1,90 (per capita/dia) e de pobreza em países de renda média-baixa o valor de \$3,20 (per capita/dia). O valor de \$ 5,50 (per capita/dia) é utilizado para mensurar a pobreza em países de renda média-alta (BANCO MUNDIAL, 2020).

<sup>68</sup> A utilização da metodologia veiculada pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza no mundo foi adotada nesta tese devido a sua amplitude e ingerência. Nesse sentido, depreende-se que as recomendações proferidas pelas agências multilaterais do desenvolvimento aos países no âmbito das suas políticas sociais parte da leitura de pobreza conjecturada pelo BM, sob tal prisma, a utilização dessa metodologia se tornou necessária.

2003 em meio à transição para a gestão kirchnerista e o início da recuperação econômica do país no cenário pós-crise. A propensão à diminuição da pobreza evidenciada também se relaciona ao estabelecimento do programa de transferência de renda condicionada “Jefas y jefes de Hogar” criado ao término da gestão de Duhalde no ano de 2002, conforme será posteriormente detalhado.

Em referência ao comportamento das linhas de pobreza durante a permanência de governos conservadores (1990 a 2002), constata-se que a extrema pobreza no início da década de 1990 atingia a 1,1% da população argentina, posteriormente, no ano 2000, passou a representar 5,7% da população e no ano de 2002 chegou ao cume de 14%, demonstrando um crescimento médio de 4,9% ao ano no período compreendido entre 1991 e 2002. No ano de 2003, a população em situação de extrema pobreza diminuiu para 7,0%, chegando à marca de 2,9% no primeiro ano da gestão de Cristina Kirchner em 2007. Ao final do referido governo, a extrema pobreza regrediu para 0,7% da população, tendência continuada no governo Macri. No ano de 2016, a população em situação de extrema pobreza representava 0,6% e no ano de 2017, 0,4% da população (BANCO MUNDIAL, 2020).

No tocante à incidência da pobreza<sup>69</sup>, vislumbra-se que durante o início da década de 1990 em meio aos governos conservadores de Menem, De la Rúa, Saá e Duhalde (1990 a 2002) se consolidou o cenário de empobrecimento massivo da população. No ano de 1990, 18,6% da população se encontrava em situação de pobreza e no ano de 1998 (último da gestão Menem) tal proporção atingiu a marca de 33,3% da população Argentina. Seguindo a tendência de crescimento no ano de 2002 (gestão de Duhalde), verifica-se que 70,4% da população se encontrava em situação de pobreza, denotando um crescimento médio de 17,1% da pobreza ao ano no período compreendido entre 1991 e 2002 (BANCO MUNDIAL, 2020).

Assim como a extrema pobreza, a eminência da pobreza sofreu um decréscimo a partir do ano de 2003 (início gestão Kirchnerista). Nesse sentido, no referido ano, 45,8% da população se encontrava em situação de pobreza e no ano de 2006 (último da gestão de Néstor Kirchner), essa proporção regrediu para 25,5% da população argentina. No ano de 2014 (último da gestão de Cristina Kirchner), a proporção da população em situação de pobreza regrediu para a marca de 11,9%. A continuidade desta tendência regressiva

---

<sup>69</sup> Ressalva-se que para fins de exposição metodológica, os dados aqui apresentados contemplam a aglutinação das linhas de pobreza de \$3,20 e \$5,50 (per capita ao dia).

foi perceptível na gestão macrista, visto que no ano de 2016 a proporção de pessoas em situação de pobreza representou 10,2% e no ano de 2017 atingiu a marca de 9,1% da população (BANCO MUNDIAL, 2020).

Ao analisar o comportamento das linhas de pobreza longitudinais é possível aferir como a pobreza se manifesta continuamente entre a classe trabalhadora. Para tal, o indicador alusivo à proporção de pessoas ocupadas (que executam trabalho formal e informal), em situação de pobreza, desnuda o cenário de precarização do trabalho e baixas remunerações, que aloca amplos segmentos em situação de pobreza. No ano de 1990, 9,5% das pessoas ocupadas estava em situação de pobreza e 1,6% em situação de extrema pobreza<sup>70</sup>. No ano de 2002 houve um ápice do empobrecimento da classe trabalhadora, visto que 31,3% dos trabalhadores ocupados se encontravam em situação de pobreza e 12,1% em extrema pobreza. O último dado disponível desse indicador alusivo ao ano de 2012 demonstra uma significativa melhora nesse cenário, em que 1,7% da população ocupada vivenciava pobreza e 0,5% extrema pobreza (CEPALSTAT, 2020).

Diante desse cenário, a implementação dos PTRC na Argentina desponta como uma forma de minorar os rebatimentos da pobreza. A sua trajetória de implementação remonta ao século XX<sup>71</sup>, contudo, a sua institucionalização destoada dos padrões de seguro social contributivo (com ênfase restrita a trabalhadores e suas famílias) se consolidou apenas no século XXI. Nesse sentido, o programa “Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados<sup>72</sup> foi criado no ano de 2002 (Decreto nº 165) durante o governo de cariz conservador de Duhalde. O programa se direcionou aos chefes de família desempregados que possuíssem filhos, visando assegurar uma renda mínima as famílias argentinas pela transferência monetária. As condicionalidades estabelecidas como contrapartida de acesso ao programa foram o cumprimento de medidas na educação, saúde e a vinculação do beneficiário a atividades específicas de trabalho e/ou capacitação profissional.

---

<sup>70</sup> Ressalva-se que tais quantitativos não contemplam a população rural, nesse sentido, depreende-se que tais dados podem ser superiores aos apresentados.

<sup>71</sup> As primeiras transferências de renda na Argentina tiveram a sua gênese no ano de 1957 (transferência a crianças e menores de 18 anos) mediante um regime contributivo e o estabelecimento das “Cajas de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria (CASFPI). A partir de então outros setores constituíram as suas próprias caixas, as quais, no ano de 1968, são unificadas na forma das “Cajas de Subsídios e Asignaciones Familiares” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

<sup>72</sup> O Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados foi um programa transitório de emprego dirigido aos desempregados, partindo de uma lógica de workfare. Consistiu na transferência monetária de \$150,00 pesos argentinos (aproximadamente 50 dólares americanos) dirigida a chefes (as) de domicílios desempregados com filhos menores de 18 anos ou incapacitados de qualquer idade. As condicionalidades do programa se associaram à efetivação dos cuidados de saúde (prevenção e vacinação), educação aos filhos e contraprestações de trabalho (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

(SILVA; SOTO; SOUZA; GUILHON; LIMA, 2007, p. 187). Estima-se que 2 milhões de famílias foram receptoras desse benefício (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

A centralidade na assistência de alimentação proposta pelo programa possui estreita relação com as ações de enfrentamento à fome na América Latina, também efetivadas em outros países (tal como no Brasil), no intento de afastar a região do mapa da fome mundial (ONU). Ademais, o estabelecimento de condicionalidades associadas ao trabalho e a capacitação (ênfase na geração de emprego e renda) como via de acesso aos PTRC replicam a lógica do *workfare*<sup>73</sup>, amplamente difundida no âmbito da proteção social a partir de 1990. A focalização do programa em segmentos empobrecidos da população também denuncia o impacto da seletividade e da focalização dos serviços, ambas tendências largamente incorporadas à proteção social após as reformas da década de 1990.

Posteriormente, a Lei 25.574 (datada de 2003) promulgada no primeiro ano do governo de Néstor Kirchner instituiu nacionalmente o Plano de Segurança Alimentar emergencial dirigido aos grupos em situação de vulnerabilidade e pobreza. Os benefícios se atrelaram aos “módulos alimentares e/ou provisão de alimentos, tickets, vales ou cartão de crédito; assistência alimentar em restaurantes populares; assistência a hortas ou a combinação destas prestações” (SILVA; SOTO; SOUZA; GUILHON; LIMA, 2007, p. 187).

O programa “Jefas y jefes de Hogar Desocupados” perdurou de 2002 a 2005, sendo substituído pelo programa “Familias por la Inclusión Social”, o qual teve vigência no período compreendido entre 2005 e 2010 durante o governo de Néstor e Cristina Kirchner. Esse último também se destinava às famílias “em situação de risco social com crianças de 0 a 19 anos, grávidas e/ou mulheres com deficiência” (CEPAL, 2020). O programa foi reformulado no ano de 2009 durante a gestão de Cristina Kirchner, dando origem ao “Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social” (AUHPS). Os programas “Jefas y jefes de Hogar Desocupados” e “Familias por la Inclusión Social” contaram com o uso de recursos nacional, bem como, com financiamentos do Banco

---

<sup>73</sup> “Os beneficiários deviam realizar uma contraprestação de trabalho estabelecida em aproximadamente 20 horas semanais em instituições estatais e organizações da sociedade civil (OSC) e, posteriormente, houve um estímulo a incorporação, como assalariados, em empresas privadas, conservando durante certo tempo a percepção desse benefício que se complementava por parte do empregador com uma soma equiparável ao salário-mínimo do convênio coletivo da atividade para este posto. Essa contraprestação poderia ser equivalente ao término da educação (conclusão dos estudos primários e secundários) e participar de atividades de formação profissional”. (SOTO, LIMA, TRIPIANA, 2016, p 77).

Interamericano de Desenvolvimento (BID), no contraponto o AUHPS contou restritamente com financiamento nacional.

A diferença existente entre o AUHPS e os seus antecessores se funda no fato que os programas anteriores se organizavam a partir do esquema de seguro social, destinando-se ao atendimento de trabalhadores informais e desempregados<sup>74</sup>. Nesse sentido, “a emergência da AUH incorpora a experiência regional de PTRC e implica uma extensão da cobertura das atribuições mediante um esquema assistencial não contributivo associando instituições e lógicas diferentes de política social” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 73).

Pelo AUH se ampliou o benefício a todos os menores de 18 anos, cujos responsáveis se encontravam desempregados (sejam eles trabalhadores monotributistas ou informais), que acessavam remuneração inferior ao Salário-Mínimo Vital e Móvel (SMVM). Nesse sentido, o AUH endossou a sua institucionalização ao ter benefícios ampliados e ao integrar o sistema de seguridade social<sup>75</sup> (não possuindo limites temporais de inscrição, datas de caducidade ou cotas aos beneficiários) (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Com o passar do tempo, o AUHPS perpassou por modificações ampliando os seus escopos para as áreas de saúde e educação, com vistas à inclusão de outros grupos em situação de risco e/ou vulnerabilidade. A partir do ano de 2011, ainda em meio a gestão de Cristina Kirchner, “passou a ser agregada ao Auxílio Gravidez Universal para Proteção Social, que contribui para a redução da mortalidade infantil em crianças menores de 1 ano e para a melhoria da qualidade do processo de gravidez, parto e puerpério de mulheres” (CEPAL, 2020). Ademais, no ano de 2015 foi instituído o auxílio escolar anual destinado às crianças em idade escolar.

Documentos oficiais (habitualmente governamentais) atribuem a universalidade como um dos conceitos-chave do AUH, concepção que ocasiona desconforto entre teóricos do tema, os quais, “a partir da análise de documentos oficiais, os autores

---

<sup>74</sup> “De certa maneira, a extensão da alocação familiar por filho para as famílias na informalidade ou desocupadas (mesmo com suas condicionalidades) constitui uma resposta à deterioração expressiva que o mercado de trabalho argentino sofreu devido às políticas neoliberais implantadas nos anos 1990 e devido à crise econômica dos anos 1998 — 2002, quando o PIB diminuiu significativamente. Em 2002, o desemprego atingiu a taxa de 21,5% da população economicamente ativa [...]” (MARQUES, 2013, p. 5).

<sup>75</sup> A esse respeito se observa que o benefício do AUH consiste em uma transferência monetária mensal, de caráter não contributivo, que se dirige a um dos responsáveis por cada menor de 18 anos ou por filho incapacitado sem limite de idade. O benefício é abonado pelo menor do grupo familiar até um máximo acumulável de cinco menores (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).



destacam a convivência de noções teórico-práticas de focalização e direito social universal” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 131). Evidencia-se que o conceito de universalidade é empregado ao programa contraditoriamente, visto que ao estabelecer condicionalidades de acesso e seletividade do público preconizam a efetivação de procedimentos e dinâmicas de funcionamento focalizadoras.

Tal contradição pode estar atrelada ao uso equivocado de concepções por parte de governos progressistas, devido ao seu comprometimento público com agendas sociais universalistas, redistributivas e igualitaristas, tal como será observado nas análises do Capítulo 4 desta tese. Ademais, cabe ressaltar que os PTRC habitualmente assumem o caráter de transitoriedade, visto que o estabelecimento e a atenção às condicionalidades interpostas aos beneficiários podem propiciar as condições de superação da situação de pobreza. A noção inerente à exigibilidade do fomento a educação como via de capacitação e inserção no mercado de trabalho possui estreita imbricação à teoria de Amartya Sen (desenvolvimento como liberdade) e aos pressupostos da Teoria do Capital Humano (tais problematizações serão igualmente aprofundadas no Capítulo 4 desta tese).

Em linhas gerais, evidencia-se que o avanço dos PTRC na Argentina suscitou a significativa diminuição da pobreza, especialmente diante das suas faces mais gravosas (as quais se fazem mensuradas pelas linhas de pobreza e extrema pobreza). Os governos progressistas Kirchneristas demonstraram um empenho salutar na diminuição das linhas de pobreza e do avanço da ampliação dos PTRC. Essa condução pode estar relacionada ao redirecionamento do GSP às demandas mais emergentes (fome e pobreza), o que é facilitado pelo cenário econômico favorável pós-crise e pela eminência do superciclo econômico das *commodities* na década de 2000. Os governos conservadores de ambos os períodos, na década de 1990 representados por Menem, De La Rúa, Saá e Duhalde e na segunda década dos anos 2000 simbolizado pela gestão de Macri, consolidaram conduções de gasto público pró-cíclicos endossados por movimentos de reformas, privatização com ênfase na retração do gasto público e na focalização dos serviços ofertados.

Tais aferições se tornam perceptíveis quando os dados quantitativos inerentes à evolução do GSP em proteção social desde a década de 1990 são analisados. Durante o período de 1990 a 2002, marcado pela emergência de governos conservadores, evidenciou-se a diminuição de 0,7% no GSP em proteção social, o qual transitou de 1,0% para 0,7% entre 1990 e 2003. A evolução do GSP em proteção social durante os governos

progressistas Kirchneristas é progressiva e crescente, especialmente a partir da gestão de Cristina Kirchner. No ano de 2003, o GSP em proteção social representava 5,9% do PIB e no ano de 2014 ascendeu para 9,7%. Em análise ao GSP, per capita se observa significativo aumento, visto que passou de \$438,00 no ano de 2003 para \$1012,00 em 2014<sup>76</sup>. Destarte, a seguinte gestão liderada pelo conservador Macri produziu uma moderada progressividade no GSP dessa área (CEPALSTAT, 2020).

Diante do exposto, observa-se que a cena contemporânea latino-americana no tocante ao avanço da pobreza e extrema pobreza demonstra um recuo na diminuição das linhas de pobreza na região a partir do ano de 2015. Não diferente, ocorre na realidade Argentina, cuja estagnação, ou mesmo, o aumento da pobreza e extrema pobreza se tornam perceptíveis. Nesse sentido, o próximo subitem desta tese buscará analisar os indicadores sociais da realidade brasileira para fins de identificar semelhanças e diferenças dos sistemas protetivos implementados ao longo das três últimas décadas na região.

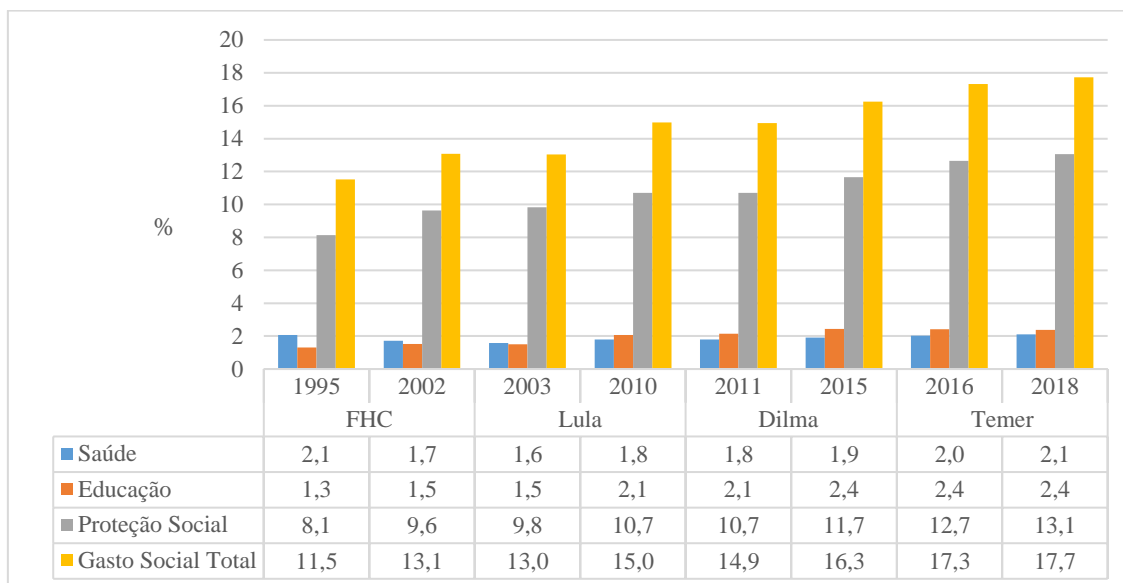
### **3.2 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Brasil nas últimas três décadas**

Depreende-se que a análise dos indicadores sociais partindo da identificação da alternância ideopolítica dos governos, possibilita aferir as tendências gerais que os sistemas protetivos latino-americanos assumiram nos últimos anos. Para tal, a análise da realidade brasileira partirá da evolução do gasto social público (GSP) no período compreendido entre 1990 e 2018. As informações inerentes ao comportamento do GSP podem ser observadas a partir das informações contidas no Gráfico 5.

---

<sup>76</sup> Durante os governos conservadores da década de 90 (1990-2003), o GSP per capita possuiu ínfima modificação. Nesse sentido, o ano de 1990 representava o valor de \$424,00 e no ano de 2002 diminuiu para \$423,00 (CEPALSTAT, 2020).

Gráfico 5 - Evolução do gasto social público no Brasil



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>77</sup>

O início da década de 1990 no Brasil simbolizou a maturação democrática diante da ulterior derrocada do regime ditatorial militar. A democratização no país teve como cenário a emergência de lutas populares em enfrentamento ao regime autoritário. Tal realidade contribuiu para a abertura democrática, que foi selada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No campo da proteção social consolidou a disputa por projetos distintos, de um lado se situou aquele coadunado com os avanços constitucionais e comprometidos com a construção de um sistema protetivo universal e, no outro espectro, ressurgiu um projeto antagonista, alicerçado nos preceitos de mercado e em ideários reformistas que compreendiam que a atuação do Estado deveria ser restringida.

Nesse sentido, o primeiro presidente eleito após o reestabelecimento da ordem democrática foi Fernando Collor de Mello. Tal gestão se iniciou no ano de 1990 e findou ao término de 1992 diante da consolidação de um processo de *impeachment*. Após, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o poder e prolongou a sua gestão até o término de 1994. O governo de Collor, de orientação ideopolítica conservadora, possibilitou a gênese da incorporação das diretrizes neoliberais na condução da política econômica e social. A

<sup>77</sup> Indicadores de gasto público social referentes aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Itamar Franco não foram documentados nas plataformas oficiais. A inexistência dos dados impossibilitou sua análise nesta tese.

implementação do “Plano Collor I<sup>78</sup> e II” (instituído em meados de 1990 e 1992) consistiu no estabelecimento de reformas no âmbito econômica em prol da estabilização inflacionária que assolava o país, ademais, a abertura econômica somada à desnacionalização e privatização de empresas foram frentes de ação fortemente presentes na agenda desse governo.

O insucesso do Plano Collor corroborou com o agravamento da recessão econômica e o *boom* da inflação no Brasil. O crescimento massivo do desemprego e o empobrecimento da população ocasionaram a degradação da popularidade do governo. Ademais, “em relação ao campo social, o período caracterizou-se por mecanismos que incidiram no sistema de proteção social, desmontando-o, principalmente em relação a seguridade social” (COUTO, 2010, p. 146). O governo de Itamar Franco teve início após o *impeachment* de Collor. Em condução semelhante ao antecessor, Itamar deu continuidade a uma série de reformas. No intento de “conter o déficit público e a inflação [...] foi projetado na esfera econômica, o Plano Real, sob orientação do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso” (COUTO, 2010, p. 147).

Posteriormente, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência da república no ano de 1995, consolidando a efetivação de mais um governo conservador durante a década de 1990<sup>79</sup>. FHC foi reeleito e esteve no poder pelo período de oito anos. A sua gestão se caracterizou pela preconização do controle da inflação e da garantia de estabilidade da moeda nacional, ademais, a reforma política do Estado em atenção às diretrizes neoliberais foi considerada uma das prioridades da agenda governamental. No âmbito econômico, a consolidação do plano real possibilitou o alcance gradual da estabilidade inflacionária e a consequente diminuição da crise econômica iniciada no governo Collor.

Como metas gerais projetadas pelo Plano Real estavam a estabilização dos preços (os quais oscilavam devido a inflação); a desregulamentação (desmonte do setor produtivo estatal ocasionando a redefinição do papel público); a modernização

---

<sup>78</sup> Nesse sentido, Couto (2010) indica que o programa macroeconômico “Plano Collor I” teve como característica central o confisco dos ativos e o congelamento dos preços e salários. Tal plano, associado à noção de combate às elites econômicas, fez com que o governo ganhasse notoriedade dentre as classes populares e entre o parlamento. Contudo, as posteriores denúncias de corrupção envolvendo o governo de Collor, o então “caçador de marajás”, corroeu as bases de apoio popular culminando em seu processo de impeachment. Tal processo contou com amplo apoio popular e o distanciamento das forças conservadoras que haviam integrado o projeto inicial de seu governo.

<sup>79</sup> FHC ocupou o cargo de Ministro da Fazenda durante o governo de Itamar Franco ganhando notoriedade pela coordenação da implementação do Plano Real. Tal feito possibilitou a eleição de FHC ao término de 1994.

(reestruturação da estrutura produtiva nacional diante dos parâmetros internacionais) e o crescimento da inserção internacional (conquista de espaço no contexto da globalização). (REIS, 1997). Tais metas, implementadas tanto no governo de Itamar Franco quanto no de FHC repercutiram nas políticas sociais, pois entraram em choque com o caráter universalista e de direito social previsto na Constituição Federal de 1998 (COUTO, 2010).

Desde o início do governo de FHC, identificou-se a progressividade do gasto social público (GSP). Tal tendência se mostrou continuada nos governos subsequentes de cariz progressistas e conservadores. Diante do término da gestão de FHC chega ao poder Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Eleito sob significativo apoio popular, Lula representou a retomada de um projeto nacional-popular democrático e direcionado à equalização das injustiças sociais. O presidente permaneceu por dois mandatos consecutivos no poder e no campo da proteção materializou significativos avanços, especialmente no que tange à ampliação do acesso aos diferentes níveis de educação, da erradicação da fome, do enfrentamento à pobreza e da criação de dispositivos legais que balizaram novas frentes interventivas (associadas às políticas de igualdade de gênero, raça e inclusão social). O caráter conciliatório de classe assumido pelo governo de Lula não o deixou isento de contradições. Nesse sentido, tendências de favorecimentos ao mercado (consolidadas nas parcerias público-privadas) foram práticas implementadas que produziram deletérios impactos à proteção social, especialmente no tocante à política de saúde e educação.

Em continuidade ao governo progressista de Lula e pertencente ao mesmo partido político foi eleita Dilma Vana Rousseff, a qual esteve no governo no período de 2011 a 2015. Dilma foi eleita democraticamente em duas ocasiões e afastada do cargo devido a um questionável processo de *impeachment* (podendo ser caracterizado como um golpe parlamentar) ocorrido no ano de 2015. Durante o período do seu governo imprimiu a tendência da continuidade dos avanços iniciados por Lula no campo da proteção social, manteve a progressividade do GSP e a ampliação de alguns escopos protetivos.

O governo subsequente de cariz conservador representado por Michel Temer significou a proteção social o endossamento das reformas, aliadas aos preceitos de ajuste e austeridade consonantes às agendas neoliberais. No campo da proteção social retrocessos são perceptíveis, especialmente no tocante à privatização dos serviços públicos e à focalização dos serviços essenciais. Ademais, consolidou-se a tendência a (des) financiamento das políticas sociais pela aprovação da Emenda Constitucional 95,

também conhecida como a “PEC do fim do mundo”, a qual estabeleceu o congelamento dos gastos públicos na área social nos próximos vinte anos.

O cenário recente da proteção social brasileira é preocupante, contudo, o movimento dialético da história já mostrou cenários parecidos materializados no início da década de 1990, que foram paulatinamente modificados. A dialética do GSP ocorre consoante às concepções dos governos em voga, os quais, alternam-se em projetos distintos. Ao apurar os dados alusivos ao GSP, a partir do investimento per capita (em dólares, observa-se que efetivamente governos progressistas na realidade brasileira produziram maiores incrementos no GSP do que governos conservadores. Nesse sentido, os Quadros 7 e 8 corroboram com tais análises ao apresentarem a variação percentual e absoluta do GSP (conforme o PIB e a partir do gasto per capita).

Quadro 7 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Brasil

Governos e variações percentuais do gasto social no PIB	FHC	Lula	Dilma	Temer
	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador
	1995-2002	2003-2010	2011-2015	2016-2018
Gasto Social Total	1,6	2	1,4	0,4
Saúde	-0,4	0,2	0,1	0,1
Educação	0,2	0,6	0,3	0
Proteção Social	1,5	0,9	1	0,4

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>80</sup>

Ao se observar a variação do GSP total no PIB, identifica-se que o governo que mais alocou e executou recursos foi o de Lula entre os anos de 2003 e 2010, seguido em segundo lugar pelo governo de FHC, ainda na década de 1990. O desempenho do governo de Dilma, ao atingir a monta de 1,4% do PIB, torna-se significativamente superior ao investimento realizado por Temer (0,4%). No tocante aos gastos por função, vislumbra-se que o GSP em saúde é em média o que assume menores incrementos e, no governo de

<sup>80</sup> A análise da variação do gasto social (total e por funções) não foi possível ser produzida nas gestões de Fernando Collor e Itamar Franco, visto que não foram publicizados dados desses períodos em relação aos indicadores ora analisados.

FHC, possui significativas retrações. O governo de FHC alocou o ano de 2002 (último do seu governo) \$ 152,00 em saúde per capita. Lula no ano de 2010 direcionou \$ 200,00 per capita à saúde, já Dilma no ano de 2015 destinou cerca de 215,00 seguido da gestão Temer em 2018, que empregou \$228,00 per capita em saúde. Nesse sentido, em termos reais, os governos progressistas de Lula e Dilma (2003 a 2015) promoveram o mais significativo aumento no GSP, na função de saúde, o que significou um acréscimo percentual de 52,4% em relação ao recurso empregado por FHC nessa área.

No âmbito do GSP na função de educação, identifica-se a tendência progressiva durante as gestões de governo dos presidentes FHC, Lula e Dilma, contudo, dentre esses foi Lula que novamente materializou a maior variação progressiva GSP em políticas educacionais, seguido da sua sucessora progressista Dilma, que igualmente produziu relevantes incremento no GSP. Temer, no âmbito da educação, permaneceu estagnado, ou mesmo retroagiu, tal como podemos observar no Quadro 7 e 8 diante do gasto em educação. Em termos reais, o GSP per capita em educação durante o governo de FHC foi de \$ 136,00 em 2002. No ano de 2010, em meio ao término da gestão Lula, tal gasto atingiu a monta de \$ 231,00, simbolizando um aumento de 70% em relação ao ano de 2002. Dilma, no ano de 2015, direcionou cerca de \$ 274,00 ao GSP per capita em educação (aumento de 18,6% em comparação a Lula) e Temer chegou a \$ 258,00 no ano de 2018, simbolizando uma retração de 5,8% no investimento per capita em educação (CEPALSTAT, 2020).

Diante da função de proteção social, identifica-se que o governo de FHC desponta como a maior variação do GSP seguido pelo governo Dilma. Nessa função, Lula se apresenta à frente de Michel Temer (o qual promoveu ínfima variação progressiva de 0,4%), alcançando uma variação de 0,9%, deveras inferior à de FHC, o qual variou progressivamente o investimento em 1,5%. Em termos absolutos, FHC alocou \$ 860,00 per capita no âmbito da proteção social em 2002 e Lula no ano de 2010 aplicou \$ 1193,00 nessa mesma área, denotando um aumento percentual de 38,7% em relação a FHC. Dilma no ano de 2015 atingiu a monta de \$ 1312, simbolizando um aumento de 10% em relação a Lula, já Temer no ano de 2018 investiu cerca de \$1416 per capita em proteção social, evidenciando um incremento de 7,9% em relação a sua antecessora. Ademais, em todos os governos, os GSP mais expressivos se destinaram à função da proteção social, realidade que pode ser justificada pela disseminação dos programas de transferência de renda nesse país.

Quadro 8 - Variação do gasto social público per capita no Brasil

Governos e variação absoluta do gasto social público per capita	FHC	Lula	Dilma	Temer
	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador
	1995-2002	2003-2010	2011-2015	2016-2018
Gasto Social Total	\$ 185,00	\$ 507,00	\$ 116,00	\$ 55,00
Saúde	\$ -23,00	\$ 59,00	\$ 10,00	\$ 10,00
Educação	\$ 24,00	\$ 97,00	\$ 28,00	\$ -3,00
Proteção Social	\$ 167,00	\$ 317,00	\$ 83,00	\$ 51,00

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>81</sup>

A análise da variação do Gasto Social Público (GSP) per capita demonstra particularidades interessantes, pois evidenciam a factual ampliação e/ou retração do GSP de maneira fidedigna. Nesse sentido, identifica-se que o governo de Lula desponta como aquele que apresentou maior variação progressiva do GSP em todas as funções dentre todos os governos analisados. Em termos reais, no ano de 2002, último ano da gestão FHC, o GSP total per capita era de \$1168,00, já no ano de 2010 tal montante chegou a \$1670,00, indicando um aumento percentual de 43%. Ao se comparar o valor empregado no último ano do governo Lula ao do último ano do governo Dilma, o qual atingiu a monta de \$1829,00, identifica-se um aumento percentual moderado de 9,5%. Entre o governo de Dilma e Temer se identifica uma progressividade de 5,2% no GSP total, visto que atingiu o valor de \$1924,00 em 2018 (CEPALSTAT, 2020).

Nesse sentido, novamente se observa que a gestão que efetivou em maior proporção avanços na ampliação do gasto público total foi a de Lula, ademais, em análise aos indicadores longitudinais de ambos os governos progressista do Brasil (Lula e Dilma), evidencia-se que o GSP possuiu um incremento de 49,8%. Tal proporção de GSP não havia sido obtida anteriormente por nenhum dos governos analisados nesta tese, tal como se poderá observar na discussão subsequente relativa à política de saúde, educação e assistência social.

<sup>81</sup> A análise da variação do gasto social (per capita) não foi possível ser produzida nas gestões de Fernando Collor e Itamar Franco, visto que não foram publicizados dados desses períodos em relação aos indicadores ora analisados.



No âmbito da saúde, a década de 1990 significou um período de construção da política de saúde a partir da compleição de direito de cidadania universal. Tal concepção originou-se do processo iniciado na década de 80, conhecido como reforma sanitária<sup>82</sup>. A constituição Federal de 1988 estabeleceu no Art. 196 que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Posteriormente, a aprovação da Lei Orgânica de Saúde (Lei nº 8.080 de 1990) normatizou as condições necessárias para a proteção, promoção e recuperação de saúde, bem como o funcionamento e organização dos seus serviços, instituindo os marcos primordiais do Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS). Nesse sentido, a política de saúde conjuntamente com a de assistência social e seguridade passam a conformar o tripé da seguridade social do Brasil.

Em que pese os avanços preconizados constitucionalmente pelo estabelecimento de um sistema de saúde amplo, a década de 1990 representou um lapso temporal de muitas tensões no campo da saúde e da construção do SUS. O estabelecimento de uma política de saúde universal se contrapôs aos interesses reformistas assumidos pelos governantes conservadores da década de 1990, instituindo um conflito de interesses entre os ideais herdados da reforma sanitária frente à nascente reforma do Estado brasileiro de cariz neoliberal<sup>83</sup>. Evidenciou-se a disputa entre dois projetos distintos, sendo eles “projeto de

---

<sup>82</sup> O debate iniciado na década de 1980 em meio ao movimento de democratização do país deslocou a discussão da saúde do seu eixo restritamente técnico, realocando-a na dimensão política. Tais debates envolveram amplos segmentos da sociedade civil ao relacionar as condições de vida da população brasileira à necessária política de saúde. Dentre as principais lutas protagonizadas pelo movimento da reforma sanitária estava: a universalização do acesso à saúde; a difusão da noção de saúde como direito social e dever do Estado; a reestruturação dos estabelecimentos de saúde com ênfase na saúde individual e coletiva; a descentralização do processo de decisão e financiamento da política de saúde para os entes estaduais e municipais e a consolidação do controle social como espaço de participação social. Nesse sentido, a 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em março de 1986, em Brasília - Distrito Federal, foi um importante marco na luta pela consolidação da política de saúde. Nessa ocasião, profícuos debates saíram dos seus fóruns específicos (ABRASCO, CEBES, Medicina Preventiva, Saúde Pública) e contaram com a participação das entidades representativas da população tal como, moradores, sindicatos, partidos políticos, associações de profissionais e parlamento. Tal processo foi crucial para o reconhecimento da saúde como direito social. As pautas orientadas pela reforma sanitária delinearão os caminhos subsequentes que conduziram o estabelecimento do Sistema Único de Saúde no Brasil a partir do movimento constituinte de 1988 (BRAVO, 2010).

<sup>83</sup> Nesse sentido, cabe lembrar que o movimento constituinte se consolidou em uma arena de disputa de interesses diversos. Bravo (2010) assinala que essa arena política foi tensionada por dois blocos polares: em um polo os grupos empresariais liderados pela Federação Brasileira de Hospitais (setor privado) e pela Associação de Indústrias Farmacêuticas (Multinacionais) e no outro polo as forças propugnadoras da Reforma Sanitária, representadas pela Plenária Nacional pela Saúde na Constituinte. Tais tensionamentos permaneceram presentes mesmo após o reconhecimento do direito social universal da saúde na CF/1988. A influência do setor privado nas reformas de saúde, conduzidas ao longo da década de 1990 no Brasil, é

reforma sanitária, construído na década de 1980 e inscrito na Constituição Brasileira de 1988, e o projeto de saúde articulada ao mercado ou privatista, hegemônico na segunda metade da década de 1990” (BRAVO, 2010, p. 14).

Nesse sentido, a contraditória díade democratização *versus* liberalização econômica, caracterizada pela busca de estabilização monetária e de abertura dos mercados, bem como de alargamento das privatizações das empresas públicas associadas à retração do GSP foram agendas implementadas e mantidas por todos os governos conservadores brasileiros na década de 1990. As diretrizes neoliberais no âmbito das políticas econômicas e sociais levado a cabo pelo governo Collor (1990 - 1992), Itamar Franco (1992 - 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999 - 2002), os transformaram nos principais atores das reformas do Estado. Tais reformas<sup>84</sup> impuseram restrições à proteção social limitando os gastos e a expansão de serviços públicos. Nesse sentido, os rebatimentos na política de saúde foram inevitáveis, especialmente sob a forma da privatização e da refilantropização:

A proposta de Política de Saúde construída na década de 1980 tem sido desconstruída. A Saúde fica vinculada ao mercado, enfatizando-se as parcerias com a sociedade civil, responsabilizando a mesma para assumir os custos da crise. A refilantropização é uma de suas manifestações com a utilização de agentes comunitários e cuidadores para realizarem atividades profissionais, com o objetivo de reduzir os custos. [...] No entanto, a agenda de reforma de Estado impôs restrições à política de saúde em termos de financiamento, descentralização, produção de insumos e gestão do trabalho. Reformas orientadas aos mercados, associadas à força do setor privado no país, afetaram as relações público-privadas em saúde. Apesar da expansão de serviços públicos, o SUS permaneceu dependente de leitos, laboratórios e outros serviços privados. As empresas de planos e seguros continuaram a crescer, subsidiadas por renúncia fiscal. A Agência Nacional de Saúde, criada em 2000, regulou contratos e organizou o mercado de planos, mas não conteve seu crescimento (MACHADO, 2018, p. 2200).

A relação existente entre a materialização das reformas e o endossamento do projeto de saúde articulado ao mercado e/ou privatista é perceptível. Assim, a política de ajuste no âmbito da saúde executada pelos governos de cariz conservador da década de 1990 e início dos anos 2000 se orientou pelas seguintes tendências: contenção dos gastos

---

um exemplo da força política e da influência desses grupos de interesse privado nas ações conduzidas pelos diferentes governos do país.

<sup>84</sup> Dentre as reformas realizadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso ressalta-se o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” de 1995, capitaneado por Bresser Pereira na ocasião Ministro no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Os grandes eixos propostos pela MARE se relacionavam ao ajuste fiscal das contas públicas e à transformação da administração pública em um modelo gerencial (inspirada na perspectiva da administração privada).

públicos pela racionalização dos gastos públicos na oferta dos serviços de saúde e descentralização político-administrativa com ênfase na desresponsabilização do Estado diante dessa política. Coube ao Estado:

[...] garantir um mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento dos que têm acesso ao mercado. Suas principais propostas são: caráter focalizado para atender às populações vulneráveis através do pacote básico para a saúde, ampliação da privatização, estímulo ao seguro privado, descentralização dos serviços ao nível local, eliminação da vinculação de fonte com relação ao financiamento (COSTA, 1996 *apud* BRAVO, 2010).

Destarte, durante a gestão de Lula (2003-2006)<sup>85</sup>, a política de saúde perpassou por mudanças relacionadas ao estabelecimento de novas prioridades, evidenciadas nas mudanças nos campos de atenção da saúde, gestão do trabalho<sup>86</sup> e insumos de saúde. As modificações no âmbito da atenção básica estiveram associadas à expansão do Programa Saúde da Família e às políticas de promoção e prevenção de saúde. Ademais, a criação de programas como Brasil Sorridente, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e Farmácia Popular se apresentaram como importantes frentes de ampliação da saúde pública. No âmbito dos insumos de saúde e gestão do trabalho foi dado ênfase ao setor de saúde como uma área estratégica de desenvolvimento por propiciar inovações tecnológicas, empregos qualificados e dinamismo industrial (MACHADO, 2018). Ademais, implantaram-se mudanças na gestão do trabalho e de insumos em saúde e, durante o segundo mandato de Lula, enfatizou-se a saúde como setor estratégico para o desenvolvimento, por favorecer empregos qualificados, inovações tecnológicas e dinamismo industrial.

Em que pese à expectativa de um o governo progressista de Lula, materializa-se o projeto da reforma sanitária. O que se evidenciou, no seu governo, foi a manutenção da polarização dos projetos reforma sanitária versus projeto do mercado e/ou privatista,

---

<sup>85</sup> Machado define que, no âmbito da política econômica adotada pelo governo de Lula: “No primeiro mandato de Lula (2003-2006), houve continuidade da ênfase na estabilidade econômica, associada a medidas para melhorar a capacidade regulatória do Estado. No segundo mandato (2007-2010), ganhou destaque uma convenção neodesenvolvimentista, com ênfase nos investimentos em infraestrutura e inovação, fortalecimento dos bancos públicos e empresas nacionais. O *boom de commodities* favoreceu o crescimento econômico em alguns anos e, durante a crise internacional de 2008-2009, adotaram-se políticas anticíclicas” (MACHADO, 2018, p. 2023).

<sup>86</sup> Nesse sentido, ressalta-se a criação a “Secretaria de Gestão do Trabalho em Saúde que tem como função formar recursos humanos para a saúde e regulamentar as profissões e o mercado de trabalho na área.” (BRAVO, 2010, p. 16). Ademais, no ano de 2005 (igualmente durante a gestão Lula), foi criada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Saúde (NOB/RH-SUS), representando uma conquista histórica para a área e para os trabalhadores de saúde.

nesse sentido, “em algumas proposições procura fortalecer o primeiro projeto e, em outras, mantém o segundo projeto, quando as ações enfatizam a focalização e o desfinanciamento” (BRAVO, 2010).

Como aspectos de inovação no âmbito da política de saúde materializados no governo de Lula, encontram-se: retomada gradual da concepção de reforma sanitária e alocação de técnicos comprometidos, junto ao alto escalão do Ministério da Saúde; criação da Secretaria de Gestão do Trabalho em Saúde; criação da Secretaria de Atenção à Saúde (a qual integrou as ações de atenção básica, ambulatorial e hospitalar) e criação da Secretaria de Gestão Participativa (ênfase ao controle social). Como aspectos de continuidade às políticas executadas na década de 1990, figuraram as seguintes ações: a ênfase na focalização dos serviços, na terceirização dos recursos humanos na precarização e (des) financiamento dos serviços, bem como, a incipiente vontade política para concretizar a concepção de Seguridade Social. (BRAVO, 2010). Em síntese, a crítica feita à condição assumida pelo governo progressista de Lula na saúde é de que “as ênfases das ações estariam em programas focais” (BRAVO, 2010, p. 20).

O governo subsequente foi liderado pela primeira presidenta da história do país. Durante o governo de Dilma, a política de saúde se caracterizou por continuidades e mudanças incrementais pelas quais se definiram programas centrais, tal como o “Mais Médicos” e as “Unidades de Pronto Atendimento” (BRAVO, 2010). Contudo, impasses relacionados às limitações do financiamento e às contradições existentes entre as relações público-privada foram notáveis. Ademais, os orçamentos de saúde permaneceram condicionados ao crescimento econômico e os investimentos em infraestrutura foram baixos. Os planos de saúde privados tiveram um significativo crescimento e as empresas de saúde e a regulação estatal sob esse campo permaneceu frágil. No início do segundo mandato de Dilma, aprovou-se a normativa que autorizou a entrada do capital estrangeiro em saúde (BRAVO, 2010).

O processo de afrouxamento das normas constitucionais para a abertura à atuação do setor privado na saúde não fora perceptível apenas na gestão de Dilma. Do contrário, no ano de 2007, o congresso extinguiu durante o governo de Lula a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a qual se destinava ao custeio da política de saúde<sup>87</sup>. Na década posterior, o poder executivo e o legislativo impugnaram a

---

<sup>87</sup> O imposto CPMF esteve vigente no período compreendido entre 1997 a 2007 e arrecadou R\$ 223 milhões de reais, contudo, R\$ 33,5 bilhões foram usados para financiar outros setores que não a saúde (BRASIL, 2020).

proposta encabeçada pelo movimento Saúde+10, o qual obrigava o poder público a direcionar 10% da sua receita corrente bruta no setor da Saúde. A adoção dessas medidas comprometeu a sustentabilidade econômica do SUS e endossou o histórico matiz do subfinanciamento da área, possibilitando a abertura para a atuação do capital estrangeiro na saúde<sup>88</sup>. Outra medida importante se materializou no ano de 2014, pelo poder Judiciário, o qual reconheceu a constitucionalidade das Organizações Sociais (OS) no Supremo Tribunal Federal (STF) após dezessete anos de protelamento da matéria, o que significou a abertura irrestrita para as parcerias público-privadas (PPP), terceirizações, OS, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dentre outras instituições (TEIXEIRA; PAIM, 2018).

No tocante à condução assumida pelo governo Temer no âmbito da saúde, evidencia-se que a significativa imbricação existente entre a gestão e o setor privado (especialmente o mercado financeiro – rentista) conduziu à implementação de medidas de austeridade que capturaram o orçamento público e oneraram o GSP em políticas como a de saúde. A tal contexto se pode acrescer a aprovação da já citada “PEC do fim do mundo”, a qual estabeleceu o congelamento dos GSP na área social nos próximos vinte anos. Estima-se que o impacto da EC 95 sobre a saúde produzirá efeitos nefastos associados à redução do investimento per capita em saúde diante de um cenário de envelhecimento massivo da população (curva demográfica do país), de agravamento das demandas epidemiológicas e de deterioração dos determinantes sociais de saúde<sup>89</sup>. “As perdas de recursos federais destinados ao SUS é estimada em R\$ 654 bilhões de reais, em 20 anos, em um cenário conservador (crescimento do PIB de 2% ao ano). Com estimativa de crescimento maior (3% ao ano), a estimativa chega a R\$ 1 trilhão” (BRAVO, PELAEZ, MENEZES, 2020). Contudo, estima-se que tais dados foram transfigurados e amplamente agravados após a eminência da pandemia mundial de COVID-19 no ano de

---

<sup>88</sup> A esse respeito, “As políticas de austeridade implantadas pelos ministros Joaquim Levi e Nelson Barbosa, em 2015, foram radicalizadas pelo governo interino, a partir de 12 de maio de 2016, e expandidas com a consumação final do golpe de 31 de agosto. Com efeito, uma soma fabulosa do orçamento tem sido apropriada pelo capital financeiro. Em 2014, quase 1 trilhão de reais (R\$ 978 bilhões) do orçamento da União executado foi destinado ao pagamento da dívida pública (45,11%). Para a saúde, coube apenas 3,98%. Correspondiam às parcelas informadas pelo governo a título de ‘juros’ (R\$ 170 bi) e ‘amortizações’ (R\$ 808 bi), ou seja, 12 vezes do que foi destinado à educação, 11 vezes à saúde, mais que o dobro dos gastos com a Previdência Social. Entre 2010 e 2014, o governo gastou só em juros R\$ 700 bilhões; e com o Bolsa Família, R\$ 103 bilhões” (TEIXEIRA; PAIM, 2018, p. 14).

<sup>89</sup> A esse respeito se entende que os contextos sociais inferem na promoção (ou não) de saúde da população, nesse sentido, o não acesso aos direitos fundamentais (habitação, saneamento básico, alimentação, segurança pública) incidem diretamente na saúde. É notório que os determinantes sociais da saúde se fazem agravados em períodos de retração do investimento público diante de políticas sociais de diferentes áreas e de desproteção social da população.

2020, pela qual a projeção do PIB mundial segue uma tendência regressiva nos próximos anos.

Dentre as principais condições assumidas pelo governo Temer no âmbito da saúde estão: a continuidade do processo de privatização da saúde, endossamento dos processos de reformas, cortes orçamentários; proposição dos planos de saúde acessíveis, propostas de retrocessos no âmbito da política de saúde mental e de atenção básica e articulação com o setor privado através da Coalizão saúde no ano de 2017<sup>90</sup>. Nesse sentido, ganhou vigor a difusão da concepção de que o Estado não conseguirá sustentar os direitos constitucionais que preconizaram o acesso universal à saúde, devido à incapacidade financeira do país, que, desse modo, precisam ser repensados<sup>91</sup>. (BRAVO; PELAEZ; MENEZES, 2020).

A análise dos indicadores sociais de saúde nos últimos trinta anos demonstra que os governos conservadores e progressistas realizaram progressos na área de saúde. Identificou-se o aumento da expectativa de vida, a redução da mortalidade infantil, a ampliação da vacinação de crianças, a ampliação de proporção da população que acessou instalações de saneamento melhoradas, a redução da mortalidade por tuberculose e a ampliação gradativa do número de médicos por habitante. Contudo, cabe ressaltar que em que pese, governos progressistas e conservadores produzirem avanços mensurados pelos indicadores de saúde quantitativos, há uma diferença no tocante à proporção deste avanço.

Os governos conservadores da década de 90 reduziram a taxa de mortalidade infantil de 52,5 (a cada 10 mil nascidos vivos) no ano de 1990 para 26,8 no ano de 2002 (último ano governo FHC). Seguindo tal tendência, os governos progressistas (Lula e Dilma) reduziram a mortalidade para 14% no ano de 2015 (último da gestão de Dilma)

---

<sup>90</sup> No âmbito da difusão dos planos de saúde acessíveis e/ou populares, situa-se o documento “Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o sistema de saúde”, divulgado em 2017 (e elaborado pelo Instituto Coalizão Brasil) o qual preconizou a construção de um novo sistema de saúde para o Brasil, alicerçado na atuação dos setores público e privado por de uma rede integrada de cuidados contínuos, na qual a maior participação está associada a iniciativa privada na gestão dos serviços (BRAVO; PELAEZ; MENEZES, 2020). Tal proposta está imbricada às investidas de mercantilização dos serviços de saúde e de desoneração do Estado no gasto social da referida área.

<sup>91</sup> Ademais, dentre as tendências em saúde perceptíveis no Governo Temer, teóricos da área denunciam o suposto processo de *americanização* do sistema, o qual se consolida pela expansão do mercado de serviços e subsídios em saúde. Diante dessa realidade, definem-se três grandes frentes de assalto ao Sistema Único de Saúde Brasileiro: via ideológica (mídia, políticos, economistas, profissionais de saúde e formadores de opinião que acreditam em uma *política de saúde pobre destinada aos pobres*); via política (legislativo e executivo aprovam mecanismos legais, que possibilitam a atuação do capital estrangeiro e dos planos privados de saúde) e a via econômica (associada ao subfinanciamento crônico da saúde) (TEIXEIRA; PAIM, 2018).

possibilitando uma queda de 11,2% no percentual de mortalidade de crianças a cada 10 mil nascidos<sup>92</sup>. O governo conservador de Temer igualmente decresceu esse indicador, atingindo o percentual de 12,8% no ano de 2018 (CEPALSTAT, 2020).

O acesso à vacinação de crianças (de até um ano contra sarampo) possuiu aumento significativo durante os governos conservadores da década de 90. Estima-se que início governo Collor apenas 78% das crianças acessavam a vacinação, esse percentual aumentou para 96% no ano de 2002 (último da gestão de FHC). Os governos progressistas seguiram essa tendência ampliando tal percentual para 99% no ano de 2010 (último governo Lula), contudo, tal proporção regrediu para 96% no último ano da gestão de Dilma. O governo conservador de Michel Temer reduziu exponencialmente o percentual de crianças vacinadas para 84% no ano de 2018, representando uma diminuição de 12,5% em comparação ao ano de 2015 (CEPALSTAT, 2020).

Ademais, vislumbra-se que no tocante ao indicador que analisa a proporção de pessoas que fazem uso de instalações sanitárias melhoradas ao longo da década de 1990 ínfimos progressos foram efetivados. No ano de 1992 (último da gestão de Collor) apenas 68,3% da população acessava tais instalações, posteriormente no ano de 2002 (último do governo de FHC), 75,9% da população utilizava unidades sanitárias melhoradas. Durante os governos progressistas tal proporção progrediu para 82,2% no ano de 2015 (último da gestão de Dilma). Contudo, estima-se que, atualmente, 17,8% da população brasileira permanece sem acesso às instalações de saneamento melhoradas, sugerindo a persistência desta gravosa questão de saúde pública.

Destarte, quanto ao indicador alusivo número de médicos (a cada 100 mil habitantes), identificou-se significativa ampliação durante os governos progressistas (2003 a 2015), denotando um aumento de 27,6%<sup>93</sup> nos profissionais disponíveis. Esse progresso pode estar relacionado à implementação do Programa Mais Médicos<sup>94</sup> durante o governo de Dilma (ano de 2013) (CEPALSTAT, 2020). O governo conservador de

---

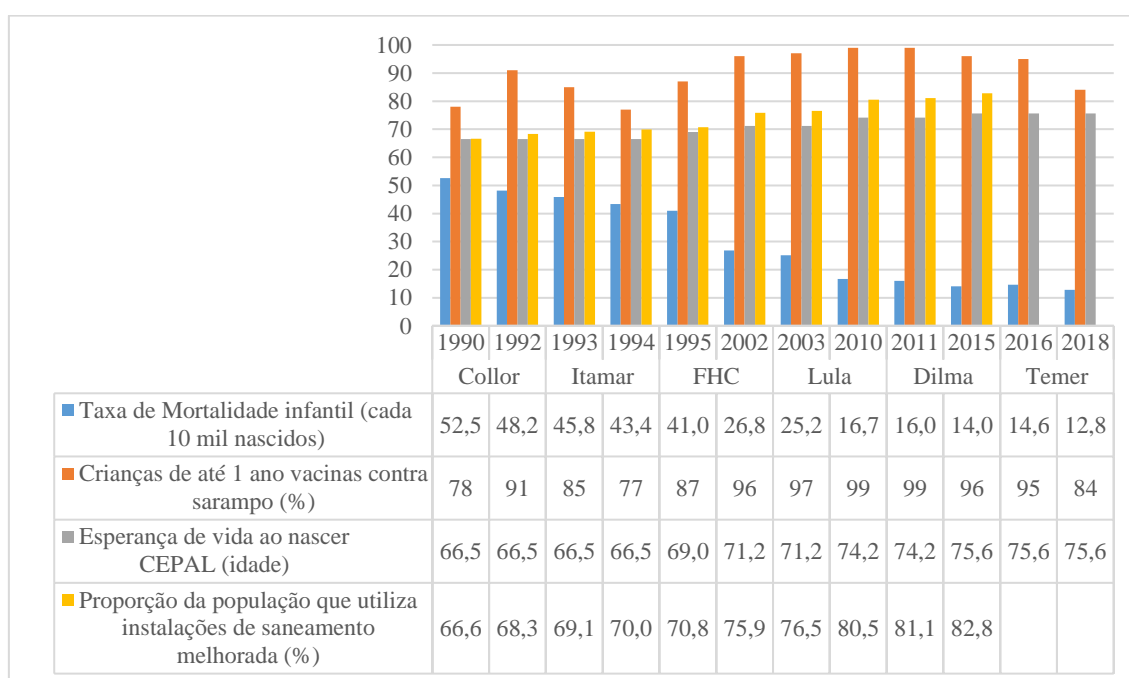
<sup>92</sup> Salienta-se que a regressão mais significativa ocorreu na gestão de Lula, o qual foi responsável pela diminuição de 8,4% da diminuição da mortalidade infantil.

<sup>93</sup> O número de médicos a cada 100 mil habitantes era de 14,75 no ano de 2003, já no ano de 2013 esse número ascendeu para 18,82.

<sup>94</sup> O programa Mais Médicos foi criado pelo governo de Dilma no ano de 2013, tendo como principal objetivo o aumento da cobertura de saúde, sob a perspectiva da equidade e universalidade do sistema. O programa atuou na ampliação da atenção primária em saúde, suprimindo a carência dos profissionais médicos nas diferentes regiões do país. Nesse sentido, estabeleceu-se uma parceria entre os governos de Brasil e Cuba, no intento de viabilizar a mobilização de médicos cubanos para atuar na atenção primária da saúde brasileira. Estima-se que mais de 60 milhões de brasileiros foram cobertos pelo programa Mais Médicos. (OPAS, 2020)

Temer deu continuidade a expansão da empregabilidade destes trabalhadores. No ano de 2018, eles passaram a representar 21,6 médicos, o que significou um aumento de 14,8% em alusão ao último dado disponível do governo de Dilma (ano de 2013). Nesse sentido, a observação detalhada de tais indicadores (e suas variações) pode ser analisada a partir do Gráfico 6.

Gráfico 6 - Indicadores sociais de saúde no Brasil



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Destarte, no tocante à política de educação brasileira, ela se constituiu com históricos<sup>95</sup> traços de exclusão e baixa amplitude, especialmente durante o início do século XX. No entanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 propôs uma modificação gradual dessa realidade, ao instituir um sistema público educacional direcionado a todas as crianças e jovens brasileiros. O processo de redemocratização que antecedeu o movimento constituinte interferiu na reconfiguração da política educacional do país. Ideários de universalização da educação como via de redução da pobreza, da

<sup>95</sup> O direito a Educação foi reconhecido no Brasil pelas Constituições Federais de 1934 e 1946. A educação primária foi expandida a partir da segunda metade do século XX, contudo, permeada por processos de exclusão que afetam mais diretamente afrodescendentes e indígenas. A Constituição Cidadã (CF/1988) garantiu o direito à educação a todas as crianças e jovens do Brasil (CEPAL, 2013).



desigualdade, de consolidação da democracia e da participação cidadã, foram difundidos e imprimiram significativos avanços na concepção de educação brasileira.

A respeito da estrutura do sistema educativo brasileiro, ele se organiza a partir de dois níveis de ensino, a saber: Educação Básica e Educação Superior. A educação básica se conforma pela educação infantil e pré-escola (duração de 4 anos), Ensino Fundamental (duração de 9 anos), Ensino Médio e/ou Ensino Médio Técnico (duração de 3 anos). Ademais, a Educação Superior com duração média de 2 a 5 anos se destina a ofertar cursos sequenciais nas diferentes áreas do saber (BRASIL, 1996).

A Educação Básica, obrigatória no Brasil, prevê a frequência escolar de crianças e jovens dos 4 aos 17 anos de idade. Os grandes desafios da educação no país se relacionam a busca pela universalização da educação básica, a erradicação do analfabetismo<sup>96</sup> e a diminuição das desigualdades escolares existentes entre as diferentes regiões do país, ou mesmo oriundas das disparidades entre o ensino público e privado (esse último conhecido pela sua melhor qualidade de ensino). A educação no Brasil se materializa mediante a atuação do governo federal, estadual e municipal, nesse sentido, diferentes responsabilidades são partilhadas entre os entes federados, característica comum aos processos de descentralização implementados a partir de 1990<sup>97</sup>.

Conforme constante no Gráfico 5, ao se observar o comportamento do GSP em educação desde 1995<sup>98</sup>, identifica-se uma tendência de progressividade, contudo, permeada por menores incrementos durante os governos conservadores e maiores avanços durante a gestão progressista de Lula. O ano de 1995 (1º ano da gestão de FHC), o GSP em educação (a partir do PIB) representava 1,3%. Tal marca evoluiu para 1,5% no ano de 2002 (último ano da gestão de FHC). Em meados de 2003 (1º ano da gestão de Lula), o GSP em educação permanecia 1,5%, contudo, no ano de 2010 (último ano dessa

---

<sup>96</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2019, estima que 11 milhões de brasileiros são analfabetos (6,6% da população). Regionalmente, o Nordeste apresentou as maiores taxas de analfabetismo, meados de 13,9%, o que representa uma taxa, aproximadamente, quatro vezes maior do que as taxas estimadas para as Regiões Sudeste e Sul (ambas com 3,3%). Na Região Norte, essa taxa foi 7,6 % e no Centro-Oeste, 4,9%. Ademais, ao se analisar as variáveis de gênero e raça, verifica-se que a taxa de analfabetismo para os homens de 15 anos ou mais de idade foi de 6,9% e para as mulheres, 6,3%. Para as pessoas pretas ou pardas (8,9%), a taxa de analfabetismo foi mais que o dobro da observada entre as pessoas brancas (3,6%) (IBGE, 2020).

<sup>97</sup> A responsabilidade educacional pela educação infantil recai sobre os municípios; enquanto os estados e o Distrito Federal são responsáveis pelo Ensino Fundamental e Médio. O Governo Federal é responsável pelo ensino superior e deve garantir que haja pelo menos uma universidade pública em cada estado. O Governo Federal também tem um papel complementar e redistributiva para todos os níveis de ensino, pois deve prestar assistência técnico e financeiro para os estados, Distrito Federal e municípios (CEPAL, 2013, p. 44).

<sup>98</sup> O ano de 1995 foi o primeiro em que esses dados foram publicados junto ao CEPAL.

gestão), progrediu para 2,1%. Dilma Rousseff seguiu a tendência à progressividade do GSP, atingindo a marca de 2,4% no gasto em educação no ano de 2015 (último ano do seu governo). Essa proporção permaneceu estagnada durante os anos subseqüentes do governo de Temer.

Durante a década de 1990, especialmente mediante os governos conservadores de Collor e Itamar Franco, evidencia-se que o delineamento das políticas educacionais sofreu interferência das recomendações internacionais oriundas da “Conferência Mundial de Educação para Todos”, realizada na Tailândia no ano de 1990 (a qual foi convocada pelas organizações UNICEF, UNESCO, PNUD e Banco Mundial)<sup>99</sup>. A partir dessa conferência, compromissos associados à universalização da oferta da educação fundamental e a ampliação das oportunidades de ensino para crianças, jovens e adultos em nível mundial, foram ratificados.

No âmbito da política de educação, o governo de Collor foi marcado pelo clientelismo, pela ínfima materialização dos planos educacionais e por tendências a privatização da educação e ênfases interventivas fragmentadas. As principais frentes de ação propostas pelo governo de Collor foram documentadas nas seguintes publicações: O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania<sup>100</sup> - PNAC (1990), O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995) e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991). Tais frentes de ação preconizavam a redução do analfabetismo em 70% no quinquênio próspero (PNAC), a difusão dos preceitos de equidade, eficiência, qualidade e competitividade nas políticas educacionais mediante forte influência da Teoria do Capital Humano<sup>101</sup> e a reforma do Estado (com a adequação das demandas da população às necessidades econômicas do país) (YANAGUITA, 2011). Nesse sentido, observava-se a tendência assumida de compartilhar responsabilidades entre o governo, a sociedade e o mercado, “reforçando a ideia de que essa articulação com

---

<sup>99</sup> Nesse sentido, a “Declaração de Nova Delhi sobre educação para todos”, construída no ano de 1993 também se apresenta como um marco à educação mundial. Tal debate será aprofundado no Capítulo 4 desta tese.

<sup>100</sup> Vincula-se a esse programa a iniciativa de criação dos CIACs (Centros Integrados de Atenção à Criança), sob a inspiração de projetos educacionais construídos no Rio de Janeiro durante a gestão do governador Leonel Brizola (Projetos Escola do Parque e os Centros Integrados de Educação Pública). Posteriormente, durante a gestão de Itamar Franco, os CIACs são reformulados e passam a denominar Centro de Atenção Integral à crianças e adolescentes (CAICs), vinculadas ao Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA).

<sup>101</sup> A esse respeito, ressalta-se a influência dos seguintes documentos publicados pelo Banco Mundial: “O Ensino superior: As lições derivadas da experiência”, publicada no ano de 1994, e o documento “Estratégia para o Setor Educacional - Documento Estratégico do Banco Mundial: a Educação na América Latina e Caribe” publicado no ano de 1999.

o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, [...] As propostas das empresas e dos organismos internacionais foram elaboradas e inseridas com o presidente Collor, mas foram apreciadas apenas no governo subsequente (YANAGUITA, 2011, p. 4).

O sucessor Itamar Franco prosseguiu com a agenda de reformas iniciadas pelo seu antecessor, endossando o processo de descentralização em educação inaugurado no início da década. Itamar cria o Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), com vistas a ampliar o acesso ao ensino obrigatório. Nesse sentido, “as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, sendo esse o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental.” (YANAGUITA, 2011, p. 5).

Foi a partir do Plano Decenal de Educação para todos (oriundo de compromissos selados com a UNESCO), que se observou o redirecionamento da intervenção estatal em prol da descentralização educacional e incorporação de preceitos gerenciais de gestão associados à competitividade entre instituições escolares (YANAGUITA, 2011, p. 5).

O governo subsequente, dirigido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, deu continuidade a uma série de reformas iniciadas sob a gestão Collor. No âmbito educativo, o significativo comprometimento do governo com o mercado “transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 107). O ajuste da educação escolar à reestruturação produtiva em voga, sedimenta o alargamento da educação instrumental voltada a atender as demandas do mercado de trabalho. Na contramão ao projeto educativo herdado do movimento de redemocratização do Brasil, o qual evidenciava o caráter emancipatório dessa política, durante o governo de FHC, o projeto aliado aos interesses de mercantilização da educação (e sua privatização) visava a formação de capital humano qualificado para o mercado de trabalho.

Nesse sentido, “adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais [...] Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos”, (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 108), alocando as concepções ideopolíticas das competências e da empregabilidade como centralidade nas políticas educacionais. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Nesse sentido, a oferta do Ensino Fundamental foi eleita como a prioridade do governo de FHC, agenda que suscitou significativas regressões nos outros níveis de ensino. Foi nesse cenário que a Educação Infantil (0 a 6 anos) foi delegada aos governos municipais e/ou as famílias, endossando a sobrecarga das famílias trabalhadoras; a Educação de Jovens e Adultos se reduziu as políticas de formação profissional vinculadas ao Ministério do Trabalho e/ou da Sociedade Civil; o Ensino Médio retrocedeu ao dualismo entre Ensino Médio Acadêmico e Técnico e, por fim, o ensino superior perpassou por uma expansão desenfreada no âmbito do ensino privado (aumento de 80% das universidades sendo 76% privadas) (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

A proposta de redação da LDB, construída conjuntamente pelas organizações de educadores, foi repudiada pelo Governo Federal, visto que se contrapunha às políticas de ajuste em trânsito. Paulatinamente, o adiamento da aprovação da LDB durante o governo de FHC possibilitou o reordenamento da política educacional por decretos e medidas provisórias idealizadas pelo alto escalão governamental e vinculadas às recomendações internacionais. Por fim, no ano de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) foi aprovada, a qual se caracterizou pelo seu minimalismo e consonância à proposta de desregulamentação, descentralização e privatização dos serviços compatíveis com o ideário de minimização do Estado fortemente presente nesta gestão (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Outras normativas importantes sancionadas nesses governos dispuseram sobre o financiamento da educação, instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), bem como consolidaram um sistema de avaliação em educação, transformando as funções do então Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)<sup>102</sup>.

Em referência aos sistemas de avaliação, identifica-se que a partir do ano de 1997, institui-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As primeiras avaliações do ensino brasileiro desvendaram dados de baixa qualidade educacional nos diferentes níveis de ensino. A consolidação dos sistemas de avaliação adveio das recomendações do Banco Mundial consonantes à incorporação da lógica empresarial de otimização dos recursos e disputa por fundos públicos entre as instituições dos diferentes níveis de ensino. Ademais, no ano de 1999

---

<sup>102</sup> As mudanças que transfiguraram a atuação do INEP tornaram essa instituição uma autarquia federal responsável pela realização de avaliações cíclicas dos diferentes níveis de ensino no Brasil. Sua anterior atribuição de fomento à pesquisa educacional foi suplantada.

se instituiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), como medida de fomento estatal à ampliação das universidades privadas no Brasil.

Destarte, o governo de Lula mobilizou desde o início da sua gestão expectativas quanto à reversão do quadro reformista engendrado por FHC e a consolidação do projeto da educação universal. A consolidação de espaços de participação dos professores e sindicatos frente às decisões públicas foram perceptíveis e repercutiram na aprovação do Plano Nacional de Educação de 2010 durante a gestão de Lula. Contudo, conforme será detalhado a seguir, a continuidade das agendas reformistas (com especial destaque ao ensino superior) endossaram críticas ao governo.

No tocante às políticas direcionadas ao fomento da educação básica durante a gestão de Lula (2003-2010), evidenciou-se uma continuidade à tendência de ampliação progressiva do ensino fundamental e médio observada desde a década de 1990. Em caráter de inovação, identificou-se a criação de programas vinculados a outras políticas sociais (tal como assistência social e saúde). Tais ações tentaram atender a histórica desigualdade escolar, implantando ações que viabilizassem a permanência escolar, dentre elas se ressalta a importância assumida pelos programas de transferência de renda condicionada e as condicionalidades de educação preconizadas. Em referência as inovações, situam-se a normatização da educação infantil e o fomento à política de inclusão escolar.

No âmbito da formação continuada se destaca a criação de dois programas distintos. No ano de 2005 foi criado o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio e com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), o qual se voltava à oferta de educação profissional técnica, estando vinculado à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. No mesmo ano, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) foi criado. Tal ação se destinava à reintegração educacional de jovens com 18 a 29 anos residentes em áreas urbanas do Brasil.

O financiamento em educação também perpassou por mudanças significativas e salutares após a aprovação do Fundo de Educação Básica (FUNDEB<sup>103</sup>) no ano de 2006, com vigência de 14 anos. Tal medida previu a ampliação gradativa do GSP em educação, garantiu um piso salarial aos professores e ampliou o financiamento público para o ensino

---

<sup>103</sup> Em substituição do FUNDEF implementado durante o governo de FHC. O FUNDEB se tornou uma política pública de Estado (sem prazo de transitoriedade), a partir do ano de 2020, significando um grande avanço na garantia do ensino público no Brasil.

em Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (ambos excluídos do fundo anterior). A destinação dos recursos públicos aos entes federados permaneceu dependente das avaliações de ensino cíclicas (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), seguindo a lógica gerencial de controle dos recursos públicos. Nesse sentido, no ano 2005 foi criada a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

A respeito dos outros níveis de ensino, evidenciou-se a ampliação da educação profissional e tecnológica durante o governo de Lula. Tal agenda se iniciou a partir das mudanças consolidadas no Ensino Médio no ano de 2004, em que o Ensino Técnico e Profissionalizante integrou o Ensino Técnico de nível médio ao Ensino Médio. Nesse sentido, no ano de 2005 se institui o Plano de Expansão da Rede Federal, que contemplou a construção de novas unidades de ensino no Brasil, direcionadas à oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino (médio, técnico, superior). Tal progresso possibilitou que no ano de 2008 fosse aprovada a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em todo o país. Até o término da gestão de Lula, 214 unidades de ensino haviam sido implementadas, número que somou a marca de 562 unidades ao término do governo de Dilma no ano de 2015. O fomento à educação profissional e tecnológica foi um dos grandes avanços protagonizados pela gestão de Lula e continuados pela sucessora Dilma.

No âmbito da política de Ensino Superior, evidencia-se a continuidade de algumas das tendências reformistas assumidas pelo governo antecessor de FHC, especialmente no tocante à “privatização, a diversificação das fontes de financiamento, a flexibilização e descentralização institucional, todas estas ‘recomendações’ do Banco Mundial em suas elaborações para a educação na América Latina” (MOTA JÚNIOR, 2019, p. 222). A tendência da privatização do Ensino Superior é perceptível quando se observa a evolução das taxas de matrícula em instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas. Nesse sentido, no ano de 2003, 29,9% das matrículas nas IES se vinculavam à universidade pública e 70,1% às instituições privadas, destarte, no ano de 2010 (último ano do governo de Lula), 25,8% das matrículas se vinculavam à instituição pública e 74,2% às instituições privadas, indicando uma desaceleração da oferta do ensino público em detrimento do privado<sup>104</sup> (BARROS, 2015).

---

<sup>104</sup> Esses dados se tornam mais interessantes quanto observados os valores brutos de matrícula junto à IES durante o governo de Lula. Nesse sentido, no ano de 2003 as matrículas junto às IES públicas atingiam a monta de 1.176.174 e as matrículas em IES privadas somavam 2.760.759. No ano de 2010, as matrículas junto às IES públicas aumentaram moderadamente para 1.643.298, contudo, as matrículas das IES privadas

O aumento do ensino superior privado durante o governo de Lula possui relação com a criação e implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni) no ano de 2004. Esse programa tinha como intuito conceder bolsas de estudo (integrais ou parciais) a estudantes vinculados ao ensino superior (cursos de graduação) em instituições de ensino privadas do Brasil. Em contrapartida à oferta de vagas no Ensino Superior, as IES obtinham isenção tributária. O ProUni é comumente avaliado por estudiosos a partir de duas contradições centrais, por um lado propiciou o alargamento do Ensino Superior privado no Brasil em detrimento do Ensino Superior público, contudo, diante de outra perspectiva, propiciou a desburocratização do acesso das classes populares ao ensino superior, contribuindo para a democratização do ensino. Inegavelmente, o ProUni modificou o perfil dos profissionais graduados do país, advindos de classes populares, aproximando-se do ideal de democratização do ensino preconizado pelo movimento constituinte. Ainda no que tange ao ensino superior, destacam-se as mudanças efetivadas no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Tal política criada pelo governo FHC no ano de 1999 foi reformulada durante o governo de Lula e passou a contar com juros reduzidos e ampliação do prazo de carência para pagamento da dívida<sup>105</sup>.

Ademais, no que tange à gestão de Dilma diante das políticas educacionais são mensurados os principais avanços a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (ano de 2014)<sup>106</sup>. Ademais, no âmbito da educação básica, Dilma instituiu no ano de 2012 o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o qual tinha por objetivo promover a alfabetização de crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental. Posteriormente, no ano de 2013 a consolidação do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, que teve como objetivo a ampliação da qualidade desse nível de ensino

---

nesse mesmo período perpassaram por um aumento exponencial, atingindo a monta de 4.736.001 (MOTA JÚNIOR, 2019).

<sup>105</sup> A esse respeito, “[...] o avanço da oferta da educação superior via o setor privado-mercantil em comparação com a oferta de vagas públicas; a consolidação de políticas (como FIES e PROUNI) [...]; a construção de um sistema de avaliação da educação superior e o aperfeiçoamento da avaliação dos programas de pós-graduação que se baseiam em uma lógica regulatória, meritocrática e somativa; O estabelecimento de uma política de expansão das universidades federais baseada em contratos de gestão com o governo e que tem como princípio a “otimização” dos recursos financeiros e de pessoal das Instituições Federais de Ensino com a definição de metas, definidas de forma heterônoma, que estrangulam a autonomia universitária, pressionam negativamente as condições de trabalho e ensino e intensificam o trabalho docente (REUNI); e o estreitamento nas parcerias público-privadas na educação [...]” (MOTA JÚNIOR, 2019, p. 230).

<sup>106</sup> No campo dos progressos materializados durante a gestão de Dilma cabe apontar a modificação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, especialmente no que se referia ao Ensino Médio. Nesse sentido, a Lei 12.796 de 2013 incluiu o Ensino Médio na Educação Básica e estabeleceu a obrigatoriedade da escolarização dos 4 aos 17 anos de idade, apresentando-se como uma significativa conquista no âmbito da ampliação e consolidação da educação pública.

no país (MARIANI; LAIA; MOURA, 2019). Os indicadores sociais apontam que o percentual de jovens entre 15 e 29 anos de idade com Ensino Fundamental completo progrediu 2,1% durante a gestão de Dilma, atingindo a marca de 97,8% (CEPALSTAT, 2020).

Em relação à educação profissional e tecnológica, uma das principais ações desenvolvidas pelo governo Dilma foi a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no ano de 2011<sup>107</sup>. Pelo PRONATEC foram implementados cursos de Educação Profissional e Tecnológica por programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (MEC, 2020). Esse programa foi responsável por mais de 8,1 milhões de matrículas em cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) e de Formação Inicial e Continuada (FIC) no período de 2011 a 2014. Estima-se que a sua abrangência ultrapassou o número de 4.300 municípios brasileiros, envolvendo 15 ministérios do governo Dilma Rousseff e as redes públicas e privadas, movimentando mais de R\$ 14 bilhões em investimentos (LIMA; PACHECO, 2017).

No tocante às ações direcionadas ao Ensino Superior, destaca-se a criação de ações afirmativas e a implementação do Sistema de Seleção Unificada (SISU)<sup>108</sup>, junto às universidades públicas do país. A respeito das ações afirmativas, garantiu-se que 50% das vagas das universidades públicas deveriam ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com baixa renda (igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo per capita) e a aqueles (as) oriundos da rede pública de ensino. Ademais, as subcotas preveem a garantia de vagas para pessoas negras, pardas e indígenas. Tal normativa se apresentou como um avanço e modificou o tradicional perfil elitizado dos alunos que acessavam o ensino superior público no Brasil. Pode-se inferir que essa medida contribuiu para a diminuição das desigualdades escolares no Ensino Superior, a ampliação do acesso a segmentos populares e a consequente melhoria nas condições de vida e trabalho desses sujeitos e famílias.

Ainda no âmbito do Ensino Superior se observam as mudanças no sistema de financiamento estudantil (FIES), que restringiram a sua amplitude em comparação ao governo anterior. Ademais, como medida salutar no âmbito da internacionalização da ciência e tecnologia brasileira, destaca-se a criação do programa Ciência sem Fronteiras

---

<sup>107</sup> A consolidação do PRONATEC atendeu às metas de ampliação da escolaridade e a preparação para o mercado de Trabalho previstos no Plano Nacional de Educação de 2014.

<sup>108</sup> O SISU instituído no ano de 2010 contemplou a maioria das universidades públicas e parte da nota do ENEM para classificar alunos nos vestibulares.



no ano de 2011. O objetivo central do programa foi incentivar a formação acadêmica de estudantes brasileiros no exterior pelo oferecimento de bolsas de iniciação científica e fomento a projetos de pesquisa em universidades internacionais.

O projeto liderado por Dilma no campo da educação sofreu um estancamento após o *impeachment* presidencial e a posse do então vice-presidente Michel Temer. Em contraposição aos avanços consolidados no âmbito da educação durante os governos progressistas de Lula e Dilma, após tomar o governo Temer instituiu reformas (em grande medida vias decretos e medidas provisórias) significativas no âmbito da educação, retroagindo em frentes consolidadas de democratização da educação. Dentre as principais ações executadas nesse período se situam a implementação do Programa Mais Alfabetização (Portaria n.º 142/2018, BRASIL, 2018), a Reforma do Ensino Médio (Lei n.º 13.415/2017, BRASIL, 2017) e a definição de uma Base Nacional Comum Curricular (2017) (MARIANI; LAIA; MOURA, 2019).

No âmbito do Ensino Médio, destacam-se os notórios impactos alcançados pela reforma, que previu a ampliação progressiva da carga horária do Ensino Médio (realidade que excluiria alunos jovens trabalhadores da escola) e restringiu os currículos (com as disciplinas vinculadas às ciências sociais e humanas<sup>109</sup>). A reforma do Ensino Médio atendeu aos reclames do mercado pela formação de força de trabalho pela capacitação. Contudo, tal projeto esteve também presente durante a gestão de Dilma:

A esta agenda reacionária é preciso somar a dos reformadores empresariais balizada pela chamada Teoria do Capital Humano que restringe a educação, por conseguinte o homem, como fator de produtividade. Desde 2007, o movimento empresarial vem definindo as ações do governo Federal para a educação básica, como o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano Nacional de Educação (2014-2024) que dispõe toda educação brasileira; apesar das resistências. Os empresários difundem sua agenda e pedagogia principalmente por meio de coalizões como Todos pela Educação reunindo banqueiros, grandes empresários dos meios de comunicação e o chamado 'Terceiro Setor' empresarial (LEHER; VITTORIA; MOTTA, 2017, p. 19).

A significativa vinculação do governo conservador de Temer aos interesses de mercado endossou a histórica tendência de privatização da educação, especialmente no âmbito do Ensino Superior. Grandes corporações transnacionais de ensino fundidas ao capital financeiro ganham notoriedade e amplitude na realidade brasileira, dentre tais se ressalta a atuação dos grupos Anima, Kroton/Cogna, Ser Educacional e Estácio, no ano

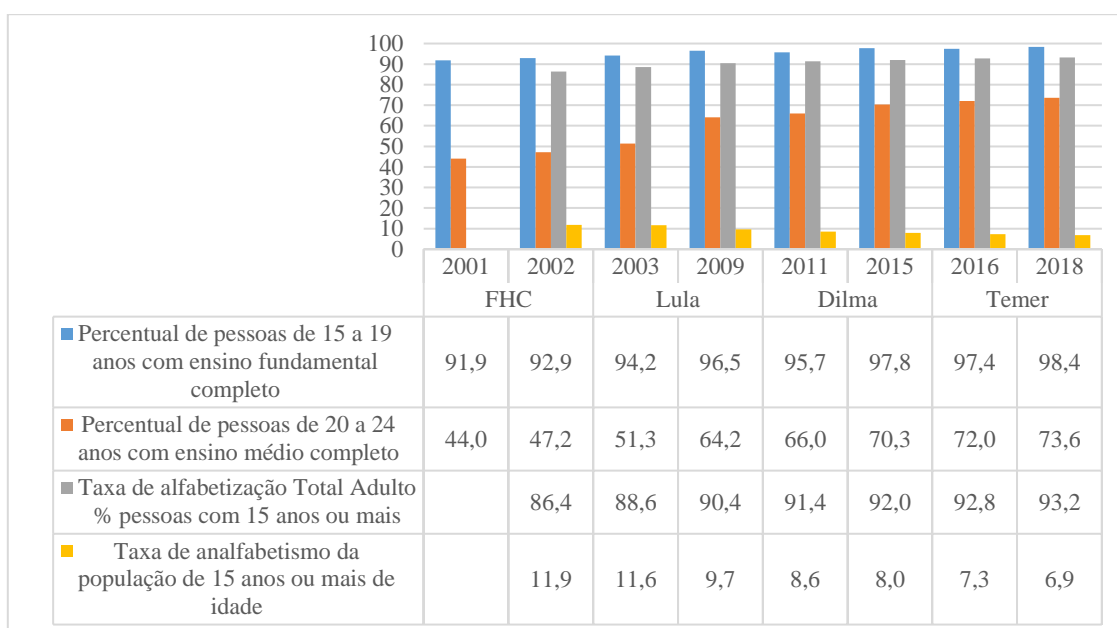
---

<sup>109</sup> Tal medida possuiu ancoragem na definição de uma Base Nacional Comum Curricular proposta por esse governo.

de 2018. Tais corporações especializadas no Ensino Superior, na modalidade a distância, continuam com 24,3% das matrículas de Ensino Superior do país (EXAME, 2020).

Não obstante, na esteira dos retrocessos protagonizados pela gestão Temer, cabe lembrar o Projeto de Emenda à Constituição 55/2016 e o impacto que isso trará à política de educação. O congelamento dos gastos pelos próximos vinte anos incidirá no incipiente financiamento da educação pública e na conseqüente inefetivação do Plano Nacional de Educação (aprovado em 2014 e vigente até 2024). Os efeitos das reformas implementadas podem demorar alguns anos para serem quantificáveis nos indicadores sociais de educação, desta forma, observa-se no Gráfico 7, que até o ano de 2018 a tendência de progressividade dos indicadores sociais de educação (aumento da população com Ensino Fundamental e Médio concluído), fez-se presente em que pese a retração do gasto público em educação.

Gráfico 7 - Indicadores sociais de educação no Brasil



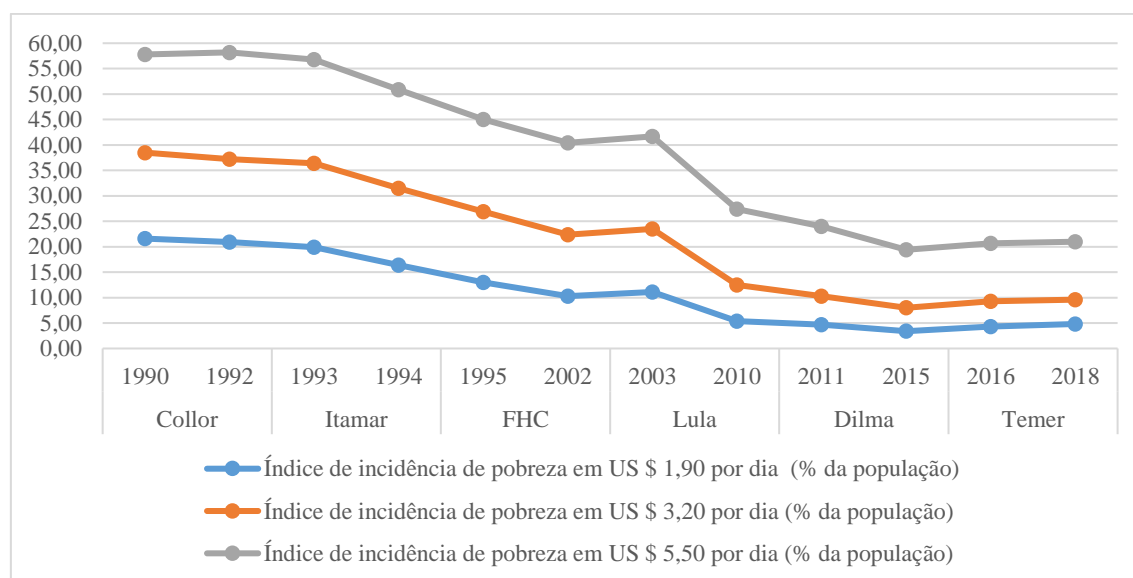
Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)<sup>110</sup>

Destarte, no tocante à dimensão da assistência social no Brasil, especialmente no que diz respeito à ampliação dos programas de transferência de renda condicionada,

<sup>110</sup> Indicadores sociais de educação referentes aos governos de Fernando Henrique Cardoso e Itamar Franco não foram documentados nas plataformas oficiais. A inexistência dos dados impossibilitou sua análise nesta tese.

cabe identificar o contexto social em que emergiram. Nesse sentido, o Gráfico 8 apresenta a evolução das linhas de pobreza no país.

Gráfico 8 - Evolução das linhas de pobreza no Brasil



Fonte: Dados World Bank Data (2020)

A evolução das linhas de pobreza no Brasil seguiu uma tendência regressiva nos últimos 30 anos, sendo permeado, contudo, por processos dialéticos de avanços e retrocessos. Em consonância à tendência observada na América Latina como um todo, o período posterior ao ano de 2015 se caracterizou pelo aumento gradual da pobreza na contra tendência do movimento de decréscimo em marcha desde a década de 1990. O Gráfico 8 evidencia que as linhas de pobreza se mostraram mais gravosas no início da década de 1990, chegando a expor 21,6% da população à situação de extrema pobreza (renda de até \$1,90 dia) e 57,8% da população à situação de pobreza (renda de até \$ 5,50 dia). O governo conservador de Collor imprimiu o pior cenário de manifestação da pobreza constatado no período aqui pesquisado, no ano de 1990, 16% dos trabalhadores ocupados se encontravam em situação de extrema pobreza e 38% em situação de pobreza. (CEPALSTAT, 2020).

Itamar Franco, durante a sua gestão iniciada em 1992, amenizou a situação da pobreza, dando início a uma tendência continuada pelo sucessor. Em que pese a regressão da pobreza cabe destacar que, durante a década de 1990, as proporções quantitativas de

pessoas expostas a essa situação eram estarrecedoras. Estima-se que no ano de 1990, 58 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de pobreza<sup>111</sup> (IPEA, 2020).

Posteriormente, o governo de FHC deu continuidade à redução das linhas de pobreza. A esse respeito se estima que no ano de 1995 (1º ano do seu governo), 13% da população brasileira vivenciava a extrema pobreza e, no ano de 2002 (último do seu governo), essa proporção foi reduzida moderadamente para 10,3% da população. (BANCO MUNDIAL, 2020). Contraditoriamente, os dados nacionais alusivos à população total em situação de pobreza apontam uma tendência progressiva, na qual a população pobre passou de 51 milhões de pessoas no ano de 1995 para 58 milhões no ano de 2002. Não obstante, estima-se que no ano de 2002 (último da gestão FHC), 7,7% dos trabalhadores ocupados vivenciavam extrema pobreza e 28,1% perpassavam situação de pobreza, indicando uma diminuição em relação ao início da década de 90, significando, contudo, uma alta proporção (IPEA, 2020).

Durante a gestão do governo Lula, evidenciou-se, inicialmente, uma tendência de aumento da pobreza (ano de 2003), seguido de uma tendência regressiva de grande proporção nos anos subsequentes. Observa-se que a gestão progressista de Luiz Inácio Lula da Silva produziu a maior retração da pobreza no período estudado. Estima-se que no ano de 2003 (1º ano dessa gestão), a extrema pobreza atingia 11,1% da população, proporção que foi reduzida a 5,4% no ano de 2009 (penúltimo ano do seu governo)<sup>112</sup>. A linha de pobreza, alusiva à população com renda de até \$5,50/dia, que representava 41,7% da população em 2003, foi reduzida a 27,4% da população no ano de 2009 (BANCO MUNDIAL, 2020). Em termos absolutos, evidencia-se que aproximadamente 59 milhões de brasileiros que vivenciavam a pobreza no ano de 2002 foram reduzidos a 40 milhões no ano de 2009 (IPEA, 2020).

Nesse lapso temporal também se observou um decréscimo significativo da população ocupada, que estava em situação de extrema pobreza, a qual no ano de 2003 representava 8,5% dessa população, proporção que foi reduzida para 3,7% no ano de 2009. Ademais, estima-se que os trabalhadores que vivenciavam situação de pobreza no ano de 2003 atingiram a monta de 28,9%, contudo, tal quantitativo foi reduzido para 16,3% da população ocupada no ano de 2009 (CEPALSTAT, 2020).

---

<sup>111</sup> Dados alusivos ao indicador social “número de pessoas pobres” publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada a partir dos dados das linhas nacionais de pobreza (as quais diferem metodologicamente das linhas utilizadas pelo Banco Mundial).

<sup>112</sup> A inexistência de dados alusivos ao ano de 2010 inviabilizou a menção ao último ano de governo.

A diminuição da pobreza foi continuada durante o governo de Dilma Rousseff. No ano de 2011 (1º ano da gestão), observa-se que 4,7% da população se encontrava em situação de extrema pobreza e tal proporção foi reduzida a 3,4% no ano de 2015. Ademais, a população com renda de \$5,50/dia que representava 24% da população no ano de 2011, passou a constituir 20,7% da população no ano de 2015 (BANCO MUNDIAL, 2020). A regressão da pobreza também é perceptível quando se analisa o número absoluto de brasileiros, nesse sentido, no ano de 2011, aproximadamente, 34 milhões de brasileiros vivenciavam a pobreza. Essa proporção foi reduzida a 26 milhões no ano de 2014 (IPEA, 2020).

O contingente de trabalhadores ocupados que vivenciavam extrema pobreza também foi minorado nessa gestão. A esse respeito, no ano de 2011, 2,8% dos trabalhadores vivenciavam a extrema pobreza, contudo, esse percentual regrediu para 2,1% no ano de 2014. Em relação aos trabalhadores que perpassavam por situação de pobreza, observou-se igual regressão, visto que no ano de 2011 meados de 12,8% dos trabalhadores ocupados vivenciavam a pobreza e no ano de 2014 essa proporção diminuiu para 10,8% (CEPALSTAT, 2020).

O governo de Michel Temer<sup>113</sup>, que sucedeu a gestão de Dilma, endossou um período de instabilidade política e econômica que acarretou acirramento da pobreza no Brasil. Estima-se que a proporção da população em situação de extrema pobreza ascendeu de 4,3% para 4,8%. Ademais, a respeito da linha de pobreza alusiva à população com renda de \$5,50/dia, observa-se que tal percentual ascendeu de 20,7% para 21%. Estudos da área apontam a retomada do crescimento da pobreza no Brasil como um fator preocupante, visto que, desde o ano de 2003, as linhas de pobreza decresciam.

A partir da análise do comportamento das linhas de pobreza no Brasil, cabe apontar alguns elementos que tornaram os programas de transferência de renda condicionada uma estratégia de enfrentamento ao panorama descrito. Nesse sentido, em meados da década de 90, a gestão conservadora de Collor se fez marcada pela inexistência de programas de transferência de renda, contudo, cabe ressaltar que este período foi importante para a inclusão dessa pauta na agenda pública do país. Nessa perspectiva sentido, destaca-se a aprovação do Projeto de Lei nº 80 de autoria de Eduardo Suplicy, que propunha a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) no Brasil

---

<sup>113</sup> Indicadores alusivos ao número absoluto de pessoas em situação de pobreza (IPEA) e relativo ao percentual de trabalhadores em situação de pobreza e extrema pobreza (CEPAL) não foram mensurados a partir do ano de 2015, fato que inviabiliza tal análise.

no ano de 1991 (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016). A incorporação das pautas geminais associadas ao combate à fome e à erradicação da pobreza se materializaram em ações governamentais somente a partir do governo de Itamar Franco, o qual elencou a segurança alimentar como a prioridade da sua agenda social.

Durante o governo de Itamar Franco, ampliaram-se a atuação das organizações coletivas pelas campanhas de enfrentamento à fome e à miséria, com forte apelo solidarista. Destaca-se nessa cena a atuação da Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a fome, mobilizada pela sociedade civil no ano de 1993 e incorporada pelo governo de Itamar Franco sob o título de Plano de Combate à Fome e à Miséria (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Tal plano previu a distribuição de alimentos e ações emergenciais de combate à fome direcionada às escolas (ações de descentralização da merenda escolar); a trabalhadores (Programa de Alimentação do Trabalhador), à populações empobrecidas e às crianças em situação de desnutrição infantil. Ademais, durante essa gestão, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)<sup>114</sup>, que previu ampla participação da sociedade civil, significando um avanço no campo da participação e do controle social. Ademais, ressalva-se enquanto marco normativo importante para a política de assistência social brasileira a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, no ano de 1993, a qual possibilitou avanços posteriores.

Posteriormente, a partir de 1995, vislumbrou-se a expansão de programas municipais e estaduais de transferência de renda. No âmbito federal, durante o ano de 1996 foram implementados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>115</sup> e o benefício de prestação continuada (BPC)<sup>116</sup> (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016). Nesse momento, o Plano de Combate à Fome e à Miséria instituído por Itamar Franco foi

---

<sup>114</sup> Tal conselho existiu por apenas dois anos (1993-1994), contudo, imprimiu avanços significativos no debate coletivo sobre segurança alimentar no Brasil. Enquanto marcos deste processo figura a realização da Iª Conferência Nacional de Segurança Alimentar (julho de 1994). Destarte, o governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA e o substituiu pelo Programa da Comunidade Solidária, contudo, posteriormente em meados do ano de 2006 este conselho foi reativado em meio a gestão de Luis Inácio Lula da Silva. No ano de 2019 o presidente Jair Bolsonaro através de Medida Provisória nº 870, extinguiu novamente o referido conselho. Os movimentos de avanços e retrocessos no campo da segurança alimentar denuncia a prioridade, ou não, que os diferentes governos atribuem a gravosa questão da persistência da fome e da miséria no Brasil.

<sup>115</sup> O PETI teve seu início no ano de 1996 através de programa federal que visava combater o trabalho de crianças no Brasil. Previu-se inicialmente a transferência de renda a crianças e famílias. Posteriormente, no ano de 2005 este programa foi integrado Programa Bolsa Família.

<sup>116</sup> Configura-se como um benefício assistencial destinado a idosos (pessoas com mais de 65 anos) e pessoas com deficiência possuam baixa renda. Este benefício foi inicialmente previsto pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993).

substituído pelo Programa Comunidade Solidária, “orientado por uma focalização conservadora para o combate à pobreza em municípios selecionados, considerados os mais miseráveis” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 69).

A ampliação dos programas de transferência de renda ocorreu tão somente ao término desta gestão, em meados de 2001. Nesse momento, o programa vinculado à educação denominado Bolsa Escola foi lançado, bem como o Programa Bolsa-Alimentação. Evidencia-se também a ampliação dos programas já existentes - PETI e BPC (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O Programa Bolsa-Alimentação se direcionou à questão da nutrição e se vinculou ao Ministério da Saúde. Esse programa previu transferências monetárias focalizadas às famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza (renda per capita de até R\$ 90,00 ao mês) e que possuíam filhos (com idade de 0 a 6 anos) e/ou gestantes. As condicionalidades do programa previam a exigibilidade de vacinação das crianças e de realização dos exames pré e pós-natal para a mãe, indicando a ênfase na dimensão de controle epidemiológico e de fomento à saúde materno-infantil.

Esse programa existiu até o ano de 2003, ocasião em que foi unificado ao nascente Programa Bolsa Família. Destarte, no tocante ao Programa Bolsa-Escola, ele direcionou a sua ênfase à questão da educação. Foram previstas transferências de renda às famílias em situação de extrema pobreza, com crianças de 6 a 15 anos. As condicionalidades do programa previam a exigibilidade de frequência escolar mínima de 85% às crianças. Tal benefício existiu até o ano de 2003, ocasião em que também foi unificado ao nascente Programa Bolsa Família (CEPAL/DDS, 2020).

A característica da heterogeneidade acompanhou os programas de transferência de renda condicionada até meados de 2003, ocasião em que a unificação dos programas federais, estaduais e municipais existentes foi requisitada a partir de um diagnóstico realizado ao término da gestão de FHC. Instituiu-se no ano de 2003 o Programa Bolsa família (PBF), o qual unificou todos os programas de transferência de renda em vigor. As mudanças decorridas desse processo possibilitaram a ampliação dos escopos do programa, o qual chegou a contemplar todos os municípios brasileiros e atendeu 11 milhões de famílias no ano de 2006 (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

O Programa Bolsa Família ao ser unificado possibilitou a melhor aplicação dos recursos pelos eixos interventivos intersetoriais que combateram a pobreza e a desigualdade social. Partindo de uma concepção multidimensional de pobreza, o

programa previu transferências monetárias a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que passaram a ser assistidas pela rede de atendimento. Nesse sentido, conjugou-se ações no âmbito da política de saúde, assistência social e educação, as quais possibilitaram graduais avanços no tocante à melhoria das condições de saúde geral da população (vacinação, segurança nutricional), a ampliação da educação (obrigatoriedade de frequência escolar para crianças e adolescentes vinculados ao ensino obrigatório) e o fomento a geração de emprego e renda (qualificação para o trabalho – ênfase ao fato de estar menos efetiva nos anos de maturação do PBF).

No âmbito das ações de enfrentamento à fome e de provimento à segurança alimentar, ressalta-se a prioridade que o governo atribuiu à referida pauta pela criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)<sup>117</sup>. Nessa linha interventiva, ressalta-se a criação do Programa “Cartão Alimentação” (no ano de 2003). Esse programa previu transferência de renda vinculado à segurança alimentar às famílias em situação de extrema pobreza, com crianças de 0 a 6 anos e/ou gestantes. Ainda no ano de 2003 o Cartão-Alimentação foi incorporado pelo nascente Programa Bolsa Família.

Destarte, destaca-se como avanço no campo normativo, a criação e implementação da Política Nacional de Assistência Social no ano de 2004, como integrante do tripé da seguridade social e preconizada pela Constituição Federal de 1988. Foi somente após dezesseis anos da sua previsão constitucional que foi reconhecida como política pública. Dentre os principais avanços dessa normatização estiveram a criação de serviços, projetos, programas em diferentes níveis de complexidade de atendimento (básico e especial). A valorização da territorialização dos serviços, da intersetorialidade com outras políticas públicas e da adesão a modelos de gestão democráticos e descentralizados foram características assumidas pela política de assistência social.

Posteriormente, durante o governo de Dilma Rousseff, observou-se o redirecionamento dos programas existentes para a erradicação da miséria no país. Dados de uma pesquisa em domicílios do país apontaram que 16,2 milhões de brasileiros ainda viviam em situação de extrema pobreza no Brasil no ano de 2011. Diante dessa realidade no ano de 2011 foi criado o programa Estratégia Brasil Sem Miséria que se consolidava a partir dos eixos de transferência de renda, inclusão produtiva e prestação de serviços

---

<sup>117</sup> Esse Ministério foi criado com o objetivo de fomentar a criação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual foi aprovada no ano de 2010. A garantia do direito à alimentação, nutrição e produção alimentar figuraram como agendas desse ministério.



sociais básicos. Pelo eixo da transferência de renda, destaca-se a atuação do Programa Bolsa Família, que teve o número de atendidos paulatinamente ampliado<sup>118</sup>, o qual passou a alcançar 14 milhões de famílias no ano de 2014 (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016).

Nesse sentido, a inclusão e a permanência no PBF dependem da atenção às condicionalidades vigentes e vinculadas a referida rede de serviços<sup>119</sup>. Guilherme (2016, p. 207) destaca como eixos prioritários de alcance do PBF: “combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das capacidades das famílias em pobreza e indigência; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”.

Em complementariedade a agenda do Programa Bolsa Família, ressalta-se a criação do Programa Brasil Carinhoso no ano de 2012. Tal projeto visava propiciar a ampliação do acesso de crianças (e famílias) vinculadas ao PBF à educação infantil (creches) e previu o provimento de suplementação de vitaminas e medicamentos gratuitos. Ademais, no âmbito do trabalho, direcionou-se aos responsáveis das famílias beneficiárias, ações atreladas aos cursos profissionalizantes, à intermediação de mão de obra, ao micro empreendedorismo, à economia solidária e aos serviços de assistência técnica aos agricultores familiares e à construção de cisternas no semiárido (FNDE, 2020).

Posteriormente, durante a gestão de Michel Temer, identificou-se a materialização de vastos retrocessos no campo da política social, especialmente no tocante à assistência social. Somado ao agravamento do empobrecimento da população brasileira vigorou o desmonte das políticas de seguridade social via instrumentos normativos, reformas de legislações, reordenamento do fundo público e o impacto que a PEC nº 55 de congelamento do GSP.

---

<sup>118</sup> A respeito da ampliação dos escopos do Programa Bolsa família, destaca-se a ampliação dos “números de filhos e dependentes para o recurso variável para recebimento do benefício variável de três para cinco, e criado o Benefício Variável para Superação da Extrema Pobreza (BSP), estendido em 2013 para todas as famílias com renda per capita familiar inferior a R\$ 70,00” (SOTO; LIMA; TRIPIANA, 2016, p. 72).

<sup>119</sup> No âmbito das condicionalidades para o acesso ao PBF, Guilherme (2016, p. 208) destaca: “1) Educação: ◦ Crianças ou adolescentes de 6 a 15 anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal; ◦ Adolescentes de 16 e 17 anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% da carga horária escolar mensal; 2) Saúde: ◦ Gestantes e nutrízes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando a promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e a saúde da criança; ◦ Crianças menores de 7 anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil; 3) Assistência social: ◦ Crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV”.

Ademais, o retorno às ações de governo vinculadas a lógica da solidariedade e do primeiro damismo se tornaram concretas a partir da implementação do Programa Criança Feliz no ano de 2018, gerido pela então primeira-dama do país. Esse programa se dirigiu às famílias com crianças de 0 a 6 anos (primeira infância) e gestantes, prevendo o acompanhamento sistemático dessas famílias junto aos equipamentos de assistência social. Tais ações, em grande medida, sobrepuseram-se às que há longa data já vinham sendo executadas junto à proteção social básica da Política de Assistência Social nos diferentes territórios brasileiros.

Em linhas gerais, evidencia-se que o avanço dos PTRC no Brasil suscitou a significativa diminuição da pobreza, especialmente diante das suas faces mais gravosas (as quais se fazem mensuradas pelas linhas de pobreza e extrema pobreza). Os governos progressistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff ampliaram os escopos dos programas de transferência de renda. O cenário econômico favorável permeado pelo superciclo econômico das *commodities* na década de 2000 possibilitou o solo fértil para a implementação destas agendas, as quais estavam igualmente atreladas às orientações das agências multilaterais de desenvolvimento.

O aumento do GSP em proteção social desde a década de 1990 foi gradativo e se nota que, diante dessa função, ambos os governos (progressistas e conservadores) empregaram incrementos no GSP. Nesse sentido, as gestões de Fernando Henrique Cardoso, Dilma Rousseff e Luiz Inácio Lula da Silva despontam como aquelas que produziram os maiores aumentos no GSP em proteção social a partir do PIB. No ano de 1995 (1º ano do governo de FHC), aproximadamente 8,1% do GSP se destinava à proteção social. Tal percentual progrediu para 9,6% no ano de 2002 (último ano da gestão de FHC), indicando uma evolução de 1,5% durante o governo do referido presidente. Nesse mesmo lapso temporal, o GSP per capita em proteção social progrediu de \$ 693,00 para \$ 860,00 (CEPALSTAT, 2020).

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o gasto público em proteção social a partir do PIB evoluiu de 9,8% no ano de 2002 (1º ano da gestão) para 10,7% no ano de 2010 (último ano da gestão), representando uma variação progressiva de 0,9%. Em que pese tal variação ser menor que a apresentada pelo governo de FHC, vislumbra-se que ao se observar o gasto público per capita, identifica-se que no ano de 2003 tal monta somava a marca de \$ 876,00, tendo progredido para \$ 1.193,00 no ano de 2010, o que representou uma variação de \$ 317,00 durante a gestão de Lula, superior à de FHC

(a qual somou \$ 167,00) (CEPALSTAT, 2020) Desse modo, em que pese a variação percentual do gasto público em proteção social ser maior no governo de FHC, o valor absoluto do gasto per capita foi significativamente superior no governo de Lula.

O Governo de Dilma Rousseff seguiu a tendência a ampliação do GSP em proteção social. Nesse sentido, no ano de 2011 (1º ano do governo), esse gasto representava 10,7% (a partir do PIB), tendo evoluído para 11,7% no ano de 2015 (último ano do governo), indicando uma variação progressiva de 1% durante o seu governo. Essa variação a colocaria a frente do governo Lula se analisada isoladamente, contudo, ao se observar o GSP em proteção social per capita, evidencia-se que, nesse mesmo período, tais valores evoluíram de \$ 1.229 (no ano de 2011) para \$ 1.312,00 (no ano de 2015), indicando uma variação de \$ 83,00, inferior à variação apresentada pelo governo de Lula (\$ 317,00) e de FHC (\$ 167,00) (CEPAL, 2020).

Destarte, em meio ao governo de Michel Temer, identifica-se uma progressividade moderada no GSP em proteção social (a partir do PIB), o qual transitou de 12,7% (no ano de 2016) para 13,1% no ano de 2018 (último do seu governo), indicando uma progressividade de 0,4% durante a sua gestão, a menor dentre todos os governos aqui analisados. A respeito do gasto público em proteção social per capita, evidencia-se uma tendência semelhante. No ano de 2016, o montante destinado à proteção social foi de \$1.365,00, o qual progrediu para \$1.416,00 no ano de 2018, indicando uma variação progressiva de \$51,00, igualmente a menor dentre os governos analisados (CEPAL, 2020).

A partir desse panorama, observa-se que a diminuição das linhas de pobreza no Brasil possui estreita relação com a disseminação dos PTRC. A alternância ideopolítica dos governos possibilitou a ampliação do GSP em proteção social em maior proporção durante os governos progressistas, embora também se note uma tendência ao aumento (limitado) do GSP nos governos conservadores. Em que pese a salutar redução da pobreza, o período recente impôs novos desafios devido à retomada do empobrecimento da população brasileira e latino-americana a partir de 2015. O recente agravamento da pobreza ocorre em período concomitante à eminência da crise econômica da região, que suscitou a retração do GSP e possibilitou a inauguração de um novo ciclo aos sistemas protetivos, em que a união entre a condução neoliberal e neoconservadora impacta gravemente a proteção social. Nesse sentido, com vistas a complementar o cenário ora exposto, o próximo item desta tese apresentará dados da realidade chilena.

### 3.3 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Chile nas últimas três décadas

A história recente da proteção social chilena se faz imbricada aos processos históricos constitutivos da democracia nesse país. A esse respeito, a ditadura militar do Chile<sup>120</sup> se prolongou pelo período de 1973 a 1990, tornando-se a última ditadura militar latino-americana a declinar. A transição pacífica à redemocratização não se fez isenta de acordos e transitou do campo das alianças entre elites militares com às civis. Incontáveis resquícios normativos do período ditatorial conhecidos como legislação de *amarre*<sup>121</sup> continuaram a impactar o processo de democratização chileno, especialmente no seu primeiro decênio. As análises proferidas por pesquisadores teórico-críticos chilenos compactuam da concepção de que a transição democrática se deu por alianças e coalizões que desaceleraram transformações conjunturais, econômicas e democratizantes no país.

O primeiro governo democraticamente eleito foi o de Patricio Aylwin Azócar (Aylwin), no ano de 1990. Vinculado à aliança *Concertación de Partidos por la Democracia*<sup>122</sup>. Aylwin foi sucedido por outros governantes de sua aliança, sendo: Eduardo Frei (eleito em 1995), Ricardo Lagos (eleito em 2000) e Michelle Bachelet (eleita em 2006 e 2014). Aylwin e Frei se vincularam ao Partido Democrata-Cristão do Chile e Lagos e Bachelet ao Partido Socialista do Chile. A aliança *Concertación* composta por partidos diversos e até mesmo ideologicamente divergentes, não se fez isenta de contradições.

Em que pese o seu objetivo inicial de consolidar a democracia chilena e impossibilitar a retomada do regime ditatorial, algumas heranças no campo da política econômica e social herdadas do governo de Pinochet foram mantidas, especialmente na política econômica caracterizada pela continuidade da liberalização e abertura da economia chilena. Contudo, dentre as conduções políticas que os diferenciaram dos regimes ditatoriais, destaca-se a condução do gasto público social: “Neste sentido, mesmo

---

<sup>120</sup>No governo, os militares transformaram o Chile em um laboratório de experimentos neoliberais, em aliança com intelectuais neoliberais, alçados à condição de principais tecnocratas do governo (os chamados “Chicago Boys”) e com a elite empresarial. Foi abandonado por completo qualquer resquício de estratégias de substituição de importações (ou de “crescimento endógeno”), foi posto em prática um amplo programa de privatizações, os sindicatos foram duramente reprimidos e esvaziados – e com eles a legislação trabalhista – e aumentaram os índices de concentração de renda e de pobreza e indigência, brutalmente submetidos às flutuações cíclicas do mercado internacional” (SILVA, 2011, p. 35).

<sup>121</sup> A legislação de *amarre* se configura como as normatizações convencionadas pelo ditador Pinochet durante os seus últimos anos de governo como forma de impedir mudanças constitucionais futuras pela complexificação das normas que balizavam reformas no texto constitucional.

<sup>122</sup> Tratou-se de uma coalisão formada por partidos, em grande medida progressistas, unidos pela defesa da democracia e a decorada da ditadura militar. Fundado em 1988 existiu até o ano de 2013.

que mantendo uma orientação econômica pró-mercado, os governos da Concertación optaram por dotar o Estado de um papel regulador e, principalmente, ampliaram os gastos sociais focalizados nos setores mais pobres da sociedade” (SILVA, 2011, p. 35).

A respeito da condução assumida no âmbito da proteção social, a gestão de Aylwin (início dos anos 90) possibilitou o aumento gradativo do GSP a partir da reforma tributária (a qual incidiu sobre os maiores vencimentos e as empresas). Em que pese a continuidade da política de conciliação adotada pela gestão de Aylwin em algumas agendas remanescentes da ditadura, evidencia-se um esforço, continuado pelos seus sucessores da aliança *Concertación*, em endossar os lastros de proteção social e de obter apoio popular em prol da manutenção da aliança no poder.

No campo da proteção social, o redesenho da institucionalidade pela criação de instituições e programas de desenvolvimento foram perceptíveis durante esse governo.

Junto com a criação de novas instituições, passou a inovar gradativamente na gestão de programas em termos de gestão descentralizada, terceirização de serviços, contratação de partes privadas, realização de focalização mais complexa e inclusão à participação dos destinatários (PRESSACCO; SALVAT, 2012, p. 96, tradução nossa).

Em semelhança à condução política assumida por Aylwin, o novo presidente, Frei Ruiz Tagle (Frei), teceu como prioridade a modernização econômica e a definição de um Programa Nacional de Superação da pobreza (PRESSACCO; SALVAT, 2012). Frei priorizou a política econômica e a consolidação de acordos e tratados comerciais direcionados a abertura externa e a reforma do estado: “A âncora do comércio externo balizou a centralidade da iniciativa privada, a desregulamentação dos mercados, a flexibilização dos direitos trabalhistas” (MARTINS, 2016).

Ricardo Lagos chega ao poder no ano de 2000 em representação à vertente socialista da aliança *Concertación*. A sua gestão sofreu impactos diretos do cenário de crise econômica internacional, produzindo consequências gravosas em economias dependentes das condições do mercado internacional globalizado devido à significativa liberalização econômica, características nas quais o Chile se enquadra desde a década de 80. Tal dinâmica explica parcialmente os restritos incrementos do GSP destinados à proteção social durante o primeiro governo socialista da gestão *Concertación*. Lagos é reconhecido pela criação e difusão do programa de transferência condicionada de renda Chile Solidário e pela implementação de reformas nas políticas sociais de educação e saúde. Esse governo também é notado pelo reconhecimento de direitos de cidadania (vide

reforma constitucional de 2005) e pela incorporação de agendas progressistas na sua pauta de desenvolvimento, de forma diversa aos governos antecessores.

Posteriormente, Verónica Bachelet (Bachelet), também vinculada ao partido socialista, inicia a sua gestão no ano de 2006. Em um cenário econômico mais favorável produziu significativos incrementos no GSP e na ampliação dos escopos de proteção social. Bachelet é reconhecida pela consolidação dos avanços democráticos e pela normatização dos direitos de cidadania, ademais, no campo econômico, possibilitou a retomada da integração do Chile aos demais países latino-americanos. No âmbito da proteção social, endossou instrumentos de participação cidadã e fomentou a reforma previdenciária como meio de inclusão de segmentos empobrecidos. Nesse sentido, “um dos objetivos do último governo da aliança *Concertación* era garantir um Sistema de Proteção Social, pautado especialmente pelo princípio da solidariedade, da redução do risco e segurança de grupos vulneráveis” (PRESSACCO; SALVAT, 2012, p. 103).

Destarte, a chegada de Sebastián Piñera (Piñera) ao governo no ano de 2010 significou a primeira eleição democrática de um governo reconhecidamente de direita desde a derrocada de Pinochet. A ascensão de Piñera coincidiu com o desgaste da aliança *Concertación* e ganhou força mediante ensejos de renovação e eficiência política associada a imagem de um político empresário<sup>123</sup>. As medidas impopulares adotadas pelo governo ruíram a sua base de apoio impedindo sua reeleição. Contudo, no âmbito das políticas econômicas e sociais executadas, evidenciou-se, contraditoriamente, que “seu governo foi em realidade um governo de continuidade, sem sobressaltos ou mudanças significativas de rumo do modelo econômico, político e institucional herdado do progressismo” (MARTINS, 2016, p. 176). A esse respeito, a similar condução do gasto público social de Piñera à praticada pelos governos que o antecederam corroboram com essa assertiva.

Posteriormente, Bachelet retorna ao governo no ano de 2014 mediante o estabelecimento de uma nova aliança, denominada *Nueva Mayoría*<sup>124</sup>. Agendas de governo associadas à continuidade das reformas educativas, constitucional e previdenciária foram renovadas, contudo, o cenário da crise econômica associada à

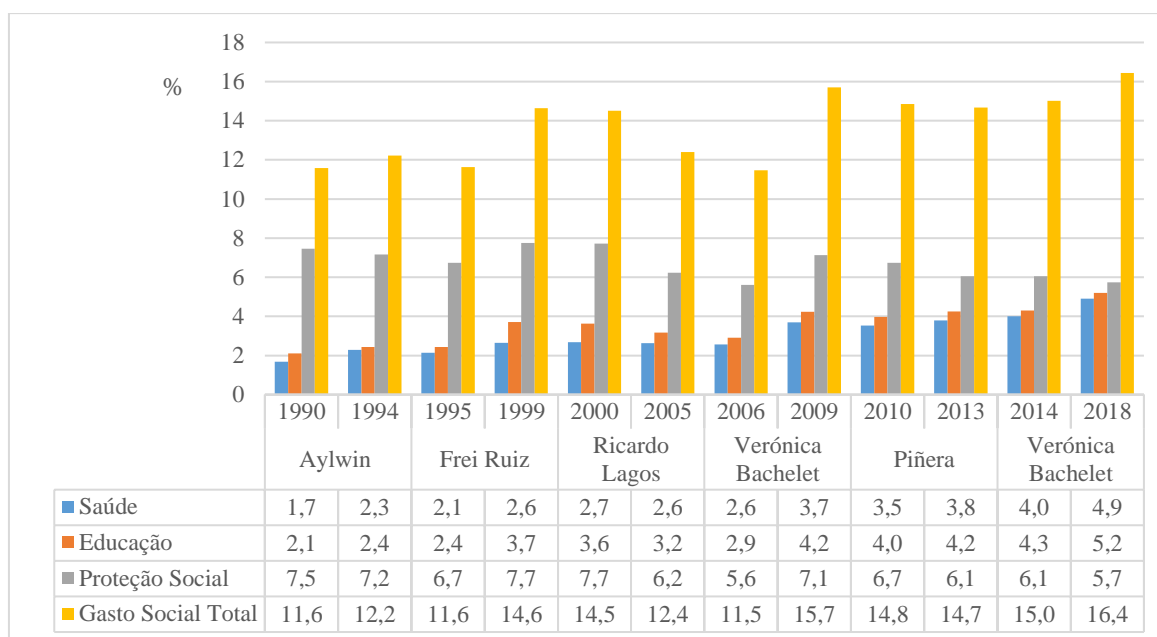
---

<sup>123</sup> A respeito da trajetória progressista de Sebastián Piñera, Martins (2016, p. 172), o designa como um “economista, formado pela Universidade Católica do Chile, pós-graduado em Harvard e empresário, Piñera é dono de uma das maiores fortunas do país, calculada pela Revista Forbes em US\$ 1,2 bilhões, em 2007, que dobrou para US\$ 2,4 bilhões, em 2011, um ano após a sua chegada à presidência”.

<sup>124</sup> Tratou-se de uma coalisão política criada no ano de 2013 envolvendo partidos de esquerda e centro-esquerda do Chile. A sua consolidação marcou o fim da aliança *Concertación*. A *Nueva Mayoría* foi dissolvida no ano de 2018 durante a gestão do presidente Sebastián Piñera.

recessão chinesa (crise das *commodities*) e à insuficiente base de apoio político enfraqueceu o governo e limitou a sua intervenção. Bachelet deixa o governo no ano de 2017/18 e é novamente sucedida pelo presidente Sebastián Piñera, indicando uma guinada à política conservadora também observável em outros países da região, tal como Argentina e Brasil. Nesse sentido, o Gráfico 9 sinaliza como os mencionados governos conduziram o GSP nas diferentes funções de governo ao longo das últimas três décadas.

Gráfico 9 - Evolução do gasto social público no Chile



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Em linhas gerais, a tendência ao GSP Chileno possui caráter - anticíclico e procíclico -, estando condicionada aos ciclos econômicos do país e às oscilações do mercado internacional, devido à sua ampla abertura econômica. Nesse sentido, observa-se que a aliança *Consertación* produziu incrementos no GSP, atingindo o seu ápice durante as gestões de Frei (ano de 1995) e Bachelet (ano de 2006). Por outro lado, Lagos (2000) e Piñera (2010) produziram significativas diminuições no GSP. A esse respeito cabe ressaltar que o primeiro é considerado um presidente de origem progressista, ao contrário do segundo, notadamente associado à política conservadora. Ao se observar o GSP diante das funções específicas do governo, vislumbra-se que historicamente a área de proteção social alocou a maior parte do gasto social público, embora se note a propensão à diminuição do GSP nessa área desde 1990.

No âmbito da saúde, identifica-se uma tendência moderada ao incremento do GSP. Novamente, os governos de Bachelet (2006 e 2014) despontam como os que propiciaram maior incremento na área. Nesse setor, apenas o governo de Lagos produziu uma redução do GSP. Destarte, no tocante ao GSP na função de educação, nota-se uma curva ascendente, fato que pode estar relacionado às mobilizações sociais em prol do alastramento da educação pública ocorridas ao longo das últimas três décadas no país. Notadamente, o GSP na função da educação foi o que mais aumentou ao longo dos trinta anos, progredindo da marca de 2,1% do PIB no ano de 1990 para 5,2% do PIB no ano de 2018. À exceção da progressividade do GSP em educação ocorre novamente no governo de Lagos.

A análise do Gráfico 9 possibilita aferir que a caracterização geral do GPS Chileno desde 1990 perpassou por significativas modificações. Caracterizado por grandes disparidades nas diferentes áreas e com emprego de notória prioridade a área de proteção social na década de 1990, tornou-se paulatinamente mais equitativo no que tange ao emprego do GSP entre as diferentes funções, chegando a atingir um patamar de similaridade (no GSP entre as áreas de saúde, educação e proteção social) no ano de 2018.

Em linhas gerais, evidencia-se que os governos progressistas da aliança *Concertación* priorizaram o endossamento do GSP em patamares elevados durante as gestões de Frei (1995) e Bachelet (2006 e 2014)<sup>125</sup>. Na contra tendência, os governos da mesma aliança que produziram os menores incrementos no GSP são os de Aylwin (1990) e Lagos (2000). Contraditoriamente, o governo de Piñera produziu incrementos no GSP (ainda que de baixa monta) especialmente na área de saúde e educação. Tais análises corroboram com as informações contidas no Quadro 9 alusivas à variação do GSP (em porcentagem do PIB) nos diferentes governos.

---

<sup>125</sup> Maiores incrementos do GSP foram perceptíveis durante a primeira gestão de Bachelet no ano de 2006.



Quadro 9 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Chile

Governos e variação percentual do gasto social no PIB	Patricio Aylwin Azócar	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Ricardo Froilán Lagos Escobar	Verónica Michelle Bachelet Jeria	Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique	Verónica Michelle Bachelet Jeria
	Progressista	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador	Progressista
	1990-1994	1995-1999	2000-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2018
<b>Gasto Social Total</b>	0,6	3	-2,1	4,2	-0,1	1,4
<b>Saúde</b>	0,6	0,5	-0,1	1,1	0,3	0,9
<b>Educação</b>	0,3	1,3	-0,4	1,3	0,2	0,9
<b>Proteção Social</b>	-0,3	1	-1,5	1,5	-0,6	-0,4

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

A partir da análise da variação do GSP nos respectivos governos como percentagem do PIB, evidencia-se que no âmbito do GSP total os maiores investimentos estiveram presentes na gestão de Bachelet (2006), seguida da gestão de Frei (1995). O GSP per capita no Chile também atingiu as maiores montas neste período, chegando à marca de \$ 1.348,00 no ano de 2006 (primeiro ano do governo de Bachelet) e de \$ 1.914,00 no ano de 2009 (último do governo de Bachelet), indicando um aumento de 41,8% no GSP per capita e representando uma variação (per capita) de \$ 566,00 durante o período (CEPALSTAT, 2020).

Durante a gestão de Frei, o GSP per capita evoluiu de \$ 927,00 no ano de 1995 para \$ 1.325,00 no ano de 1999, indicando um aumento médio de 42,9% no período e representando uma variação do GSP per capita de \$ 398,00. Na contra tendência, as diminuições mais significativas se materializaram na gestão de Lagos (-2,1%) e Piñera (-0,1), representando uma variação do GSP per capita de \$21,00 durante a gestão de Lagos e \$222,00 no governo de Piñera (CEPALSTAT, 2020).

Na área de saúde, o GSP mais significativo foi materializado durante as duas gestões de Bachelet (1,1% e 0,9%), seguida por Aylwin (0,6%). O GSP per capita no Chile no ano de 2006 e 2014 (governos de Bachelet) atingiram o valor de \$ 1.348,00 e \$ 2.186,00, respectivamente. Isso representa uma variação no GSP per capita de \$ 177,00 e \$ 145,00 ao término das gestões de Bachelet (2009 e 2018). Tal tendência foi seguida por Piñera no ano de 2010, o qual atingiu a soma de \$ 1.895,00 e \$ 2.117,00 no ano de

2013, representando uma variação do GSP per capita de \$ 97,00 (variação superior a todos os outros governos analisados, com exceção dos comandados por Bachelet). A variação crescente apresentada por Piñera contrasta com o dado de que esse foi o segundo governo que possuiu a menor variação do investimento em saúde a partir do PIB (0,3%). Nesse sentido, nota-se que o governo que menos variou no GSP per capita em saúde foi o de Lagos, com apenas \$ 41,00 (CEPALSTAT, 2020).

No âmbito da educação, os maiores investimentos seguem a tendência observável nas outras áreas em que as gestões de Bachelet (1,3% e 0,9%) e Frei (1,3%) propuseram os maiores incrementos no GSP. Nesse sentido, o GSP em educação per capita no Chile no ano de 2006 e 2014 (governos de Bachelet) atingiram o valor de \$342,00 e \$327,00, respectivamente. A variação do GSP per capita no Chile durante o governo de Bachelet foi de \$176,00 (término da gestão de 2018) e de \$142,00 em meio a gestão de Frei (término da gestão em 1999). Na tendência contrária, os decréscimos mais perceptíveis se materializaram nos governos de Lagos (-0,4%) e Piñera (0,2%).

A variação do GSP per capita no Chile durante o governo de Lagos foi restritamente de \$13,00 (durante o último ano de seu governo em 2005). Contudo, Piñera se mostra novamente na contra tendência, em que pese o ínfimo incremento do GSP, conforme o PIB durante a sua gestão (0,2%), produziu-se uma variação do GSP per capita de \$ 104,00 ao término de sua gestão no ano de 2013, valor superior ao apresentado por Aylwin no início da década de 90 (\$ 60,00), o qual variou o GSP em 0,3% ao término do seu governo (variação superior a Piñera) (CEPALSTAT, 2020). Tais análises coadunam com o panorama da variação do GSP per capita no Chile, conforme apresenta o Quadro 10.

Quadro 10 - Variação do gasto social público per capita no Chile

Governos e variação absoluta do gasto social per capita	Patricio Aylwin Azócar	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Ricardo Froilán Lagos Escobar	Verónica Michelle Bachelet Jeria	Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique	Verónica Michelle Bachelet Jeria
	Progressista	Conservador	Progressista	Progressista	Conservador	Progressista
	1990-1994	1995-1999	2000-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2018
<b>Gasto Social Total</b>	\$ 234,00	\$ 398,00	\$ 21,00	\$ 566,00	\$ 222,00	\$ 352,00
<b>Saúde</b>	\$ 72,00	\$ 69,00	\$ 41,00	\$ 145,00	\$ 97,00	\$ 177,00

<b>Educação</b>	\$ 60,00	\$ 142,00	\$ 13,00	\$ 175,00	\$ 104,00	\$ 176,00
<b>Proteção Social</b>	\$ 100,00	\$ 166,00	\$ -30,00	\$ 210,00	\$ 13,00	\$ 4,00

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Não obstante, no tocante ao GSP na área de proteção social, evidencia-se que os incrementos do GSP mais significativos também ocorreram nas gestões de Bachelet (2006) e Frei (1995). Os acréscimos atingiram o percentual de 1,5% e 1%, respectivamente. Nesse sentido, o GSP per capita em proteção social assumiu a monta de \$ 869,00 no ano de 2009 (último da gestão de Bachelet) e de \$ 702,00 no ano de 1999 (último da gestão de Frei). A variação do GSP per capita foi de \$ 210,00 ao término da primeira gestão de Bachelet (ano de 2009) e de \$ 166,00 no último ano do governo de Frei (1999). Dentre as gestões com maiores decréscimos no GSP na citada área estão Lagos (-1,5%) e Piñera (-0,6).

Ademais, o GSP per capita no Chile no ano de 2005 (último da gestão de Lagos) foi de \$ 697,00 e no ano de 2013 (último da gestão Piñera) foi de \$ 873,00. A variação do GSP per capita foi de \$ -30,00 durante o governo de Lagos, seguido da marca de \$ 4,00 ao término da segunda gestão de Bachelet (2018) e de Piñera no ano de 2013 (\$ 13,00). A regressão do GSP na proteção social ao longo das últimas décadas pode estar relacionada com o incremento em outros setores (realocação de recursos) e a equalização do GSP nas suas diferentes áreas a partir do ano de 2018 (CEPALSTAT, 2020).

Partindo do panorama geral do gasto social público cabe a análise de como as políticas sociais foram implementadas nas últimas três décadas. Nesse sentido, a respeito da política de saúde Chilena, de maneira semelhante à política educacional, ela convive com contínuas tensões e disputas atreladas aos projetos de saúde privatista e pública. Os escopos de proteção social em saúde chilenos foram igualmente privatizados e mercadorizados durante o governo de Pinochet. Os governos democráticos da década de 90 não romperam com esta lógica, promovendo residuais mudanças na ampliação dos serviços públicos, gratuitos e subsidiados direcionados à população mais vulnerável.

A política de saúde do Chile se estrutura mediante serviços públicos e privados. O sistema público se estrutura pelo Fundo Nacional de Saúde (FONASA) e do Sistema Nacional de Serviços de Saúde (SNSS). Ademais, o sistema de saúde privado é composto pelas Instituições de Saúde Previsional (ISAPRE), as quais proveem serviços através de instituições públicas e privadas a partir da lógica do seguro e planos de saúde. Nesse

contexto, o acesso ao direito constitucional de saúde ocorre mediante escolha dos usuários entre serviços públicos e privados. Habitualmente, a ISAPRE (privada) possui maior cobertura e qualidade que a FONASA (público), contudo, ambas acessam financiamento público.

Durante o início da década de 90, reformas graduais na política de saúde foram implementadas em que pese a manutenção das heranças normativas da década de 80. Durante a gestão de Aylwin foram percebidos avanços no tocante às redefinições das funções do Ministério da Saúde, reorganização do financiamento público, investimento em infraestrutura hospitalar e aumento salarial dos profissionais de saúde. Tais ações propiciaram um significativo incremento do gasto social público em saúde se comparado a década de 80 (CEPAL, 2011).

Durante a gestão de Frei, iniciada no ano de 1995, nota-se como avanço as medidas adotadas no ano de 1997, pela qual a Finasa (de cariz privado) passou a ter atribuições de seguro saúde público, com capacidade de compra de cuidados para os seus segurados (PRESSACCO; SALVAT, 2012). Em análise a esse período, Lezcano e Cortés (2019) sinalizam que Frei aprovou legislações (Lei 19.650), que fomentaram o aprimoramento das funções do Seguro Público de Saúde para a aquisição no setor privado. Nesse sentido, o sistema de Pagamento por Benefícios de Valor (PPV) foi criado para subsidiar a compra de serviços junto aos prestadores privados com fins lucrativos (hospitais e Programas Especiais), com vistas a reduzir listas de espera dos beneficiários nas instituições públicas.

Destarte, a respeito da gestão de Lagos iniciada no ano de 2000, situa-se como um dos principais avanços promovidos na área de saúde, o estabelecimento do Programa de Acesso Universal a Garantias Explícitas - popularmente conhecido como AUGE<sup>126</sup>. Teve-se como objetivo modificar a estrutura legal do sistema de saúde no intento de promover maior equidade e qualidade, bem como minimizar as históricas desigualdades e desproteções comuns a esse sistema largamente privatizado<sup>127</sup>. A materialização da reforma de saúde no ano de 2005 liderado pela então ministra da saúde Michele Bachelet,

---

<sup>126</sup> Destaca-se a criação de novas legislações no âmbito da saúde como eixo da reforma, dentre elas estão: Lei de Financiamento da Reforma (2003); Lei de Solvência de ISAPRE (2003); Lei da Autoridade Sanitária e de Gestão (2004); Lei do Regime Geral de Garantias em Saúde (Plano AUGE – 2005) e Lei de ISAPRES (2005). As descrições das mudanças propiciadas por essas legislações podem ser consultadas na obra de Lezcano e Cortés (2019).

<sup>127</sup> Em que pese a tentativa de ampliação do sistema de saúde chileno cabe ressaltar que pelo AUGE se delimitou uma lista de patologias e condições que se tornariam objeto da saúde pública em atenção à lógica de focalização dos serviços de saúde existentes.

não se fez isenta de dificuldades, dentre tais se ressalva a escassez de recursos públicos na área, o tom midiático da reforma, as resistências políticas e corporativas associadas aos interesses privados, o cariz focalizado adotado<sup>128</sup> e a continuidade a lógica dos serviços subvencionados (de cariz privado custeados pelo Estado) (CEPAL, 2011).

A avaliação elaborada por teóricos críticos à reforma AUGE, apontam que a condução assumida pela gestão de Lagos fortaleceu o sistema privatista, cristalizando um sistema fragmentado de atenção a doença<sup>129</sup>, cabendo ao poder público as ações de regulação e financiamento. Observa-se a emergência de um sistema “cada vez mais liberalizado e com carência crônica de recursos humanos e materiais; neoliberal privado que resiste ferozmente às regulamentações” (LEZCANO; CORTÉS, 2019, p. 189, tradução nossa). A experiência reformista Chilena é apontada pelas agências multilaterais do desenvolvimento como modelo para a região, fato que justifica a tendência de mercadorização da saúde e a sua funcionalidade aos interesses do mercado financeiro internacional.

Destarte, os governos que sucederam a Lagos deram continuidade à linha interventiva proposta pela reforma. O cariz privatista em contraponto ao não alcance de um sistema de saúde universal prosseguiram sendo entraves estruturais da política de saúde chilena. A esse respeito, observa-se que a política de acordos protagonizada pelos governos da aliança *Concertación* (1990-2010) e da aliança *Nueva Mayoría* (2014-2018<sup>130</sup>), promoveram a manutenção de desiguais estruturas e fragmentadas formas de atuação em saúde deixadas pela ditadura, desencadeando limitadas “Modernizações na Democracia” (LEZCANO; CORTÉS, 2019).

Nesse sentido, em análise aos indicadores específicos de saúde longitudinais chilenos, observa-se uma tendência à redução da mortalidade infantil e um aumento da

---

<sup>128</sup> A esse respeito, ressalta-se a vinculação dos serviços de saúde aos programas assistenciais focalizado em grupos empobrecidos da população, tal como os programas de transferência de renda *Chile Solidário* e *Chile Cresce Contigo*.

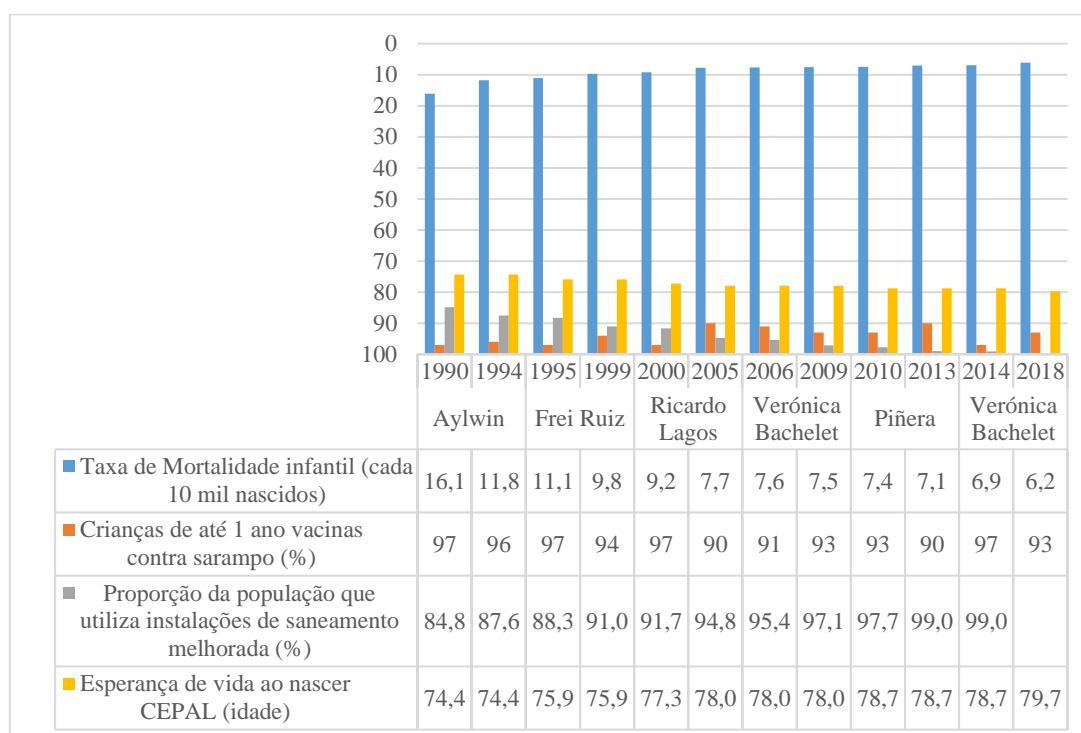
<sup>129</sup> Lezcano e Cortés (2019, p. 190) sinalizam que a lógica de centralidade em patologias promove segmentações que ameaçam a integralidade e a universalidade reivindicada pelo sistema, uma vez que são geradas restrições à garantia do acesso devido a fatores como sexo, idade ou gravidade da doença. Ressalta-se também a eminência de extensas listas de espera para acessar tais serviços.

<sup>130</sup> Em análise aos dados dos indicadores sociais de saúde durante a segunda gestão de Bachelet (2014-2018), especialmente no tocante ao número de médicos a cada 100 mil habitantes, evidencia-se um avanço significativo durante essa gestão, atingindo a monta de 25,9 médicos, número expressivo se comparado ao decorrido ao observável no ano de 1992, o qual representava 9,9 médicos a cada 100 mil habitantes, indicando um aumento de 161,6%. Os maiores aumentos desses indicadores podem ser observados durante as gestões de Piñera e Bachelet. A prevalência da desnutrição infantil também apresentou um significativo decréscimo, transitando do percentual de 4,3% no ano de 2008<sup>130</sup> para 3,7 no ano de 2016.

expectativa de vida da população geral. A esse respeito, estima-se que a expectativa de vida adulta aumentou em 5,3 anos nas últimas décadas, atingindo à expectativa de 79,7 anos de vida no ano de 2018. No âmbito da ampliação de imunizações e vacinas no ano de 2018 (último da gestão Bachelet), 93% das crianças de até 1 ano de idade havia sido vacinada contra o sarampo. Em que pese a amplitude dessas ações, observa-se que durante a gestão de Aylwin (1990), Frei (1995), Lagos (2000) e no primeiro ano da gestão de Bachelet (2014), a proporção de crianças vacinadas atingiu o percentual de 97%, indicando a característica de oscilação frente à oferta dos serviços de saúde preventivos (CEPALSTAT, 2020).

Destarte, a respeito da proporção da população que utiliza instalações sanitárias melhoradas, observa-se que 99% da população chilena no ano de 2014 acessava tais instalações. Esse indicador possuiu como caráter uma evolução gradual, tendo atingido amplitude no acesso durante a gestão de Lagos. A esse respeito, no ano 2000 (primeiro da gestão de Lagos), 91,7% da população acessava instalações melhoradas, tal proporção evoluiu para 94,8% no ano de 2005 (último da gestão de Lagos), indicando um aumento significativo de 3,1% (CEPALSTAT, 2020). Tais informações podem ser melhor observadas no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Indicadores sociais de saúde no Chile



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Ademais, com respeito às outras áreas, tal como a educação, observa-se que a política educacional chilena é notoriamente conhecida pelas seguintes características: alto desempenho e ampla cobertura; é pioneira na incorporação dos sistemas contínuos de avaliação e na descentralização administrativa; produção de persistente desigualdade escolar e possui tendência privatista associada à subvenção pública (sistema de vouchers<sup>131</sup>). As reformas materializadas durante a ditadura de Pinochet impactaram a educação, reformulando-a consonante a lógica privatista e gerencial em todos os níveis de ensino<sup>132</sup>. Atualmente, o sistema educacional chileno se organiza a partir de quatro níveis de ensino, sendo eles: Pré-escolar (crianças de 0 a 5 anos de idade), Educação Básica (crianças de 5 a 13 anos de idade), Educação Média e Modalidade Técnico-profissional (adolescentes de 13 a 18 anos de idade) e a Universidade. O ensino obrigatório de doze anos é composto pelo Ensino Pré-escolar, Básico e Médio.

No tocante à trajetória histórica da política de educação no Chile, desde 1990 se identifica que dentre as principais modificações materializadas pelo governo de Aylwin está o alargamento da privatização e o fomento às transferências dos fundos públicos às escolas particulares, pela Lei de Impostos e de Renda de 1993. Tal dispositivo legal possibilitou a ampliação da rede privada subvencionada, ou seja, estabelecimentos particulares de ensino recebiam recursos públicos e cobravam mensalidades de seus alunos, assim como escolas municipais de ensino médio e universidades públicas também o faziam. A desequilibrada distribuição dos recursos públicos e a seletividade do sistema privado que excluiu alunos pobres endossou as desigualdades escolares do país. Tal dinâmica ainda se apresenta como uma das características fundantes da política educacional contemporânea no Chile.

O governo de Aylwin também se fez marcado pela reforma da educação ocorrida no ano de 1994, a qual se caracterizou pela conciliação dos interesses privados frente ao avanço da educação pública. A adoção da condução conciliatória se efetivou diante do

---

<sup>131</sup> Modelo em que o fundo público se destina ao custeio de vagas no setor privado (conforme números de matrículas) e estabelece um sistema meritocrático de acesso as vagas das escolas com maior qualidade de ensino (particulares). O agravamento das desigualdades escolares na realidade chilena é associado, por teóricos, à vigência desse sistema. O sistema de vouchers foi muito indicado pelas agências multilaterais de desenvolvimento como forma de qualificação dos sistemas educativos e eficaz emprego dos recursos públicos.

<sup>132</sup> A esse respeito, destaca-se o recorrente endividamento massivo de alunos de instituições públicas e privadas que financiam a sua formação. Nesse sentido, o Crédito com Garantia do Estado (CAE) ao se consolidar como uma instituição financeira, ainda atualmente contribui para a manutenção de altas taxas de juros e do endividamento dos alunos.

conflito de interesses do governo e da oposição representada pelo Congresso. Dentre as defesas assumidas por eles, estiveram o governo *Concertación* “com seu valor centrado no valor da educação sustentada por um estado atuante na superação da pobreza e da desigualdade”. Em outro espectro estava o congresso, o qual defendia “a reforma de 1980 e seus princípios de ‘liberdade de educação’, celebração da iniciativa privada no setor e sua regulação por meio de mecanismos de mercado” (COX, 2012, p. 3-4, tradução nossa). A tendência à conciliação se fez presente até o ano de 2006, ocasião em que o governo de Bachelet materializou mudanças a partir da implementação de reformas educativas.

A rigor, o objetivo da reforma proposta por Aylwin era o de sanar as lacunas no acesso à educação. Dentre as principais medidas adotadas destacam-se os esforços para aumento da permanência escolar e a melhora da qualidade de ensino pela Jornada de Escola Integral. A proposta da educação integral foi efetivada posteriormente em meio a gestão de Frei Ruiz no ano de 1997. Ademais, no tocante ao aumento da permanência escolar, uma pesquisa fomentada pela CEPAL indica notórios avanços oriundos da reforma e perceptíveis no período de 1995-2000, que a esse respeito indicam que a cobertura da educação primária aumentou de 92% para 97% e a do Ensino Médio de 78% para 84% durante o referido período (CEPAL, 2013).

Os governos posteriores liderados por Frei e Lagos seguiram tendência semelhante à de Aylwin no tocante à política educacional. Dentre os avanços, ressalta-se a aprovação do estatuto docente no ano de 1997, o qual restaurou a proteção a esta categoria profissional que havia sido removida pelo governo ditatorial. Ademais, avanços no tocante à melhoria da qualidade e equidade no trabalho combinadas aos investimentos no ensino de tecnologias assistidas (livros didáticos, textos, computadores, bibliotecas), com apoios e incentivos à inovação pedagógica e a construção de centenas de novas escolas também foram evidenciadas. A reforma curricular e a jornada escolar completa (turno integral) representaram avanços e foram acompanhadas de programas de melhoria para o ensino médio, bem como pela construção política e técnica da avaliação obrigatória para professores do setor municipal (COX, 2012).

Destarte, Bachelet inicia a sua gestão no ano de 2006 em um cenário de efervescência popular. No campo da educação mobilizações estudantis ganham amplitude no país e consolidam a denominada *Revolución Pinguina*. Tais manifestações envolveram mais de 800 mil estudantes e paralisaram escolas em protesto à privatização da educação e a mercantilização do ensino. Contudo, “as reformas de Bachelet não resolveram o



problema, e as manifestações ressurgiram no governo Piñera, revigoradas pela participação dos estudantes universitários mobilizados pela poderosa Federação dos Estudantes Chilenos (FECH)” (MARTINS, 2016). Como avanço advindo da *Revolución Pinguina*, situa-se a criação do Conselho Consultivo Presidencial para a Qualidade da Educação, responsável pela elaboração de uma nova Lei Geral de Educação (aprovada no ano de 2008) e demais normativas direcionadas à garantia da qualidade da educação e ao fortalecimento da educação pública.

Ademais, como mecanismo de minoração das desigualdades escolares, no ano de 2008 foi criada a Bolsa Escola Preferencial, a qual previu repasses financeiros extras a instituições públicas, que possuíam alunos em situação de pobreza e vulnerabilidade. Nesse mesmo sentido, já existia desde o ano de 2004 o subsídio financeiro de retenção escolar para alunos que pertencessem a famílias vinculadas ao Chile Solidário (CEPAL, 2013). Ambos os programas formulados durante a gestão da aliança *Concertación* buscavam minimizar o empobrecimento de crianças e das suas famílias que incidiam no agravamento das desigualdades escolares chilenas.

No tocante ao comportamento dos indicadores sociais de educação durante a gestão de Bachelet, estima-se que o percentual de pessoas entre 15 e 19 anos com ensino fundamental completo ascendeu moderadamente de 98,7% em 2006 (primeiro ano do governo) para 98,8% em 2009 (último ano do governo). Ademais, o percentual de pessoas entre 20 e 24 anos que concluíram o Ensino Médio também ascendeu de 80% no ano 2006 para 80,9% no ano de 2009. A taxa de alfabetização adulta atingiu a marca de 98,5% no ano de 2006 e a taxa de analfabetismo adulto regrediu para 3,5% ao último ano do governo, indicando um decréscimo de 0,4%.

O ano de 2011, primeiro da gestão de Sebastián Piñera, foi marcado pela renovação da organização estudantil e a materialização de mobilizações que envolveram milhares de alunos chilenos vinculados a instituições públicas e privadas. As agendas se associavam às antigas promessas outrora já ratificadas na ocasião *Revolución Pinguina*, contudo, ainda não solucionadas. Dentre as demandas apresentadas estavam a necessidade de mudanças nas instituições educacionais chilenas, a desmercadorização do ensino e a diminuição dos juros do financiamento estudantil. As reivindicações dos estudantes foram subestimadas e novos protestos eclodiram no ano de 2012.

Estima-se que a reforma educacional (2011) tencionada pelas mobilizações sociais incidiu limitadamente sobre a questão da gestão das escolas; incentivos a

professores para melhora da qualidade educacional e aumento do financiamento educacional” (CEPAL, 2013). Contudo, em que pese as tentativas de desmercadorização do ensino oriundas do processo reformista, durante a gestão de Piñera, o subsídio destinado às instituições privadas permaneceu crescendo. Acredita-se que no ano de 2012, 52% das matrículas escolares se vinculavam às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos (CEPAL, 2013).

Posteriormente, o segundo governo de Bachelet, iniciado no ano de 2014, caracterizou-se pela consolidação de importantes reformas no campo educacional em um contexto de efervescência popular. Novas manifestações estudantis eclodiram em meados dos anos de 2015 e 2016. Novamente, pautas associadas às desigualdades escolares, à privatização da educação e à mercadorização do ensino superior foram recorrentes. Como produto oriundo da mobilização estudantil, situa-se a aprovação da nova Lei de Inclusão e a gratuidade do Ensino Superior no Chile, promulgada no ano de 2015 durante a gestão de Bachelet.

Essa normativa alterou a seleção de estudantes em escolas públicas ou privadas que acessavam recursos públicos, restringindo o financiamento/subvenção às instituições privadas (garantia de acesso gratuito à educação), possibilitando o acesso gratuito ao Ensino Superior, sendo esse último o principal avanço originado da reforma. No tocante à evolução dos indicadores sociais de educação, observa-se que os governos progressistas<sup>133</sup> (Lagos e Bachelet) produziram avanços quanto à ampliação do ensino primário (já amplamente difundido no país) e do ensino secundário. Estima-se um percentual de pessoas entre 15 e 19 anos com Ensino Fundamental completo ascendeu de 97% em 2000 (primeiro ano do governo) para 98,8 no ano de 2009 (último ano da gestão de Bachelet). No ano de 2014, durante o governo de Piñera esse percentual diminuiu para 98,7%, contudo, retomou seu crescimento durante o segundo governo de Bachelet atingindo o percentual de 99,2 no ano de 2017.

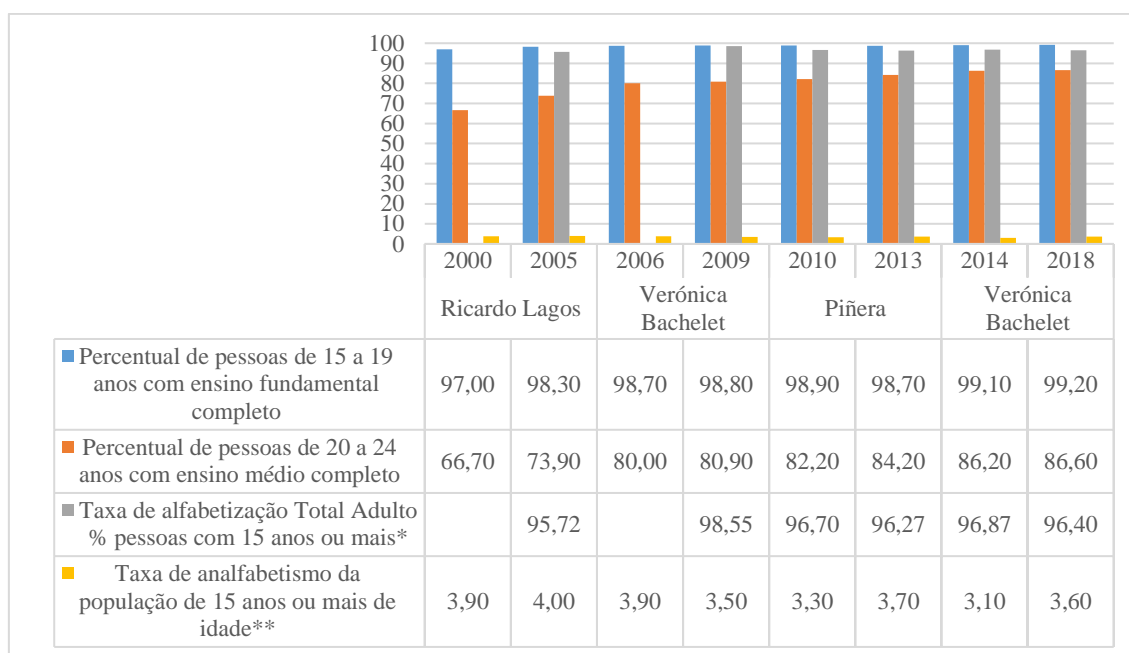
Ademais, o percentual de pessoas entre 20 e 24 anos de idade que concluíram o ensino médio também ascendeu de 66,7% no ano 2000 para 80,9% em 2009. Esse percentual se manteve crescente durante a gestão de Piñera atingindo o valor de 84,2% em 2013 e, posteriormente, 86,6% no ano de 2017 (ao término da segunda gestão de Bachelet). Destarte, a taxa de alfabetização continuou sendo uma das maiores da América

---

<sup>133</sup> A não disponibilidade dos dados alusivos aos indicadores sociais de educação impedem a análise da sua progressividade em governos conservadores da década de 90.

Latina, a qual representava no ano de 2017, 96,4% dos chilenos adultos (CEPALSTAT, 2020). Essas e outras informações podem ser observadas na sua totalidade no Gráfico 11.

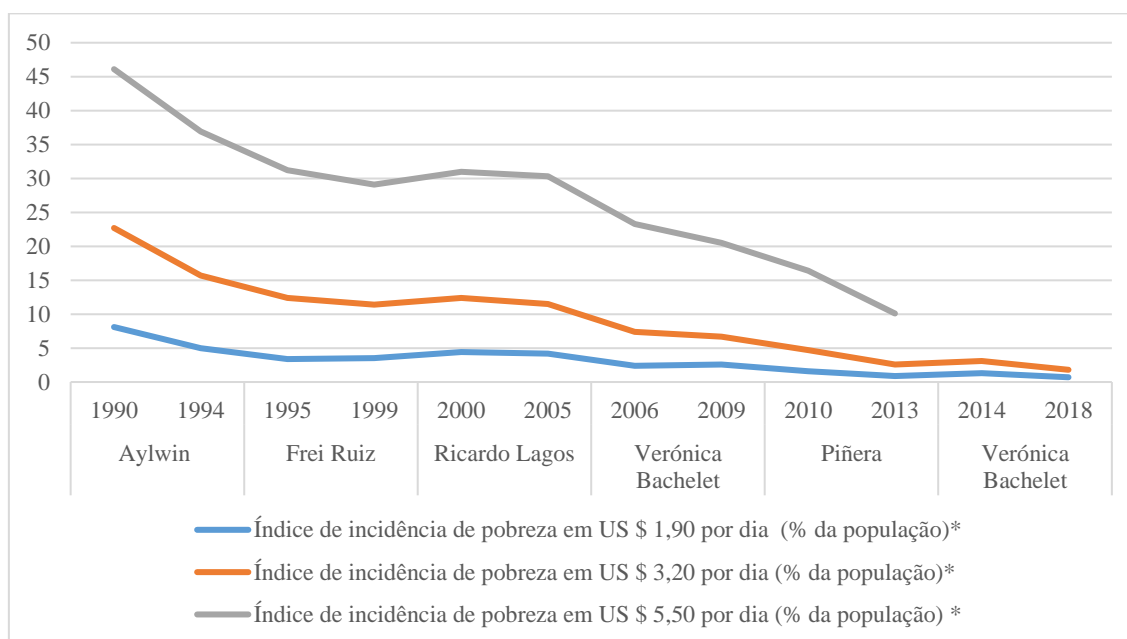
Gráfico 11 - Indicadores sociais de educação no Chile



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Destarte, a respeito das outras áreas da proteção social, tal como a assistência social, observa-se na realidade chilena uma tendência semelhante à difundida em outros países da região, nos quais os PTCRs ganham igual relevância frente a luta contra a pobreza. A esse respeito, o Gráfico 12 demonstra a evolução das linhas de pobreza no Chile nas últimas três décadas.

Gráfico 12 - Evolução das linhas de pobreza no Chile



Fonte: Dados World Bank Data (2020)

A diminuição das linhas de pobreza e extrema pobreza na realidade do Chile nos últimos 30 anos é expressiva. A extrema pobreza, que no ano de 1990 assolava 8,1% da população, reduziu para 0,7% no ano de 2017, indicando uma diminuição de 7,4%. O mesmo comportamento se observa diante da evolução das linhas de pobreza (\$ 3,20 e \$ 5,50 dia), os quais no ano de 1990 somavam a marca de 22,7% e 46,1%, respectivamente, tendo regredido para 1,8% e 6,4% no ano de 2017, simbolizando uma diminuição de 20,9% e 39,7%. O governo que produziu as mais significativas retrações da extrema pobreza e pobreza durante a década de 90 foi o de Aylwin, seguido por Bachelet e Piñera nas décadas seguintes<sup>134</sup> (BANCO MUNDIAL, 2020).

Durante esse lapso temporal (1990-2017), observa-se uma tendência semelhante no comportamento da pobreza entre a população ocupada. A esse respeito, no ano de 1990, 26,6% da população ocupada vivenciava a pobreza e 6,6% desse grupo se encontrava em situação de extrema pobreza. No ano de 2017 essas proporções foram significativamente reduzidas para 3,2% (população ocupada em situação de pobreza) e 0,8% (população ocupada em extrema pobreza), indicando uma tendência à redução da pobreza dentre os trabalhadores com vínculos formais chilenos (CEPALSTAT, 2020).

<sup>134</sup> Ressalta-se que os dados inerentes à evolução das linhas de pobreza no Chile não são disponibilizados anualmente. Essa dificuldade no acesso aos dados pode comprometer a análise da eficiência dos diferentes governos no enfrentamento à pobreza, visto não aferir a realidade anual de cada gestão.

Observa-se que durante a gestão de Aylwin, as linhas de extrema pobreza reduziram 3,1 pontos percentuais e durante o governo de Piñera e Bachelet (segunda gestão) decresceram 0,7%. As linhas de pobreza (\$3,20) também apresentaram maior decréscimo durante o governo de Aylwin, meados de 7 pontos percentuais, seguido por Piñera com 2,1% e Bachelet com 1,3%. A redução da linha de pobreza alusiva à faixa de \$5,50 também regrediu em maior proporção durante o governo de Aylwin, notando-se um decréscimo de 9,2 pontos percentuais, seguido da regressão de 6,3% observável no governo de Piñera e de 3,7% na segunda gestão de Bachelet. Em linhas gerais, os dados analisados demonstram que governos progressistas e conservadores produziram a diminuição das linhas de pobreza no Chile, contudo, curiosamente os governos conservadores, ou mais reconhecidos assim<sup>135</sup>, tal como Aylwin (década de 90) e Piñera (após 2010) foram aqueles que mais diminuíram as linhas de pobreza nos seus governos. (BANCO MUNDIAL, 2020).

Contudo, em que pese os baixos índices de pobreza no Chile, cabe-se ressaltar que esse país é reconhecido por possuir uma das concentrações de renda mais alta do mundo. A crítica comumente lançada à aliança *Concertación* se refere ao fato de que durante as duas décadas em que estiveram no governo, não conseguiram efetivar o projeto de desenvolvimento germinalmente defendido, o qual ensejava um futuro de crescimento econômico aliado com e equidade. A desigualdade social chilena é gravosa. O Índice Gini que no ano de 1990 foi representado pela marca de 0,577, foi reduzido para 0,466 no ano de 2017. Tal dinâmica situa o Chile como um dos países mais desiguais da região, com menor tendência a desaceleração das suas iniquidades (CEPALSTAT, 2020).

A condução política adotada frente à gravosa questão da pobreza chilena foi semelhante a compactuada por outros países da região, os programas de transferência condicionada de renda (PTCR) se tornaram o carro-chefe das ações no âmbito assistencial desenvolvidas pelos governos. Datado na década de 90, o primeiro programa de transferência condicionada de renda se denominou como *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* e foi implementado durante a gestão de Aylwin, que se configurou como um serviço público descentralizado direcionado a financiar ações e projetos de desenvolvimento local.

---

<sup>135</sup> Em que pese Aylwin ser considerado um governante progressista devido à sua vinculação à aliança *Concertación*, é comum na literatura chilena a alocação de Aylwin e Frei em um espectro mais conservador da aliança *consertacionista*, devido a sua origem partidária - Partido Demócrata Cristão.

Posteriormente, durante a gestão de Frei, a agenda de enfrentamento a pobreza se tornou recorrente. Como marco desse processo, destaca-se a criação do Programa Nacional de Superação da Pobreza no ano de 1994. Tal programa previu ações ancoradas nos preceitos de integralidade, descentralização e participação da sociedade civil. Essa iniciativa se prolongou por dois anos e, após a extinção do Conselho Nacional para a Superação da Pobreza, fora criada a Fundação Nacional para a Superação da Pobreza. Essa última se configurava como uma entidade privada que manteve (e ainda mantém) programas com financiamento público e que fomentam políticas e ações de enfrentamento a pobreza no país (PRESSACCO; SALVAT, 2012). Nesse mesmo período, ressalva-se a implementação do *Programa Chile Barrio*, direcionado à questão habitacional pelo fomento de subsídios à população.

Posteriormente, durante a gestão Lagos, identifica-se a criação de diversas frentes de ação no campo das PTCR. O *Programa Puente* foi criado no ano de 2002, no intento de atender a população em situação de extrema pobreza e vinculá-las ao atendimento da rede pública, programas e serviços sociais. O Programa foi implementado pelo Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS), vinculado ao Ministério do Planejamento. O Programa Puentes estabeleceu o acompanhamento das famílias pelo período de dois anos, habitualmente os municípios atuaram como executores diretos do programa através das Unidades de Intervenção Familiar. Tais unidades organizam uma rede local em apoio a implementação do programa composta por atores e instituições privadas e públicas envolvidas na implementação de estratégias de combate à pobreza (CEPAL, 2013).

Posteriormente, no ano de 2004, foi criado o Programa Chile Solidário, no intento de coordenar melhor a rede de segurança social e as políticas para a população em situação de pobreza. O Chile Solidário possuiu quatro componentes principais:

- i) apoio psicossocial às mulheres famílias beneficiárias do Programa Puente; ii) um bônus de proteção e um bônus de graduação para famílias participantes; iii) abonos monetários garantidos (abonos de família pré-existentes ao programa Puente e Chile Solidario<sup>136</sup>), e iv) acesso preferencial à promoção social e emprego (CEPAL, 2013, p. 16, tradução nossa).

Nesse sistema, o Programa Puente passa a ser a via de acesso ao Projeto Chile Solidário. Ademais, além dos bônus e benefícios garantidos, o Chile Solidário gera

---

<sup>136</sup> Em referência aos benefícios monetários, ressalta-se: Subsídio Família Única; Subsídio para Deficiência Mental; Subsídio para bilhete de identidade; Subsídio para pagamento de consumo de água potável e serviço de esgotamento sanitário; Subsídio escolar preferencial e pró-retenção; Pensão básica solidária.

convênios com uma gama de organizações públicas, a fim de garantir o acesso prioritário dos seus beneficiários aos seus programas relacionados com emprego, habitação, educação e saúde. No que concerne a esse exemplo, ressalta-se o Serviço Treinamento e Emprego Nacional (SENCE)<sup>137</sup>; o *Programa de vínculos*, que assistiu idosos em situação de vulnerabilidade e pobreza; o *Programa Calle*, que trabalhou com adultos em situação de extrema pobreza e foi implementado por organizações não governamentais, bem como o *Programa Caminos*, que apoiou meninos e meninas de famílias em que alguns de seus membros está na prisão, sendo realizado por organizações não governamentais (CEPAL, 2013, tradução nossa).

A transição para o governo de Bachelet renovou as aspirações pela diminuição da pobreza e desigualdade social. Os indicadores sociais desse período se mostraram salutar, especialmente no que tange à evolução significativa do gasto social público. A respeito das ações efetivadas, ressalta-se a criação do *Programa Chile cresce contigo* no ano de 2006, vinculado às ações de atenção e proteção ao desenvolvimento da primeira infância (0 a 6 anos de idade)<sup>138</sup>. Esse programa viabilizou o acesso das crianças - e em particular dos mais pobres e mais vulneráveis - às políticas e serviços sociais que promovem seu desenvolvimento integral, incluindo desde exames de saúde no período de gestação até seu acesso ao sistema educacional (CEPAL, 2013).

O *Programa Chile cresce contigo* se estruturou mediante três grandes frentes de ação, a saber: apoio ao desenvolvimento biopsicossocial, o qual oferece suporte personalizado no sistema público de saúde em relação ao desenvolvimento de crianças desde a gestação até os quatro anos de idade; acesso gratuito às creches e jardins de infância para crianças pertencentes aos grupos 60% mais pobres do país e acesso preferencial das crianças mais pobres e suas famílias à rede de serviços e programas sociais relacionados a renda, emprego, melhoria habitacional e assistência judiciária (CEPAL, 2013).

Destarte, no ano de 2008, Bachelet inovou ao propor uma reforma no sistema previdenciário, pela qual instituiu o Sistema de pensões solidárias<sup>139</sup> focalizadas em pessoas que não possuíam acesso a nenhuma tipologia de pensão ou que recebiam valores muito baixos. Em síntese, essa iniciativa pode ser avaliada como uma reparação frente ao

---

<sup>137</sup> Esse possui dois programas: Bônus para o Contratação de Mão de Obra e Subsídio para Contratação de Jovens Chile Solidário (CEPAL, 2013).

<sup>138</sup> Em referência à cobertura do programa, a Cepal (2013) define contraditoriamente que se trata-se de um serviço de caráter universal, contudo, focalizado nas assistências aos que possuem maior vulnerabilidades.

<sup>139</sup> Pensões desse caráter já existiam, contudo, focalizadas em segmentos específicos e com baixos valores.

desigual sistema de pensões estabelecido pela ditadura de Pinochet na década de 80, a qual endossou o cenário de empobrecimento (especialmente dos idosos) no Chile ao longo dos últimos trinta anos. Estima-se que até o ano de 2010, 959.801 pessoas (aproximadamente 61% da população com 65 anos ou mais) passaram a acessar o sistema de pensões solidárias (CEPAL, 2013).

Ainda no que tange à evolução dos PTRC, em setembro de 2009, a Lei nº 20.379 concedeu sustentabilidade institucional ao Chile Solidariedade, criando o Sistema Intersetorial de Proteção Social, bem como o Subsistema de Proteção Integral a Infância. (MIDEPLAN, 2009 *apud* CEPAL, 2013). Não obstante, a crise econômica de 2008 acarretou novos desafios à proteção social, especialmente devido à agudização da pobreza. Nesse momento, em meio à gestão de Bachelet novos programas foram idealizados, tal como a realização de transferências extraordinárias de receitas (pagas em três parcelas) denominadas Bônus de Apoio à Família. Essa transferência de renda se destinou às famílias de baixa renda vinculadas ao programa Chile Solidário e se configurou como uma medida econômica integrante do Plano de Estímulo Econômico.

Desde o ano de 2011, tais transferências foram substituídas pelo programa contínuo de transferências monetárias não contributivas para as famílias que viviam em situação de extrema pobreza denominado *Asignaciones Familiares*. Nesse sentido, em dados absolutos, estima-se que no ano de 2010 o programa *Asignaciones Familiares* atendia dois milhões de pessoas, o que equivale a 11,6% da população do país. Em 2011, 130 mil famílias (490 mil pessoas) foram beneficiadas, o que equivale a 65% das pessoas que vivem em extrema pobreza (CEPAL, 2013).

Posteriormente, durante o governo de Piñera ocorreu a reestruturação do Programa Chile Solidário, o qual passou a ser denominado Ingresso Ético Familiar (IEF) a partir do ano de 2012. As mudanças possibilitaram a extensão dos benefícios às crianças e idosos e a ampliação do tempo limite de recebimento das transferências monetárias, o qual passou de dois para cinco anos. O IEF associou transferências de renda condicionadas com não condicionadas e previu o acompanhamento das famílias participantes. Contudo, estima-se que o IEF retroagiu na cobertura do seu antecessor, *Chile Solidário*, tendo alcançado apenas 18% da quantidade de famílias atendidas em 2014 (AMORIM; MEDEIROS, 2018).

Durante a segunda gestão de Bachelet, observou-se a continuidade dos programas assistenciais existentes e a progressividade da diminuição das linhas de pobreza no país.



Estima-se que o índice de incidência de pobreza em \$ 1,90 (por dia) reduziu de 1,3% para 0,7% durante esta gestão, ademais, o índice de incidência de pobreza em US \$ 3,20 por dia, decresceu de 3,1% para 1,8% (BANCO MUNDIAL, 2020).

Em linhas gerais, observa-se que governos de distintas perspectivas ideológicas do Chile implementaram medidas exitosas na redução das linhas de pobreza do país. Em grande medida, o governo conservador de Alwyn e o governo progressista liderado por Bachelet despontaram como os responsáveis pela diminuição da pobreza em maior proporção. A título da implementação de programas e serviços na área de assistência social, destaca-se a atuação do progressista Lagos a partir dos anos 2000.

De forma particular, a realidade Chilena não perpassou pelo agravamento das linhas de pobreza após o ano de 2015, contudo, em período recente mediante o segundo governo de Piñera (iniciado em 2018), tal realidade vem sendo modificada, sugerindo o início do 3º Ciclo protetivo de cariz neoliberal e neoconservador. Nesse sentido, com vistas a analisar os movimentos que aproximam e distanciam as particularidades dos sistemas protetivos da região, o próximo item desta tese versará sobre o contexto uruguaio.

### **3.4 A evolução do gasto social público e o comportamento dos indicadores sociais no Uruguai nas últimas três décadas**

A proteção social uruguaia despontou historicamente como uma das primeiras da região a efetivar o caráter universalista (ainda na primeira década do século XX). Observa-se que a alternância política da região imprimiu contornos e mudanças nestes escopos protetivos. A esse respeito se ressalva a eminência da ditadura militar que vigorou no período de 1973-1985 e que promoveu a realocação do GSP deteriorando os serviços existentes, especialmente no tocante às políticas de saúde, educação e seguridade social (AGUIRRE; FERRARI, 2014).

Após a derrocada dos governos ditatoriais em meados da década de 90 e a partir da ascensão de governos democráticos, evidencia-se a materialização de reformas sociais que modificaram a provisão dos benefícios sociais existentes. Em que pese a emergência de um “reformismo moderado” no campo da política social, evidencia-se o protagonismo dos governos conservadores na condução destes processos, que acarretaram reorganização dos históricos sistemas protetivos universalistas do país para uma lógica residual.

A esse respeito, observa-se que o processo reformista suscitou o surgimento de uma matriz de proteção social “híbrida”, na qual estiveram presentes serviços semiprivatizados em coexistência a outros estritamente estatais e universais. Constatou-se, também, o avanço de programas focalizados em segmentos específicos e a adoção de um formato misto de implementação das políticas sociais, o qual contemplou a coparticipação público-privada (MIDAGLIA, 2009).

Os movimentos de reorganização dos escopos de proteção social no Uruguai iniciados na década de 1990 e propagados nas décadas subsequentes se engendram ao cenário latino-americano de reformas neoliberais, que, mesmo diante da eminência de governos progressistas, permaneceu figurando nas agendas governamentais. Como exemplo, situam-se as modificações perpetradas na seguridade social uruguaia, como forma de adesão às orientações das agências multilaterais do desenvolvimento (especialmente FMI e BM), que versaram sobre a necessidade de fomento a sistemas privados, totais ou parciais (mistos) de seguridade social. Nesse sentido, a partir do ano de 1996, promulga-se no Uruguai uma legislação consonante a tais recomendações.

No ano de 2002, durante a crise econômica vivenciada pelo país, verificou-se a diminuição da contribuição a seguridade social, o aumento da taxa de desemprego (estima-se 19,5%) e do percentual de evasão (40%). Tal situação foi parcialmente contornada no ano de 2004 mediante o abrandamento da crise sucedida da criação de programas governamentais direcionados a atender à população vulnerável mediante à ampliação de políticas flexíveis de acesso a benefícios (BPS/Uruguai, 2017). No âmbito da seguridade e demais políticas sociais, verifica-se a sua paulatina ampliação mediante à governabilidade *Frente Amplio*<sup>140</sup>.

Nesse sentido, pode-se aferir que durante os governos conservadores de Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1994), Julio Maria Sanguinetti Coirolo (1995-1999) e Jorge Luis Batlle Ibañez (2000-2004), a proteção social uruguaia seguiu a tendência da região, em que, recorrentes reformas, investidas privatistas e moderado avanço do GSP foram perceptíveis. A herança histórica do país associada a existência de consolidados

---

<sup>140</sup> Fundada em 1971, Frente Amplio apresenta-se na cena política enquanto uma coalizão eleitoral de esquerda composta por diversos partidos políticos e organizações da sociedade civil. Nos últimos quinze anos tal coalizão progressista elegeu presidentes no Uruguai, acerca da condução política impressa no campo da proteção social: “Desde essa data até o presente, os esforços têm sido orientados para a promoção e restituição de direitos de grupos populacionais que, historicamente, têm estado em desigualdade no acesso ao bem-estar e proteção social. O novo governo implantou uma agenda social que procura abordar a situação de crise e transformar a atual matriz de proteção social.” (AGUIRRE, FERRARI, 2014, p.8, tradução nossa)

escopos de proteção social, possibilitou a sua população uruguaia elevados níveis de proteção e qualidade de vida, mesmo quando governada por regimes conservadores.

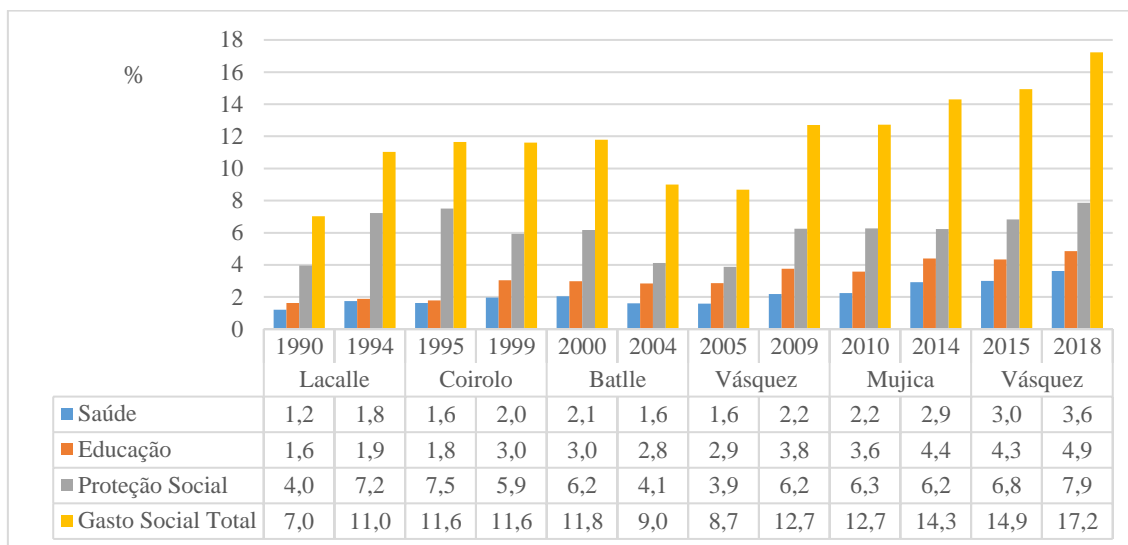
Na contra tendência, os governos da *Frente Amplio* materializados pelas gestões de Tabaré Ramón Vázquez Rosas (2005-2009; 2014-2018) e José Alberto Mujica Cordano (2010-2014), representaram o clamor popular por mudanças. No campo da proteção social se observa a emergência de uma nova concepção de política social, a qual reafirmou a responsabilidade do Estado, aliando propostas de desenvolvimento no âmbito social e econômico (VENCIDAY, 2014). O aumento progressivo do GSP e a incorporação de agendas progressistas materializadas em políticas sociais foram características inovadoras da gestão *Frente Amplio*.

Em consonância aos dados publicados pelo Banco Mundial, ao longo das últimas décadas o Uruguai materializou progressos no âmbito da eficácia da intervenção estatal estando entre os países mais bem avaliados da América Latina<sup>141</sup> nesse quesito. Ademais, também figura como um dos primeiros lugares da região diante do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Oportunidade Humana (PAHO, 2015). Nesse sentido, o Gráfico 13 ao elucidar a evolução do gasto social público no Uruguai demonstra como os governos progressistas e os conservadores priorizaram as suas agendas sociais.

---

<sup>141</sup> Para além dos avanços perceptíveis no campo da proteção social, ressalta-se a atenção e a preconização dos direitos das minorias sociais, nesse sentido, destaca-se a criação do Instituto Nacional de Direitos Humanos e Ouvidoria (INDHH) no ano de 2008 e do Instituto Nacional da Mulher (INMUJERES) em 2005, sendo esse último responsável pelas políticas de igualdade de gênero. Ademais, ressalta-se a aprovação da Lei 19.075 (2013), que reconheceu os casamentos entre pessoas do mesmo sexo como legítimos (PAHO, 2015).

Gráfico 13 - Evolução do gasto social público no Uruguai



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

O gasto social público (GSP) uruguaio se apresenta como um dos mais elevados da América Latina. Expressivamente, desde a ascensão dos governos progressistas vinculados a aliança *Frente Amplio*, observa-se uma priorização das políticas sociais e do aumento do GSP, especialmente durante os governos de Tabaré Ramón Vázquez Rosas (Vásquez), nos anos de 2005 e 2015.

O GSP total durante a década de 90 se comportou de maneira crescente durante o governo conservador de Luis Alberto Lacalle Herrera (Lacalle) que se prolongou nos anos de 1990 a 1994 e priorizou os investimentos em proteção social e educação. O sucessor Julio Maria Sanguinetti Coirolo (Coirolo) não produziu incrementos no GSP total, dinâmica que desacelerou o GSP em algumas áreas, tal como na proteção social e saúde. Coirolo foi um dos governantes conservadores que menos fomentou o GSP, “perdendo” apenas para o seu sucessor, Jorge Luis Batlle Ibañez (Batlle), o qual esteve à frente do governo no período de 2000 a 2004. Batlle reduziu o GSP em todas as áreas, contudo, o âmbito da proteção social foi o mais afetado (-2,1% no GSP, a partir do PIB).

Os governos progressistas da aliança *Frente Amplio* chegam ao poder no ano de 2005, tendo como seu primeiro representante Vásquez (2005-2009), seguido pelo sucesso José Alberto Mujica Cordano (Mujica), que governou no período de 2010-2014. Vásquez retorna à presidência no ano de 2015, permanecendo até o ano de 2018. Em linhas gerais, os governos dessa aliança ampliam o GSP e os escopos de proteção social em todas as

áreas, tornando-se uma experiência exemplar para a região. Baixos índices de pobreza associados ao menor índice de desigualdade social da região tornam o Uruguai e a *Frente Amplio* a principal experiência progressista da região.

O Quadro 11 elucida tais assertivas ao retratar a variação do GSP nos respectivos governos como percentagem do PIB no Uruguai. O crescimento do GSP total em relação ao PIB durante tais governos evoluiu de 8,7% para 17,2%. Em análise ao comportamento do GSP per capita no período de 1990-2018, identifica-se que durante os governos progressistas (2005-2018) do Uruguai, o GSP per capita evoluiu 218,3%. Tal percentual é deveras superior ao perceptível durante os governos conservadores da década de 90 que efetivaram o aumento restrito de 58,6%<sup>142</sup>.

Quadro 11 - Variação do gasto social público nos respectivos governos como percentagem do PIB no Uruguai

Governos e variação percentual do gasto social no PIB	Luis Alberto Lacalle Herrera	Julio Maria Sanguinetti Coirolo	Jorge Luis Batlle Ibañez	Tabaré Ramón Vázquez Rosas	José Alberto Mujica Cordano	Tabaré Ramón Vázquez Rosas
	Conservador	Conservador	Conservador	Progressista	Progressista	Progressista
	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
<b>Gasto Social Total</b>	4	0	-2,8	4	1,6	2,3
<b>Saúde</b>	0,6	0,4	-0,5	0,6	0,7	0,6
<b>Educação</b>	0,3	1,3	-0,2	0,9	0,8	0,6
<b>Proteção Social</b>	3,2	-1,6	-2,1	2,3	-0,1	1,1

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

A partir da análise da variação do GSP nos respectivos governos como percentagem do PIB no Uruguai, evidencia-se que no âmbito do GSP total os maiores investimentos estiveram presentes na gestão de Vázquez (2005 e 2009), seguida da gestão de Lacalle (1990). O GSP per capita no Uruguai também atingiu as maiores montas neste período, chegando à marca de \$ 787,00 no ano de 2005 (primeiro ano do governo de Tabaré) e de \$ 1.412,00 no ano de 2009 (último do governo), indicando um aumento de 79,4% no GSP per capita e representando uma variação per capita de \$ 625,00 durante o período. Durante a gestão de Lacalle, o GSP per capita evoluiu de \$ 483,00 no ano de

<sup>142</sup> Em termos reais, no ano de 1990 o GSP total per capita representou \$ 483,00, já no ano de 2018 esse valor representou \$ 1.143,00 (CEPALSTAT, 2020).

1990 para \$ 907,00 no ano de 1994, indicando um aumento médio de 87,7% no período e representando uma variação do GSP per capita de \$ 424,00. Na contra tendência, as menores variações no GSP total se materializaram na gestão de Batlle (-2,8%) e Coirolo (0%), representando uma variação do GSP per capita de \$ -257,00 durante a gestão de Batlle e \$88,00 no governo de Coirolo (CEPALSTAT, 2020).

Na área da saúde, as maiores variações no GSP a partir do PIB foram materializados durante as duas gestões de Mujica (0,7%), Vázquez (0,6% e 0,6%) e Lacalle (0,6%). O GSP per capita no Uruguai no ano de 2010 (governo de Mujica) atingiu o valor de \$ 1.519,00 no ano de 2010 tendo evoluído para \$ 1.982,00 em 2014, indicando um aumento de 30,5% (CEPALSTAT, 2020).

O GSP per capita em saúde também se mostrou elevado durante a gestão de Vázquez, o qual atingiu os valores de \$ 787,00 no ano de 2005 e \$ 2.070,00 no ano de 2015. Tais somas evoluíram para \$ 1.412,00 e \$ 2.505,00 nos respectivos anos, indicando um aumento médio de 163% ao término de sua primeira gestão e 77,4% ao fim de sua segunda gestão. Lacalle também se mostra como um dos governantes (esse de cariz conservador), que proferiu as maiores variações no GSP em saúde (0,6% do PIB). Estima-se que o GPS em saúde no início de 1990 representava 1,2% (a partir do PIB), tendo evoluído moderadamente para 1,6% no ano de 2004 (ao término do governo conservador de Batlle).

Tais proporções aumentaram de 1,6% no ano de 2005 para 3,6% no ano de 2018 durante a gestão *Frente Amplio*, indicando um aumento de 2% no período de 2005 a 2018. Na contra tendência, os governantes que obtiveram as menores variações no GSP em saúde foram os de Batlle (0,5%) e Coirolo (0,4%). Batlle diminuiu o GSP em saúde de \$ 1.023,00 no ano de 2000 para \$ 766,00 no ano de 2004, indicando uma diminuição de 25,1% durante a sua gestão e uma variação negativa de \$ -257,00 (CEPALSTAT, 2020).

No âmbito da educação, as maiores variações do GSP a partir do PIB ocorreram durante a gestão conservadora de Coirolo (1995) e as progressistas de Vázquez (2005 e 2015). Coirolo proferiu um aumento de 1,3% no GSP em educação durante o seu governo, transitando do GSP de 1,8% no ano de 1995 para 3% no ano de 1999, representando a maior variação do período analisado. Vázquez figura em segunda posição apresentando uma variação de 0,9% durante a sua gestão. Em que pese Coirolo apresentar a maior variação na ampliação do GSP (a partir do PIB) em educação, foi na gestão de Mujica (2010-2014), em que se efetivou o maior incremento no GSP per capita em educação, o

qual passou de \$ 428,00 no ano de 2010, para \$ 609,00 no ano de 2014, indicando uma variação de \$ 181,00, a maior no período analisado nesta pesquisa (CEPALSTAT, 2020).

Na contra tendência, o governo que menos reduziu o GSP em educação foi o de Batlle (2000), o qual diminuiu de 3,0% para 2,8% o GSP a partir do PIB no período de 2000-2004. Essa tendência refletiu na diminuição do GSP per capita nesta área, o qual decresceu de \$ 258,00 para \$ 241,00 neste período. (CEPALSTAT, 2020) Tais análises coadunam com o panorama da variação do GSP per capita no Uruguai apresentado no Quadro 12.

Quadro 12 - Variação do gasto social público per capita no Uruguai

<b>Governos e variação absoluta do gasto social per capita</b>	Luis Alberto Lacalle Herrera	Julio Maria Sanguinetti Coirolo	Jorge Luis Batlle Ibañez	Tabaré Ramón Vásquez Rosas	José Alberto Mujica Cordano	Tabaré Ramón Vásquez Rosas
	Conservador	Conservador	Conservador	Progressista	Progressista	Progressista
	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2018
<b>Gasto Social Total</b>	\$ 424,00	\$ 88,00	\$ - 257,00	\$ 625,00	\$ 463,00	\$ 435,00
<b>Saúde</b>	\$ 61,00	\$ 44,00	\$ -42,00	\$ 99,00	\$ 136,00	\$ 108,00
<b>Educação</b>	\$ 44,00	\$ 126,00	\$ -17,00	\$ 157,00	\$ 181,00	\$ 104,00
<b>Proteção Social</b>	\$ 322,00	\$ - 81,00	\$ - 185,00	\$ 342,00	\$ 113,00	\$ 195,00

Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Não obstante, no tocante ao GSP na área de proteção social, evidencia-se que os incrementos do GSP mais significativos ocorreram nas gestões de Lacalle (1990) e Vásquez (2005), os acréscimos atingiram o percentual de 3,2% e 2,3%, respectivamente. Nesse sentido, o GSP per capita em proteção social foi de \$ 594,00 no ano de 1994 (último gestão de Lacalle) e de \$ 694,00 no ano de 2009 (último da primeira gestão de Vásquez). A variação do GSP per capita foi de \$ 322,00 ao término da gestão de Lacalle (1994) e de \$ 342,00 no último ano do governo de Vásquez (2009). Dentre as gestões com maiores decréscimos no GSP na citada área estão Batlle (-2,1%) e Coirolo (-1,6%). Quando observado o GSP per capita em proteção social, vislumbra-se que ambos os governos variaram negativamente, Batlle diminuiu \$ -185,00 o GSP em proteção social e Coirolo diminuiu \$ -81,00 (CEPALSTAT, 2020).

Assim como em outros países da região, o GSP em proteção social aloca a maior parte dos recursos públicos. Durante o início da década de 1990, o GSP nessa área representava 4,0% (a partir do PIB) e o valor per capita de \$ 272,00, contudo, em meados do ano de 2018, o GSP em proteção social representava 7,9% (a partir do PIB) e o valor per capita era de \$ 1.143,00. Vislumbra-se que os governos conservadores (1990-2004) aumentaram em média 29,04% do GSP em proteção social e os governos progressistas (2004-2014) superaram muito os seus antecessores, provendo um incremento percentual de 224,7% no GSP em proteção social nesse período.

Destarte, a partir da análise do GSP Uruguaio, cabe a apresentação das características gerais que as políticas sociais assumiram ao longo dos últimos trinta anos. A respeito da política de educação uruguaia, observa-se que essa foi uma das pioneiras em sua universalização ocorrida no século XIX (ano de 1877). Atualmente, o ensino obrigatório uruguaio é composto por nove anos e contempla a existência de três níveis de ensino, sendo eles: a educação pré-escolar; educação primária; educação média (ciclo básico e bacharelado) e educação terciária ou superior. Dentre os diferentes níveis de ensino, historicamente a educação média, apresenta-se como uma questão insolúvel na realidade uruguaia, visto a sua restrita abrangência<sup>143</sup>.

Diante da emergência de governos conservadores na década de 1990, vislumbrou-se a efetivação de reformas pontuais da política educacional, as quais não modificaram seu caráter universal. Essas reformas se direcionaram, especialmente, aos seguintes eixos: oferta do ensino em tempo integral; à readequação dos currículos escolares; à diminuição da idade mínima de ingresso escolar (de 5 para 4 anos de idade); a criação de programas focalizados nas regiões mais empobrecidas do país; o investimento em infraestrutura escolar (bibliotecas, materiais didáticos, equipamentos de informática) e fomento à formação de professores nas regiões interioranas do país e implementação de novas modalidades de ensino tecnológico e profissional (SÁTYRO; FREITAS; ZANETTI; BARBOSA, 2019).

As modificações perpetradas pelas reformas foram normatizadas pela Lei de educação (Lei nº 16736) aprovada no ano de 1996. Em análise aos indicadores sociais de

---

<sup>143</sup> Estima-se que no ano de 2018 apenas 41% dos jovens entre 20 e 24 havia concluído essa etapa de ensino. Tal marca se mostra inferior à média da América Latina, a qual, nesse ano, representou o percentual de 62,3%. Dentre os países pesquisados, o que demonstra o melhor desempenho nesse âmbito é o Chile. No ano 2018, 86,6% dos jovens chilenos haviam concluído o Ensino Médio (CEPALSTAT, 2020).



educação do período, em que pese a restrição das informações disponibilizadas<sup>144</sup>, observa-se que durante o governo de Coirolo (1995-1999), a taxa de alfabetização (entre pessoas de 15 a 24 anos) representava 98,6% da população, posteriormente, em meio a gestão de Batlle (2000-2004), observou-se que o percentual de pessoas (com idades entre 15 e 19 anos) com Ensino Fundamental completo representava, em 2004, 96,4%, indicando um decréscimo de 1,1%, em comparação aos dados deste mesmo indicador no ano 2000.

Destarte, com a emergência do governo progressista de Vázquez, instituiu-se no ano de 2005 um debate coletivo acerca da política da educação pela constituição da Comissão Organizadora do Debate Educativo (CODE), a qual foi composta por instituições públicas e representações da sociedade civil. Essa discussão culminou na realização do Congresso Nacional de Educação em 2006 e, posteriormente, propiciou as condições para a aprovação da nova Lei de Educação promulgada (no ano de 2008).

Na nova Lei de Educação foram resguardados os princípios constitutivos do sistema educativo uruguaio, tal como a obrigatoriedade, gratuidade e universalidade, contudo, primou-se pelo acréscimo dos preceitos da participação e integralidade da educação. Nessa legislação também foi estipulado um mínimo de orçamento destinado a educação, o qual deveria representar 6% do PIB (SÁTYRO; FREITAS; ZANETTI; BARBOSA, 2019). Ademais, como ações no âmbito da inovação tecnológica, ressalta-se a criação do Plano Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea), o qual previu o fornecimento de equipamentos (notebooks, tablets) para alunos e professores das escolas públicas do país.

No tocante à evolução dos indicadores sociais de educação durante a gestão de Vázquez, evidencia-se uma progressividade na taxa de alfabetização da população com idades entre 15 e 24 anos, a qual no ano de 2009 representava 98,9% da população, indicando um aumento de 0,2% em comparação ao início do governo. Na contra tendência, a taxa de alfabetização adulto possuiu um decréscimo, atingindo a marca de 98,3% no ano de 2009, sugerindo uma diminuição de -0,5% em comparação ao primeiro ano do governo. O percentual de pessoas entre 15 e 19 anos com ensino fundamental completo representava 97,4% da população no ano de 2009, apresentando uma diminuição em relação ao percentual de 98,9 % identificada no ano de 2007 (início da

---

<sup>144</sup> Em consulta ao sistema CEPALSTAT (2020), observou-se a inexistência de publicização dos dados longitudinais alusivos aos indicadores sociais de educação.

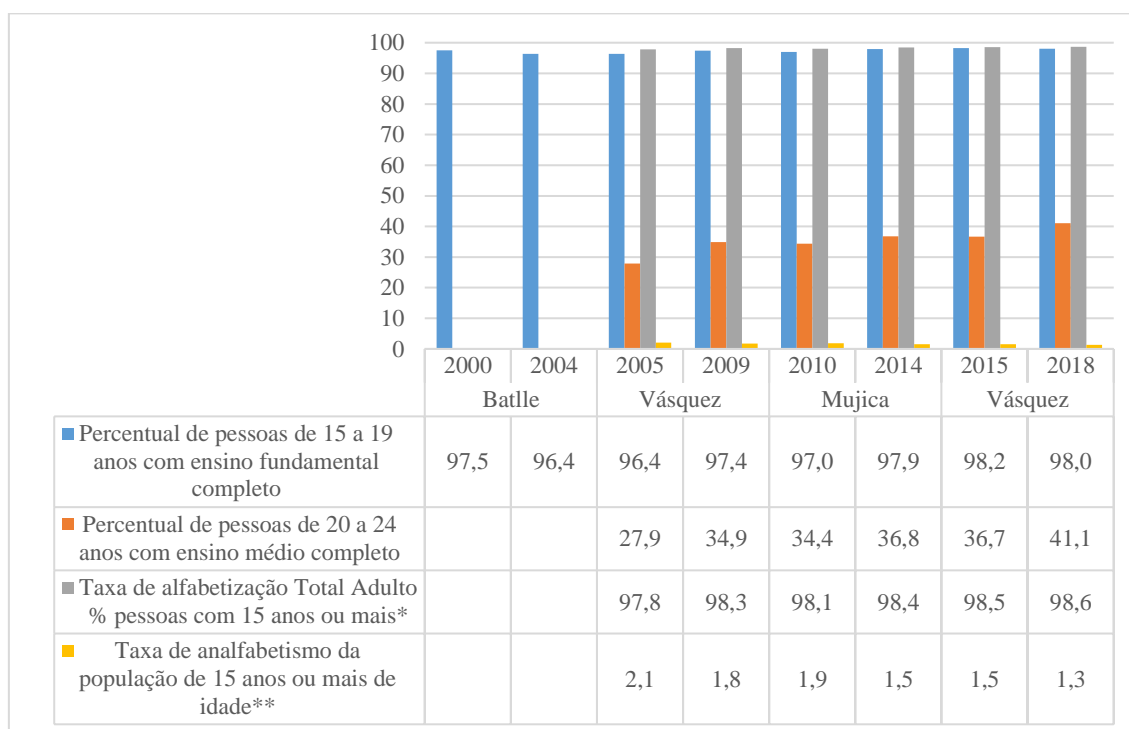
gestão de Vásquez). No tocante ao acesso ao Ensino Médio, estima-se que o percentual alusivo as pessoas com 20 e 24 anos com Ensino Médio completo representava no ano de 2009 meados de 34,9%, evidenciando um aumento percentual de 7% em alusão ao primeiro ano do seu governo.

Destarte, no tocante à gestão de Mujica (2010-2014), os avanços perceptíveis na educação de nível superior devem ser ressaltados. A expansão institucional universitária foi uma das agendas assumidas pela gestão progressista de Mujica. Nesse sentido, foi criada no ano de 2013 a Universidade Tecnológica (UTEC), a segunda universidade estadual da história do país desde a criação da Universidade da República (UdelaR), em 1849. Essa iniciativa contribuiu para a interiorização do Ensino Superior, reduzindo a lacuna de acesso a esse nível de ensino (PAHO, 2015).

Durante a gestão de Mujica (2010-2014), evidencia-se uma progressividade na taxa de alfabetização da população com idades entre 15 e 24 anos, a qual no ano de 2014 representava 98,8% da população. O percentual de pessoas entre 15 e 19 anos com ensino fundamental completo representava 97,9% da população no ano de 2014, indicando uma progressividade em relação ao percentual de 97% apresentada no ano de 2010 (início da gestão de Mujica). No tocante ao acesso ao Ensino Médio, estima-se que o percentual alusivo as pessoas com 20 e 24 anos com ensino médio completo representava no ano de 2014 meados de 36,8%, demonstrando um aumento/diminuição em comparação ao percentual de 2,4% alusivo ao primeiro ano do seu governo.

Em análise aos indicadores sociais de educação durante a segunda gestão de Vásquez (2015-2018), evidencia-se a tendência a sua progressividade, especialmente no tocante ao aumento da taxa de alfabetização entre pessoas com 15 anos ou mais. A redução da taxa de analfabetismo também foi perceptível no período. A esse respeito se estima que no ano de 2018, 1,3% da população adulta era analfabeta, percentual menor do que apresentado no ano de 2015, em que 1,5% da população era analfabeta. No tocante ao acesso ao Ensino Médio, o percentual alusivo às pessoas com 20 e 24 anos com Ensino Médio completo representava no ano de 2014 meados de 41,1%, indicando um aumento percentual de 4,7% em referência ao primeiro ano do seu governo. Tais informações podem ser observadas no Gráfico 14.

Gráfico 14 - Indicadores sociais de educação no Uruguai



Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

Não obstante, a respeito do sistema de saúde uruguaio, observa-se que ele se caracteriza pela atuação do setor público e privado, embora o principal prestador da atenção em saúde seja o Estado (público). O acesso aos serviços de alta complexidade (hospitalizações, tratamentos) comumente ocorre junto aos Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE), que possuem origem pública ou privada. Ademais, os serviços de cariz privado são geridos pela por associações de profissionais também conhecidos como Instituições de Assistência Médica Coletiva (IAMC). Essas instituições privadas também acessam financiamento público, pois ofertam atendimento ao público em geral (PAHO, 2015).

Durante a década de 90, observou-se ínfimas reformas nos sistemas de saúde do Uruguai. Ajustes relativos as atribuições do Ministério da Saúde Pública, modificações nos programas de atenção primária e um maior investimento em estratégias preventivas de saúde foram constatadas nesse período (MOREIRA; SETARO, 2002 *apud* MIDAGLIA, 2009, p. 189). Durante os governos conservadores que se mantiveram na presidência uruguaia no período de 1990-2004, a política de saúde pública se dirigia restritamente a população empobrecida e desempregada a partir de um viés assistencial e

hospitalocêntrico. Aos segmentos que poderiam custear os serviços de saúde vigorava a lógica privada organizada pelas Instituições de Assistência Médica Coletiva (IAMC).

No campo das modificações na condução das políticas de Estado, ressalta-se a aprovação da Lei Orçamentária (nº 16.736), aprovada em 1996 durante o governo de Coirolo. Tal normativa fundamentou a reordenação dos serviços do Estado a partir das seguintes ênfases: concentração em tarefas essenciais; reordenamento de estruturais institucionais flexíveis e competitivas e gestão gerencial de recursos humanos centrada na lógica de contratos (FUENTES, 2010). Indubitavelmente, tal condução impactou na política de saúde pela incorporação das lógicas gerenciais frente aos serviços públicos ofertados.

Nesse sentido, “a redução do papel do Estado nas políticas de saúde e o predomínio da lógica de mercado frente as vulnerabilidades do setor aumentaram até que o levaram à beira do colapso” (PAHO, 2015, p. 11, tradução nossa). Durante a década de 90 se observou a degradação das funções primordiais da saúde pública pelo restrito financiamento e pela focalização das ações de saúde à população mais empobrecida. Assim, “A segmentação institucional da cobertura e exclusão social, bem como a fragmentação organizacional e a duplicação de serviços, eram as principais características do setor saúde antes da SNIS” (PAHO, 2015, p. 11, tradução nossa). O contexto de crise econômica iniciada no ano de 2002<sup>145</sup> ocasionou o agravamento dos determinantes sociais de saúde no Uruguai requisitando do Estado solutivas e reformas no tocante aos lastros de atenção em saúde pública vigentes.

A chegada da aliança progressista *Frente Amplio* ao poder no ano de 2005 significou o início de um ciclo de avanços na política de saúde. Dentre os principais ganhos se situa a criação do SNIS - *Sistema Nacional Integrado de Salud* - no ano de 2007, o qual alterou a forma de financiamento, gestão e de atenção em saúde no país. Estima-se que em período anterior a reforma na saúde (ano de 2006), na região de Montevideu (capital) 38,4% dos uruguaios acessavam o sistema público de saúde e 57,6% as instituições privadas. No interior do país, o número de beneficiários do sistema público

---

<sup>145</sup> A crise uruguaia esteve associada a uma série de eventos econômicos da região que fragilizaram as economias vizinhas, dentre tais se ressalva a desvalorização do real no Brasil (ano de 1999) e a crise econômica Argentina no ano de 2001. Essa última suscitou uma crise bancária no Uruguai, visto que muitas empresas argentinas retiraram as reservas que alocavam em bancos uruguaios, ocasionando a insolvência e desestruturação do sistema bancário. Estima-se uma redução de 11% no PIB nacional no ano de 2002 e dos salários reais em mais de 25%. Em relação ao desemprego, esse chegou a 19% no primeiro trimestre de 2002. Ademais, a pobreza alcançou 40% em 2004 e 100 mil pessoas estavam em situação de indigência nesse período (LIMA; PINHEIRO; GONÇALVES; ALBUQUERQUE; NINO, 2020).

aumentou, chegando ao percentual de 59,2% em contrapartida às instituições privadas, que asseguravam 38,3% da população (FUENTES, 2010).

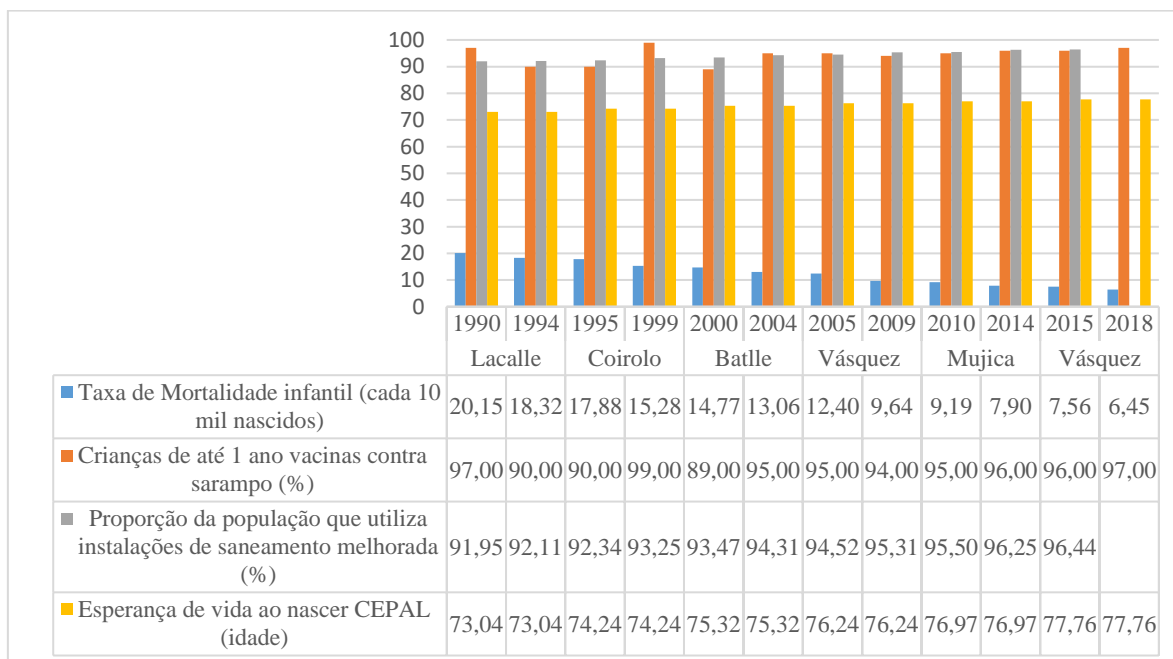
Dentre as características estruturantes do nascente SNIS se evidencia a continuidade da contraditória existência de um sistema misto, permeado pela coexistência de serviços públicos e privados, sendo esses últimos ocasionalmente objetos de financiamento público. No âmbito do custeio da política de saúde evidencia-se a criação da FONASA - *Fondo Nacional de Salud* – ao qual incumbiu o financiamento do SNIS através de recursos oriundos da seguridade social.

Nesse sentido, a partir da implementação do SNIS a atenção em saúde passou a ser garantida a partir dos preceitos de acessibilidade, sustentabilidade dos serviços, cobertura universal, equidade, continuidade, qualidade, oportunidade e orientação preventiva e integral (SÁTYRO; FREITAS; ZANETTI; BARBOSA, 2019). O princípio da integralidade em saúde foi mobilizado mediante o *Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS)* formulado no ano de 2008 durante a gestão de Vásquez, que se apresentou como um catálogo de benefícios para diagnóstico, tratamento e reabilitação utilizado pelas operadoras (públicas e privadas) que integram no Sistema Único de Saúde (SNIS) (UY-GOV, 2020).

Dentre as medidas adotadas no âmbito da saúde, ressalta-se descriminalização da interrupção voluntária da gravidez (aborto) no ano de 2012. Mediante tal normatização, o Uruguai se tornou o segundo país da região ao adotar tal condução, ao passo que Cuba foi o primeiro. Destarte, no campo das inovações, ressalta-se a aprovação da Lei nº 19.172 (promulgada em 2013), durante o governo de Mujica, normatizando o controle da produção e comercialização da substância cannabis sativa e dos seus derivados. A legalização do uso medicinal e recreativo de uma substância amplamente criminalizada no mundo, fez com que o Uruguai despontasse como o primeiro país latino-americano a adotar tal postura progressista. Observa-se que tal iniciativa contribuiu para a diminuição da violência e para a contenção do narcotráfico no país, indicando uma melhora nos indicadores de saúde pública.

Em linhas gerais, os indicadores sociais em saúde no Uruguai demonstram resultados salutareis estáveis nos últimos trinta anos. O Gráfico 15 apresenta a evolução desses indicadores.

Gráfico 15 - Indicadores sociais de saúde no Uruguai

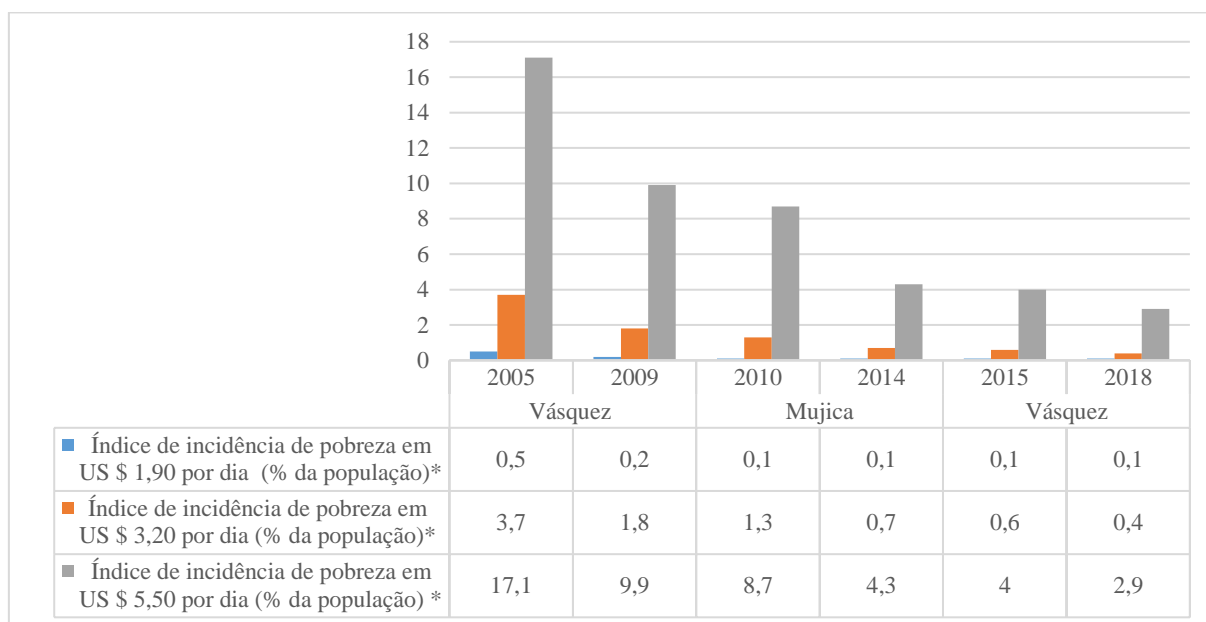


Fonte: Informações sistematizadas pela autora a partir de CEPALSTAT (2020)

No campo do controle epidemiológico, identifica-se uma ampla cobertura da vacinação. A esse respeito, 97% das crianças de até um ano foram vacinadas contra o sarampo no ano de 2018, percentual igual ao retratado no início da década de 90. Outro indicador que se mantém estável se refere à proporção da população que utiliza instalações de saneamento melhoradas, a qual no ano de 2015 representava 96,4% da população, 4,4% a mais que o percentual inerente ao ano de 1990 (92%). Mudanças mais significativas são observadas nos indicadores alusivos à redução da mortalidade infantil, a qual diminuiu de 20,2% no ano de 1990 para 6,4% em 2018. O Gráfico 15 apresenta a evolução desses indicadores.

Não obstante, a partir do panorama geral da evolução do GSP e das especificidades que as políticas de educação e saúde uruguaias apresentaram nas últimas três décadas, depreende-se que a conclusão dessa análise deve contemplar o âmbito da assistência social. Faz-se mister compreender quais perspectivas de atenção à pobreza propulsionaram a construção dos PTCR no país e se tornam relevantes. Nesse sentido, o Gráfico 16 demonstra a evolução das linhas de pobreza no Uruguai.

Gráfico 16 - Evolução das linhas de pobreza no Uruguai



Fonte: Dados World Bank Data (2020)

Historicamente, o Uruguai possuiu os menores índices de pobreza da região e tal tendência pode ser observada no comportamento das linhas de pobreza e extrema pobreza retratados no Gráfico 16. A indisponibilidade recente dos dados alusivos ao comportamento da pobreza no país impede um comparativo entre sua incidência nos distintos governos (progressistas e conservadores)<sup>146</sup>. Os dados disponíveis concernem ao tempo histórico dos governos da aliança *Frente Amplio* (2005-2018). Essa gestão produziu significativa redução nas linhas de pobreza, a qual diminuiu 14,2% durante os governos de Vásquez e Mujica (referente à população com renda de \$ 5,50 ao dia) (BANCO MUNDIAL, 2020)<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> A limitação de dados alude aos publicados pelo Banco Mundial. Contudo, em consulta ao indicador que mensura a incidência da pobreza entre a população ocupada publicado periodicamente pela CEPAL, estima-se que no ano de 1990, 11,4% da população ocupada uruguaia vivenciava situação de pobreza e 1,7% extrema pobreza. A redução desses percentuais foi perceptível e no ano de 2014, 2,2% da população ocupada vivenciava a pobreza e 0,3% extrema pobreza. Ressalva-se a excepcionalidade dos dados do ano de 2000-2005 (gestão de Batlle), na qual a proporção da população ocupada em situação de pobreza aumentou de 6,2% para 12,7%, indicando um cenário de gravoso de empobrecimento da classe trabalhadora formal (CEPALSTAT, 2020).

<sup>147</sup> Em análise aos dados disponibilizados pela CEPAL, observa-se que a proporção de trabalhadores que vivenciavam situação de pobreza nas últimas três décadas diminuiu progressivamente. Estima-se que ano de 1990, 1,7% da população empregada vivenciava extrema pobreza e 11,4% estavam em situação de pobreza. No ano de 2014, apenas 0,3% dos trabalhadores vivenciavam extrema pobreza e 2,2% situação de pobreza (CEPALSTAT, 2020).

Evidencia-se que a primeira gestão de Vásquez (2005-2009) foi responsável pela maior redução nas linhas de pobreza e tal fato pode estar associado à consolidação do *Plan Equidad* e da ampliação dos PTRC no país. O governo do seu sucessor, Mujica, promoveu continuidade aos programas de enfrentamento à pobreza endossando a sua diminuição entre a população com renda de \$ 5,50 e \$ 3,20 ao dia. A respeito da historicidade dos PTRC do país, observa-se que no ano de 1999 se consolidou a reformulação do programa *AFAM - Sistema de Asignaciones Familiares*, também conhecido como contribuição familiar, criado originalmente no ano de 1980<sup>148</sup> para atender trabalhadores. As mudanças previram a ampliação dos benefícios para famílias e domicílios com menores recursos e desprotegidos do âmbito da seguridade, ampliando o escopo de atuação para beneficiários não contribuintes (trabalhadores formais) (SILVA, 2016).

No ano de 2004 ocorreu uma ampliação das contribuições familiares em voga, os quais passaram a incluir domicílios com rendimentos de qualquer ordem menores que três salários-mínimos, bem como contemplar os beneficiários excluídos de outros programas dessa ordem (SILVA, 2016).

A chegada da aliança *Frente Amplio* ao governo uruguaio ocorreu em um cenário de crise econômica e emergência do agravamento da pobreza e desemprego. Como medida emergencial de enfrentamento a essa realidade, foi criado, no ano de 2005, o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*, concebido como um programa de emergência com duração bianual (2005-2007). Ademais, ressalta-se a criação do PTRC *Ingreso Ciudadano (IC)*<sup>149</sup> focado nos grupos em situação de extrema pobreza e vinculado ao PANES. Nesse mesmo período, fora criado o *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*, com o objetivo de gerir o PANES e as demais políticas sociais existentes (e até então dispersas).

Junto ao PANES também foram previstos o fomento a renda cidadã e programas não monetários focados “nos lares mais pobres do país, impactando o escasso montante transmitido centralmente na indigência” (SILVA, 2016, p. 59). O PANES se configurou como um programa de transferência de renda condicionado, pelo qual o incentivo à

---

<sup>148</sup> Inicialmente, o AFAM se destinou aos beneficiários com contribuição formal vinculados ao setor privado formal e desempregados que estivessem recebendo seguro-desemprego (SILVA, 2016).

<sup>149</sup> A esse respeito Silva (2016) destaca que o *Ingreso Ciudadano* se efetivou mediante transferências monetárias de \$ 54,00 transferidas aos domicílios de forma independente do número de integrantes familiares. Dentre as condicionalidades para o acesso estavam a vinculação de crianças e adolescentes ao sistema educativo; controle médico de crianças, adolescentes e mulheres e participação em atividades comunitárias.



frequência escolar de crianças e adolescentes e ao acompanhamento de saúde foram efetivados.

Posteriormente, o ano de 2008 foi marcado pelo início do *Plano Equidade*, o qual foi composto originalmente por dois sustentáculos, sendo tais: os *Componentes Estructurales de la matriz de Protección Social*, vinculado às reformas no âmbito da educação, saúde, tributação e políticas de emprego e moradia; bem como, o caráter não contributivo associado à *Red de Asistencia e Integración Social*, o qual preconizou a transferência de renda, segurança alimentar, empreendimentos produtivos, economia social, inclusão social e ações socioeducativas para crianças e adolescentes. (URUGUAY, 2008 *apud* SILVA, 2016).

A ênfase não contributiva do *Plan Equidad* consolidou a implementação dos PTRC no Uruguai, especialmente pela efetivação do *AFAM-PE (Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad)*. Ademais, a transição do extinto PANES para o *Plan Equidad* significou a ampliação do número de beneficiários, possibilitando a inclusão de pessoas em situação de pobreza, vulnerabilidade e trabalhadores formais com baixas remunerações (SILVA, 2016). A ampliação do gasto social público na proteção social é perceptível durante a gestão de Vásquez. Durante o seu governo (2005-2009), tal aspecto transitou de 3,9% no início do seu governo para 6,2% ao seu término, sugerindo um aumento no GSP per capita de \$ 625,00, o maior do período analisado. Em síntese, a evolução dos PTRC no Uruguai possibilitou:

Políticas sociais voltadas em primeiro lugar na emergência por meio do *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, com programas de transferência condicionada de renda cumprimento de obrigações *Trabajo por Uruguay*”, em educação e saúde, programas de inclusão trabalhista como o “apoio alimentar através do *Tarjeta Uruguay Social*. E então eles avançaram em direção a um *Plan de Equidad* que buscou a criação de uma matriz de proteção social mais permanente, com aumento de abono de família e readequação de programas. Programas posteriores foram incorporados como *Uruguay Crece Contigo*, *Jóvenes en Red* y *Cercanías* (Equipos Técnicos de Atención Familiar) com uma metodologia de abordagem mais próxima da família e do território (PAHO, 2015, p. 13, tradução nossa).

Posteriormente, durante a segunda gestão de Vásquez, iniciada no ano de 2015, ressalta-se a criação do Sistema Nacional de Cuidados (SNIC). O objetivo central desse

sistema era o de promover a autonomia das pessoas em situação de dependência<sup>150</sup>. Nesse sentido, previu-se programas e ações de assistência baseadas em um modelo solidário e corresponsável, que contemplou a participação do Estado, famílias, comunidade e mercado. Tal proposta alocou as categorias dependência, autonomia, cuidado e gênero ao centro do debate da proteção social do país, reorganizando os serviços existentes. Estima-se que o SNIC possa contribuir paulatinamente para a redução da desigualdade de gênero no país, especialmente no tocante à sobrecarga de cuidado que foi comumente feminilizada.

Diante do exposto, observa-se que os baixos níveis de manifestação das linhas de pobreza e a consolidação de sistemas protetivos e PTRC amplas e efetivas, situam o Uruguai em uma posição privilegiada na região. Em grande medida, a condução ideopolítica difundida pelos governos da aliança *Frente Amplio* se mostraram a mais efetiva experiência progressista da América Latina. Contudo, em que pese tais avanços, o cenário atual de endossamento da crise econômica latino-americana impõe desafios ao país. A ascensão política conservadora do presidente Luis Alberto Lacalle Pou, eleito no ano de 2020, pode propiciar a abertura ao 3º ciclo de proteção social no país - o qual se caracteriza, essencialmente, pela conjunção do neoliberalismo e do neoconservadorismo, tal como será detalhado no próximo capítulo desta tese.

---

<sup>150</sup> Segundo a Lei n 19.353 “entende-se por dependência o estado das pessoas que requerem do cuidado de outra ou outras pessoas ou ajudas importantes para realizar atividades básicas e atendimento às necessidades da vida diária”

## **4 DESVELANDO A REALIDADE: A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E OS ASPECTOS IDEO-POLÍTICOS DA SUA CONSTITUIÇÃO**

O delineamento assumido pela proteção social (PS) latino-americana nas últimas três décadas possui estreita relação com a inferência das recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento para a região. Tendo como ponto de partida as caracterizações gerais da proteção social em saúde, educação e assistência social apresentadas ao longo do Capítulo 3, a discussão em voga buscará desvendar de que maneira os governos progressistas e conservadores latino-americanos incorporaram as recomendações internacionais advindas das reuniões das Cúpulas das Américas. Tal análise possibilita aferir em que medida as recomendações se transmutaram em matrizes ideopolíticas, que figuram três diferentes ciclos de proteção social observados nas últimas três décadas, sendo eles: 1º Ciclo de PS Neoliberal e Conservador (iniciado em 1990); 2º Ciclo de PS Neoliberal e Progressista (iniciado anos 2000) e 3º Ciclo de PS Neoliberal e Neoconservador (iniciado entre 2010-2015).

Nesse sentido, o reconhecimento da prevalência do neoliberalismo como matriz teórica que infere nas políticas econômicas e sociais dos últimos trinta anos é imprescindível para o desvelamento dos movimentos dialéticos da PS na América Latina. Ademais, torna-se pertinente ao debate desta tese o reconhecimento de como a alternância ideopolítica de governos possibilitou a incorporação – em maior ou menor escala-, das diretrizes neoliberais intrínsecas as recomendações das agências multilaterais do desenvolvimento, propiciando a emergência do conservadorismo, do progressismo e do neoconservadorismo como expressões ideopolíticas manifestas nas suas agendas de PS. Os próximos itens desta tese versarão sobre esses assuntos, ademais, à guisa de conclusão, um breve panorama atual da PS latino-americana em tempos de emergência da pandemia COVID-19 será traçado.

### **4.1 A proteção Social e a inferência das agências multilaterais do desenvolvimento mediante a alternância de governos progressistas e conservadores na América Latina**

A região latino-americana no último quartel do século XX possibilitou o aumento significativo dos escopos de proteção social, especialmente no território de países que se redemocratizavam após a superação de regimes ditatoriais. A ampliação destes lastros protetivos superou a características histórica de políticas assistenciais e

unicamente centradas no trabalhador formal, tendo redimensionada a atuação dos Estados e governos, alinhando-os às promessas civilizatórias cidadãs e democráticas.

Contudo, o avanço do modo produtivo capitalista ao suscitar a homogeneidade dos padrões de produção e consumo, determinou a decadência do “estatismo”, a qual é percebida mediante a intensificação da internacionalização dos mercados e dos sistemas produtivos coadunada à unificação financeira e monetária, a qual, inevitavelmente desencadeou a perda de autonomia dos Estados. Tal perda é perceptível através da redução da efetividade das políticas econômicas e da precarização das políticas sociais. É diante destas bases que se instaura a crise do Estado capitalista, a qual teve como resposta teórica e ideológica as teses monetaristas e neoliberais. Ambas passaram a nortear mundialmente as políticas econômicas (SOARES, 2009).

Inegavelmente, a recondução da atuação do Estado nos tempos de intensificação da internacionalização dos mercados e dos sistemas produtivos sob a regência dos princípios teóricos neoliberais é perceptível. Tais movimentos acrescidos da histórica condição de dependência econômica latino-americana (denunciada por Ruy Marini) e das frágeis experiências democráticas dessa região, acenam a um cenário preocupante, especialmente no que tange à preterida proteção social.

Sob tal prisma, situar as imbricações existentes entre o avanço das orientações neoliberais e os redesenhos assumidos pela proteção social, pressupõe resgatar os enlaces históricos que possibilitaram a ampliação da matriz teórica neoliberal diante da ação do Estado, assim como, a construção de uma racionalidade neoliberal que passou a impregnar a conduta dos governantes e governados, na América Latina e no mundo (DARDOT; LAVAL, 2016). Dentre os marcos históricos que possibilitaram o avanço do neoliberalismo, situam-se o enfraquecimento do *Welfare State* nos países centrais e a crise do *petróleo* aguçada na década de 1970.

O alastramento da matriz teórica neoliberal ocorreu em momentos alternados no contexto europeu. O primeiro país capitalista a implementar medidas neoliberais foi a Inglaterra, diante do pleito de Margaret Hilda Thatcher no ano de 1979. Em meados de 1980, Ronald Wilson Reagan, ao assumir o governo dos Estados Unidos também adotou o neoliberalismo como matriz teórica das ações do Estado. Contudo, as orientações neoliberais e os ajustes decorrentes não foram efetivados da mesma forma entre países centrais e periféricos, visto que os primeiros “transferiram sua crise para a periferia via dívida externa, mantendo protegidas suas economias” (SOARES, 2009, p. 14).

A esse respeito, o deslocamento do ônus das crises das economias centrais aos países periféricos se trata de uma prática desnudada pela Teoria da Dependência pelo conceito - anteriormente apresentada - de transferência de valor e do intercâmbio desigual. Nessa perspectiva, o capitalismo, portanto, nunca foi tão capitalista e suas contradições nunca foram tão explícitas (BEHRING, 2007). Em acréscimo, situando a problemática o neoliberalismo como a razão (ainda contemporânea) do capitalismo, pode-se afirmar que “O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7).

A respeito da inferência da matriz neoliberal nas políticas econômicas e sociais, observa-se que as respostas ofertadas pelo neoliberalismo versaram sobre a reestruturação produtiva, o ajuste fiscal e o fomento da financeirização econômica (abertura e flexibilidade dos mercados). Ambos os fatores resultaram em um novo estágio de globalização, cujas contradições do mundo do capital e diferenças econômicas e sociais entre o centro e a periferia foram aguçadas. Nesse sentido, inaugura-se um novo ciclo de expansão da taxa de lucros em um contexto de fragilidade dos trabalhadores com um custo social alto (BEHRING, 2007).

Assim, a adoção da matriz teórica neoliberal nos países latino-americanos diante das suas políticas econômicas ocorreu sob a influência direta das agências multilaterais de desenvolvimento, especialmente pelo FMI e BM. Para compreender as amarras econômicas e políticas que aproximaram as economias da América Latina do poder econômico das economias centrais, torna-se necessário situar o contexto histórico constitutivo de tais agências e sua aproximação com o neoliberalismo.

O surgimento das agências multilaterais de desenvolvimento remonta ao contexto histórico posterior a II Guerra mundial, mediante a liderança imperialista assumida pelos Estados Unidos (EUA) na cena mundial, devido à sua condição de vencedor nesse embate bélico. Assim, a partir da conferência de Bretton Woods realizada no ano de 1944 (em New Hampshire, Estados Unidos), acordou-se o fim do lastro do ouro e a eleição do dólar americano, como moeda de referência nas relações comerciais internacionais, devendo ter lastreado em ouro as suas emissões<sup>151</sup>. Tal posição conferiu aos norte-americanos o protagonismo diante dos grandes impérios econômicos. Desse acordo foram criados no

---

<sup>151</sup> A esse respeito, os EUA abandonaram unilateralmente a regra de conversão do dólar em ouro no ano de 1971.

ano de 1945 o Banco Mundial (BM<sup>152</sup>)<sup>153</sup> e o Fundo Monetário Internacional (FMI<sup>154</sup>), com o intento de prover o financiamento as economias atingidas pelas guerras e enquanto via de garantia à estabilidade monetária mundial.

O FMI despontou internacionalmente como a agência multilateral de desenvolvimento responsável pela promoção da cooperação monetária global dirigida à garantia da estabilidade financeira, à facilitação do comércio, à promoção de altos níveis de emprego e ao crescimento econômico sustentável<sup>155</sup>. Já o Banco Mundial se apresenta como uma organização voltada a assistência para o desenvolvimento e o fomento a empréstimos e doações aos 187 países-membros. Seu correlato, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), atua como uma cooperativa de países, disponibilizando recursos financeiros, pessoal muito treinado e conhecimentos de apoio às nações em desenvolvimento frente ao alcance do crescimento duradouro, sustentável e equitativo. Nesse sentido, o seu objetivo principal é a redução da pobreza e das desigualdades (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2019).

No âmbito das agências multilaterais de desenvolvimento e as suas instituições correlatas na América Latina, destaca-se a atuação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), como órgão vinculado às Nações Unidas<sup>156</sup>. Essa instituição direciona a sua atuação na busca do desenvolvimento econômico da América Latina pela coordenação das ações encaminhadas à sua promoção e ao reforço das relações econômicas dos países entre si e com outras nações do mundo. Devido à importância destas agências frente à questão do desenvolvimento das economias centrais e periféricas, inegavelmente, a condução adotada por tais instâncias impactou diretamente nos países

---

<sup>152</sup> Mantém-se pela captação de recursos no mercado financeiro internacional.

<sup>153</sup> Criou-se também o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) vinculado ao Banco Mundial tornando-se responsável por prover o financiamento dos países em desenvolvimento.

<sup>154</sup> Mantém-se pela contribuição de seus 189 países-membros.

<sup>155</sup> Informação oficial das Nações Unidas do Brasil, 2019. Situam-se também neste sítio a explicitação das três missões institucionais, a qual versa sobre o monitoramento do sistema monetário internacional; empréstimos aos países-membros e provimento de capacitação (auxilia os países-membros a desenhar e implementar políticas econômicas que promovam a estabilidade).

<sup>156</sup> Neste sentido, ressalta-se também atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) a qual é uma organização internacional formada por países em torno da questão da paz e do desenvolvimento mundiais. Dentre a frente de ação desta instituição que convergem com a proteção social, ressalta-se a formulação dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) criados no ano de 2012, que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) formulados no ano de 2000. Tais objetivos remetem-se a expressões da Questão Social a serem observadas por atores sociais e institucionais. Tais objetivos versam sobre a extinção da fome, ao fomento de educação, a igualdade de gênero, a redução da mortalidade infantil, ações de prevenção e tratamento em saúde (saúde gestantes e controle epidemiológico), garantia de qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, bem como, parcerias para o desenvolvimento. (AGENDA 2030, 2019)

latino-americanos. Sob a premissa de recomendações<sup>157</sup>, tais agências invariavelmente promovem a designação de diretrizes tacitamente impositivas<sup>158</sup> e comumente coadunadas a matriz teórica neoliberal.

Ao encontro de tais premissas, tem-se como marco da imposição das políticas econômicas de cariz neoliberal aos países latino-americanos, o Consenso de Washington realizado no ano de 1989 nos EUA. Esse encontro teve como objetivo problematizar aspectos do desenvolvimento e da ampliação do mercado como lócus referencial das relações econômicas e diminuição da ação do estado como produtor de bens e serviços nos países da região. A partir dessas orientações, foram formuladas medidas para a América Latina, sob a forma de reformas necessárias para enfrentar a crise e readequar-se aos requisitos da ordem econômica central globalizada. Dentre as diretrizes ratificadas pelo Consenso de Washington se situam um conjunto de ideias compartilhadas nos círculos de poder de Washington (EUA) e pelas agências multilaterais do desenvolvimento. Dez pontos são pactuados nesse consenso:

O conjunto de medidas incluía: 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis económicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual (LOPES, 2011, p. 4).

No que tange às políticas sociais, o ajuste prescrevia a redução do déficit público com o corte de gastos no custeio da máquina administrativa, a redução dos subsídios ao consumo popular, a retração do custo per capita dos programas existentes, a reorientação da política social para a saúde primária e educação básica (entendidos como mínimos sociais) e a focalização das políticas nos grupos em extrema pobreza (PEREIRA, 2018). Nesse sentido, houve a “[...] incorporação de saúde primária e educação básica como insumos mínimos indispensáveis ao aumento da produtividade dos pobres no Terceiro Mundo e à formação de capital humano” (PEREIRA, 2018, p. 191). Evidencia-se, nesse momento, o primeiro enlace dos delineamentos da proteção social as teses do capital

---

<sup>157</sup> Nesta tese se optou pela utilização da terminologia “recomendações”, em que pese o reconhecimento de que tais possam ser igualmente interpretadas como “ingerências”.

<sup>158</sup> Define-se o caráter impositivo devido à condição de dependência econômica dos países latino-americanos diante dos financiamentos providos por tais agências, imprescindíveis para a manutenção do controle econômico e fiscal destes países.

humano e do desenvolvimento como liberdade, tal como será problematizado no item 4.2 deste texto.

Destarte, é nesse contexto que os modelos de ajuste estrutural neoliberal propostos às economias periféricas desencadeiam a perda da substância dos estados nacionais. O ensejo de tornar-se “competitivo” à economia globalizada implicou na contenção do mercado interno, no bloqueio do crescimento dos salários (e dos demais direitos sociais), na aplicação de políticas macroeconômicas monetaristas (altas taxas de juros), ocasionando o desaparecimento de pequenas empresas e empregos. Diante de uma interpretativa mais alargada acerca do neoliberalismo, os escritores franceses Dardot e Laval (2016) afirmam que o neoliberalismo não se restringe a uma ideologia ou a um tipo de política econômica, mas se trata de uma racionalidade que pretende organizar não somente as ações dos governantes e da atuação dos governados. Nesse sentido, o neoliberalismo estendeu a lógica do capital a todas as esferas da vida, “a racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. [...] O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

A partir dessa perspectiva, amplia-se a noção de neoliberalismo compreendendo-o como o conjunto de “discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17). Para além do modo de governo, o neoliberalismo define normas da vida social das sociedades *modernas*, não se limitando à esfera econômica, do contrário, totaliza as dimensões da vida humana, impondo um universo de competição generalizada envolvendo os trabalhadores. Ademais, “ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16). Há mais de trinta anos “essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade e remodela a subjetividade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Diante dessa perspectiva, o sucesso normativo do neoliberalismo se materializa no âmbito político, mediante à conquista do poder pelas forças do neoliberalismo; no âmbito econômico, no que tange ao rápido crescimento do capitalismo financeiro mundializado; sob o seu aspecto social diante da individualização das relações sociais na contramão das solidariedades coletivas, bem como a polarização de classes e, por fim,



sob o seu aspecto subjetivo, com o surgimento de um novo sujeito social e o desenvolvimento de novas patologias (DARDOT; LAVAL, 2016). Ao identificar que a racionalidade neoliberal condiciona a nova razão do mundo - do micro ao macro -, os autores defendem que, diante da sua perspectiva totalizadora, nada escapa a sua ordem, nem mesmo o Estado. A análise proposta pelos autores no tocante ao Estado e ao possível esgotamento da democracia liberal, possibilitará a análise posterior dos aspectos ideopolíticos contemporâneos que inferem na proteção social, o qual será abordada no próximo item desta tese.

Nesse sentido, depreende-se que, factualmente, o neoliberalismo infere no contexto dos Estados nacionais, direcionando a sua atuação ao mercado internacional e às exigências decorrentes dessa dinâmica. A autonomia do Estado nacional se restringe, visto que ao se pautar pelas deliberações internacionais passa a fomentar as estruturas, os incentivos fiscais, a liberalização e a desregulamentação interna, com vistas à competitividade no mercado de investimentos internacionais. Nesse contexto, os processos de desregulamentação do mercado de trabalho, de desmonte da seguridade social, de regressão dos direitos trabalhistas e de privatização do que é público, torna-se a agenda do dia, de forma consoante às exigências propostas por organismos internacionais. O Estado deixa de ter como a sua primazia a defesa do interesse geral, o interesse público e se volta ao resguardo dos interesses de vocação particular atinentes ao poder econômico internacional. Identifica-se a subalternização do poder político nacional ao poder econômico mundializado. Nesse sentido, tem-se “[...] com a mundialização, uma tendência à diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que *despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento*, com claras tendências antidemocráticas” (BEHRING, 2008, p. 60).

Pode-se aferir que a mundialização pressupõe a diminuição do controle democrático, delineando um Estado com tendências antidemocráticas. A peculiar concepção de democracia latente na conjuntura da mundialização, não raramente, resume-se a participação nos processos eleitorais, de reforço do poder executivo em relação aos outros poderes, e, especialmente, de freio a sociedade civil frente ao seu caráter de tensionamento coletivo às decisões. Tais características foram mais percebidas em regiões em que o processo constitutivo das democracias possuiu interditos históricos. A esse respeito se pode mencionar o caso latino-americano, cujo alastramento das

ditaduras civis e militares decorridas no século XX promoveram limites incontestes à sua democracia<sup>159</sup>.

A histórica condição de subordinação política e de dependência econômica das economias periféricas frente às economias centrais alocaram os países latino-americanos em condição de relativa subordinação aos seus organismos (tal como as agências multilaterais do desenvolvimento) e as suas recomendações de cariz neoliberal. Nesse sentido, a existência de significativas dívidas externas dos países periféricos diante de credores ligados a importantes organismos internacionais os diligenciou a executar, no âmbito político e econômico, as recomendações formuladas, especialmente pelo FMI e BM. Dentre as diretrizes que mais ressonaram nas economias latino-americanas e nos seus lastros protetivos, ressalta-se a reestruturação produtiva<sup>160</sup>, a transformação das funções do Estado (reformas) e a financeirização do Capital (SILVA, 2012, p. 36).

As primeiras reformas e ajustes no contexto latino-americano se apresentaram temporalmente alternadas entre os países. O primeiro país a iniciar os ajustes foi o Chile na década de 1970, posteriormente, nas duas décadas subsequentes, outros países latino-americanos efetivaram as reformas requisitadas. A conjuntura permeada por processos reformistas desencadeou a remodelação das concepções de proteção social vigentes, abdicando das defesas pela universalidade das políticas. Os ajustes e reformas estruturais, coadunados às diretrizes do Consenso de Washington<sup>161</sup> (1989), versam especialmente sobre dois pontos:

- a) um pacote de reformas estruturais, comportando a liberalização da conta corrente do balanço de pagamentos e de sua conta de capitais, a desregulamentação dos controles de preços na economia

---

<sup>159</sup> A este respeito, “Primeiramente é importante recordar que as chamadas transições para os regimes democráticos foram fortemente marcadas pelo legado autoritário das ditaduras militares que as antecederam. Os governantes militares e seus colaboradores civis provenientes do mundo dos negócios ou da política desempenharam um papel essencial na definição da negociação das condições de transição. Como resultado [...] se manteve intocado o sistema socioeconômico autoritário baseado no controle elitista da comunicação das massas, dos sistemas financeiro e produtivo. (PETRAS, 1999, p.61)

<sup>160</sup> No âmbito da reestruturação produtiva vislumbrou-se a decorrência de transformações no mundo do trabalho. “A reestruturação produtiva mudou o mundo do trabalho. Sob o padrão da acumulação flexível, as metamorfoses ocorridas apresentaram-se sob um novo modo de produzir, com métodos e processos de trabalho baseados em tecnologias avançadas; modos de gestão da força do trabalho direcionados à conciliação de classes; e medidas que reduziram a criação da oferta de empregos estáveis e aprofundaram o desemprego e o trabalho precário. Esse quadro tornou a composição da classe trabalhadora mais heterogênea e complexa e exigiu um perfil de trabalhador capaz de usar intensamente o seu poder intelectual em favor do capital, elevando os níveis de exploração sobre o trabalho e dos lucros dos capitalistas.” (SILVA, 2012, p.35)

<sup>161</sup> Diante a consolidação do Consenso de Washington e em preocupação a sua aceitabilidade “Na América Latina, rapidamente novas coalizões de poder viabilizaram a eleição de governos comprometidos com a agenda neoliberal em países como México, Venezuela, Colômbia, Peru, Argentina e Brasil”. (PEREIRA, 2018, p. 2192)

(particularmente, salários, taxas de juros e taxas de câmbio) e a privatização de áreas importantes da atividade produtiva; e; b) de políticas macroeconômicas de estabilização, com o objetivo de superar a crise da dívida externa, eliminando os desequilíbrios econômicos, com alto déficit de inflação). (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004 *apud* REIS; LIMA; ARREGUI; JORGE; 2014, p. 51).

Sob tal prisma, identifica-se a adoção de três ordens de proposições que caracterizam o conjunto de políticas adotados na América Latina desde 1990, no intuito de se inserir na nova ordem mundial globalizada, são eles: adoção de políticas macroeconômicas relacionadas aos programas de corte nos gastos públicos, reformas administrativas, previdenciárias e fiscais; adoção de políticas microeconômicas, com vistas a desonerar o capital, aumentando a sua competitividade no mercado internacional e, por fim, mudança no modelo de industrialização adotado pelos países latino-americanos a partir de 1950, com vistas à retomada do crescimento econômico (REIS; LIMA; ARREGUI; JORGE; 2014, p. 43).

As reformas<sup>162</sup> incorporadas pelos Estados de remodelar os seus sistemas protetivos, especialmente os de seguridade social, mantendo a prevalência do trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização (desconcentração e desresponsabilização), mediante a execução das ações. Nesse sentido, as políticas sociais se tornaram ações pontuais e compensatórias (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Ao encontro de tais premissas, “[...] o novo padrão de regulação estatal substitui as *políticas de integração* de cunho universalista e distributivo pelas chamadas *políticas de inserção*, de caráter residual, focalizadas nos segmentos sociais mais vulneráveis [...]” (REIS; LIMA; ARREGUI; JORGE; 2014, p. 43).

O desmonte dos escopos de proteção social da América Latina, escopos esses que há longa data se mostram insuficientes, assumem passos largos na atualidade<sup>163</sup>. Remonta a esse cenário a atuação dos Estados nacionais latino-americanos, diante da condução de políticas econômicas e sociais atreladas à incorporação dos receituários das agências multilaterais. A forma como tais governos mediam, conformam e expressam a sua

---

<sup>162</sup> Estas medidas impactaram diretamente os escopos protetivos latino-americanos. As políticas universais incipientes disputam o fundo público com a medidas de investimento a base produtiva, comumente, perdendo espaço e deixando de tornar-se uma agenda dos Estados. “A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social.” (SALVADOR, 2010, p.2)

<sup>163</sup> Esta discussão será contemplada no capítulo 3 desta tese.

compreensão ideopolítica, diante do delineamento dos lastros protetivos e em meio à tensão da internacionalização e dos revezes políticos da sua região possui estreita relação com o direcionamento de seu governo, ora progressista, ora conservador.

Nesse sentido, ao se reconhecer a intrínseca e orgânica relação existente entre a proteção social e a atuação do Estado, inevitavelmente, a análise da alternância de governos se torna outra categoria importante dessa análise. As próximas páginas buscam compreender a forma como a proteção social latino-americana transitou dialeticamente desde a década de 1990, diante a redemocratização dessa região, bem como frente à alternância de governos, com posturas ideopolíticas progressistas e conservadoras.

Inegavelmente, o processo de democracia inconclusa latino-americano possui intrínseca relação à trajetória histórica constitutiva dessa região, no contraponto ao percurso das economias centrais que possibilitaram o estabelecimento de sistemas políticos mais consolidados democraticamente. Em explicação ao conceito ora apresentado, compreende-se por regimes democráticos aqueles que pressupõe a existência de sufrágio universal; eleições livres, competitivas e periódicas; existência de mais de um partido político e onde coexista fontes de informação alternativas (DIAMOND; MORLINO, 2005).

No tocante à trajetória democrática latino-americana, percebe-se a sua tardia transição construída nos últimos trinta anos como avanço civilizatório frente aos ciclos de governos autoritários<sup>164</sup> materializados no século XX, período em que “as ditaduras militares foram vencidas pelos movimentos sociais ou por reclames do capital internacional a deixarem de existir no cone sul” (GONZÁLEZ; CRUZ, 2018, p. 12). O trânsito dos regimes autoritários à pluralidade democrática fez com que as novas democracias se tornassem construções inacabadas, que combinaram elementos do novo regime com outros oriundos do passado autoritário. Somado a esse contexto, a década de 1980 presenciou uma gravosa crise econômica e a ampliação dos efeitos das políticas de ajuste neoliberal consideradas a via de solutiva da recessão e de modernização dos países. Inevitavelmente, esse cenário produziu sérios impactos sociais que enfraqueceram as expectativas diante das democracias emergentes, sucumbindo às promessas de diminuição da desigualdade social e da pobreza.

---

<sup>164</sup> Dentre os regimes ditatoriais cívicos e militares decorridos nos países latino-americanos, ressaltam-se os ocorridos: no Uruguai (1973-1985); na Argentina (1966-1973); no Chile (1973-1990) e no Brasil (1964-1985)

Dentre os aspectos que contribuem para a fragilidade da democracia se pauta o histórico não sentimento de representatividade de grande parte da população latino-americana diante das agendas implementadas pelos seus governantes.

A personalização da política, a aparente verticalidade no processo de tomada de decisões partidárias e as denúncias de que os partidos são oligarquias que representam cada vez menos os cidadãos levaram muitos a desprezar a importância dos partidos como instrumentos do sistema político (SAÉZ; FREIDENBERG, 2002, p. 139).

O esvaziamento dos espaços de participação popular e, por consequência, do potencial do controle social diante da transparência da atuação dos entes públicos, delinea-se como outro percalço da consolidação da democracia nessa região. Nesse sentido:

[...] os próprios movimentos subjetivos da mobilização são enfraquecidos pelo sistema neoliberal: a ação coletiva se tornou mais difícil, porque os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. [...] A polarização entre os que desistem e os que são bem-sucedidos mina a solidariedade e a cidadania (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 9).

Ademais, a histórica questão política latino-americana em muito contribui para esse cenário, permeado por contradições expressas pela coalisão entre as elites políticas e econômicas (oligarquias nacionais), que distancia os governos da vontade pública e da representatividade da classe trabalhadora. Nesse sentido, mesmo na ordem democrática, “[...] O acesso aos recursos do Estado se deu de maneira limitada e constituíram-se privilégios para algumas classes através do estabelecimento de redes corporativas e clientelistas” (OLIVEIRA, 2018, p. 58).

A trajetória democrática latino-americana que reforça o seu caráter inacabado simbolizada pela sua ínfima qualidade democrática no tocante aos elementos da igualdade, liberdade e, especialmente, no que tange ao controle da sociedade frente as políticas públicas e aos próprios políticos. Sob tal prisma, foi no contexto de redemocratização dessa região que revezes conjunturais alicerçados na legitimação da acumulação capitalista periférica e no processo de liberalização política acoplado a liberalização econômica comprometeram significativamente a qualidade destas democracias.

O movimento *pré* e *pós* democrático latino-americano se fez permeado por alternados ciclos conservadores e progressistas na arena política. Evidencia-se, nesse sentido, que nas três primeiras décadas do século XX perpassou por um momento

marcado pelo modelo liberal, agroexportador, com a presença das oligarquias no poder. Após, diante do período compreendido entre a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, vislumbrou-se o estabelecimento de um novo modelo pautado no forte papel do Estado na economia. Nesse momento, o nacional desenvolvimentismo surge da crise da hegemonia britânica e da sua divisão internacional do trabalho, que especializava os países centrais em atividades industriais e os países periféricos na produção de mercadorias primário-exportadoras. O período conhecido como “populista”, mas que se pode denominar por Nacional-Desenvolvimentismo, estendeu-se das décadas de 1930 e 1980. Frente ao desgaste e crise do modelo do Nacional-Desenvolvimentismo, adentra-se à década de 1980 e 1990, diante da eminência da reconfiguração neoliberal, acompanhada pelo fenômeno da globalização (OLIVEIRA, 2018).

Posteriormente, devido ao avanço das políticas neoliberais e à agudização de seus rebatimentos no tecido social, vislumbra-se o seu desgaste e a chegada de várias lideranças políticas progressistas em vários governos da América Latina. Os alternados ciclos progressistas e conservadores na arena política dessa região poderiam ser analisados sob outra perspectiva analítica, a qual os compreende sob a face de ciclos de esquerda e de direita. Contudo, depreende-se que a especificidade dessa região impede que essas definições contemplem a complexidade da realidade política latino-americana.

Acerca da discussão inerente à tendência de esquerda e de direita, Norberto Bobbio inova ao questionar os conceitos clássicos dessas categorias. O autor reconhece que as definições de direita e esquerda há dois séculos são empregadas para designar o contraste entre ideologias e entre movimentos que se divide o universo<sup>165</sup>, pelos pensamentos e ações políticas. Para Bobbio, direita e esquerda não se resumem a ideologias, mas indicam programas contrapostos diversos em relação a problemas cuja resolução pertence à ação política. Para além do contraste de ideias, simbolizam diferentes interesses e valorações a respeito das direções sociais a serem seguidas.

Ao evidenciar-se o desuso da palavra esquerda no vocabulário político, tal dupla tornou-se substituída pela díade progressista-conservador.

[...] afirma-se que em um universo político cada vez mais complexo como o das grandes sociedades, e, em particular, das grandes

---

<sup>165</sup> A esse respeito, cabe rememorar o longo período de vigência da Guerra Fria, o qual se iniciou após o término da Segunda Guerra Mundial (1945) e se estendeu até a extinção da União Soviética em 1991. Tratou-se de um longo e importante período permeado por disputas entre os Estados Unidos e a União soviética, diante da hegemonia política e econômica capitalista e/ou comunista no mundo.

sociedades democráticas, torna-se sempre mais inadequada a separação muito nítida entre duas únicas partes contrapostas, sempre mais insuficiente a visão dicotômica da política. Sociedades democráticas são sociedades que toleram, ou melhor, que pressupõe a existência de diversos grupos de opinião e de interesse em concorrência entre si; tais grupos as vezes se contrapõe, às vezes se superpõe, em certos casos se integram para depois se separarem; ora se aproximam, ora se dão as costas, como num movimento de danças. Objeta-se, em suma, que em um pluriverso como o das grandes sociedades democráticas, nas quais as partes em jogo são muitas e têm entre si convergências e divergências que tornam possíveis as mais variadas combinações de umas com as outras, não se pode mais colocar os problemas sob a forma de antítese de “ou-ou”, ou direita ou esquerda, que não é; de direita é de esquerda ou vice-versa (BOBBIO, 1995, p. 35).

Nesse sentido, reconhece-se que as complexidades dos movimentos políticos contemporâneos suscitam a análise de novas interpretativas atentas ao movimento dialético da realidade política. Trata-se de transcender as explicativas tradicionais e reconhecer a contradição que imbrica as tendências políticas de esquerda e direita, metamorfoseando-as e, por vezes, unindo-as. A respeito dessas contraditórias tensões ideológicas, especialmente no que tange às uniões outrora intangíveis, situa-se o conceito de coalizações e pluripartidarismo.

O pluripartidarismo objetiva garantir a diversidade política e ideológica na cena democrática mediante a existência de distintas representatividades (partidos), com respeito à diversidade da sua formação e atuação no sistema político. O pluripartidarismo é um ponto importante da democracia, visto que pode possibilitar a representatividade de minorias. Destarte, a referência ao conceito de coalizões coaduna com a ideia de pluripartidarismo, uma vez que parte dela para se efetivar. As coalizações pressupõem acordos interpartidários que unem em processos eleitorais partidos políticos diferentes e, não raramente, com ideologias divergentes (progressistas e/ou conservadoras). Essas coalizações se materializam, no intento de galgar maior representatividade diante das coletividades em prol da elegibilidade. A contradição que se coloca é o conflito de interesses que inevitavelmente subjaz à união de atores políticos divergentes. As coalizões mobilizadas por interesses se tornam um percalço à democracia e à representatividade da população no sistema político.

Diante do exposto e em adoção à perspectiva de Bobbio, a presente tese utiliza as terminologias “conservadoras e progressistas” na contra tendência da díade “esquerda e direita”, por compreender que essa primeira perspectiva contempla, em maior proporção, as mudanças dos sistemas políticos contemporâneos, especialmente os latino-americanos

imbricados pela heterogeneidade ideopolítica. A esse respeito, “[...] o termo Conservadorismo designa ideias e atitudes que visam à manutenção do sistema político existente e dos seus modos de funcionamento, apresentando-se como contraparte das forças inovadoras” (BOBBIO, 1998, p. 242). Quanto ao significado da terminologia progressista: “[...] evidenciaria uma atitude otimista quanto às possibilidades de aperfeiçoamento e desenvolvimento autônomo da civilização humana e do indivíduo” (BOBBIO, 1998, p. 243).

Diante dessa perspectiva, o debate apresentado nesta tese se correlaciona à alternância de poder nos Estados, aos impactos no delineamento de políticas econômicas e sociais. No campo da proteção social e das políticas sociais se vislumbra a tentativa de incorporação das agendas ideopolíticas – que, em tese, são representativas da coletividade que promoveu a elegibilidade deste projeto de governo – na ação pública. Nesse espectro, a questão social se torna um problema político ao “requererem soluções por meio dos instrumentos tradicionais da ação política, isto é, da ação que tem por finalidade a formação de decisões coletivas que, uma vez tomadas, passam a vincular toda a coletividade” (BOBBIO, 1995, p. 40). Ao tornar-se um problema político e requisitar a ação política, as expressões da questão social deixam de integrar exclusivamente pautas progressistas, tal como historicamente se observou. Nota-se que esses temas envolvem a coletividade, integram as agendas políticas de partidos e as coalisões vinculadas às concepções progressistas e conservadoras, de diferentes formas e proporções.

O processo civilizatório que possibilitou o reconhecimento das liberdades e dos direitos fundamentais tencionou o sistema político e seus atores a incorporarem pautas de bem-estar tornando-se anti-civilizatória a sua não preconização. Sob tal prisma, a pobreza, a fome, as devastações ambientais da Amazônia no Brasil, trabalho escravo, genocídios, racismo e xenofobia, dentre tantos outros exemplos, deixam de integrar exclusivamente as agendas políticas progressistas para serem contempladas também por agendas conservadoras. A esse respeito Bobbio é categórico ao afirmar que as clássicas definições e pautas específicas da esquerda e da direita são ficções. Nesse sentido, diante da complexidade e novidade dos problemas que os movimentos políticos devem enfrentar, tanto adeptos de direita como os de esquerda, “dizem, no fim das contas, as mesmas coisas, formulam, para uso e consumo de seus eleitores, mais ou menos os mesmos programas e propõe os mesmos fins imediatos” (BOBBIO, 1995, p. 47).



As caracterizações descritas pelo autor no movimento dos sistemas político latino-americano assumem materialidade ao se atentar à trajetória dos partidos políticos de esquerda e direita nos países do Brasil, Uruguai, Chile e Argentina. A recente onda progressista latino-americana<sup>166</sup>, a qual “surgiu como uma reação aos efeitos socialmente deletérios da conjunção entre globalização e neoliberalismo na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 1), fez-se limitada à sua proposta germinal de cariz revolucionário.

Nesse sentido, vislumbrou-se uma postura moderada e conciliatória, distante da clássica esquerda, referendando a articulação entre neoliberalismo e progresso como um caminho inevitável. “O resultado foram projetos de mudança que aceitaram os parâmetros da ordem que haviam herdado, visando renegociar em melhores termos a inserção mundial e seus países e a situação dos ‘excluídos’ que frequentemente representaram” (SANTOS, 2018, p. 1). Sob tal prisma, percebeu-se que a onda progressista<sup>167</sup> latino-americana foi simultaneamente progressista e conservadora:

Esta via referendou a articulação prevalente entre neoliberalismo e progresso. A onda progressista foi neoliberal não somente porque subordinou-se à ditadura do ajuste estrutural, mas porque introjetou a razão do mundo que lhe caracteriza, reduzido a política a técnicas de gestão balizadas por uma lógica mercantil. Ao mesmo tempo, foi progressista não por ser necessariamente de esquerda, mas porque partilhou de uma visão de mundo que identifica o combate ao subdesenvolvimento com o crescimento econômico, versão periférica da ideologia do progresso (SANTOS, 2018, p. 2).

O movimento dialético que ciclicamente alternou a emergência de governos progressistas e conservadores na América Latina e que, contemporaneamente transita de uma longa onda progressista para uma significativa onda neoconservadora, precisa ser analisada diante dos aspectos conjunturais que o circunda, “os governos progressistas articularam o ajuste estrutural ao mito do crescimento econômico; a financeirização à exportação primária; a capitalização dos pobres ao consumo importado” (SANTOS, 2018, p. 14). Nesse sentido, a respeito da conjuntura política e da alternância governamental nos países objetos desta pesquisa, a Tabela 1 elucida a forma como se

---

<sup>166</sup> A esse respeito destaca a obra “Uma história da onda progressista sul-americana” de autoria de Fábio Luis Barbosa dos Santos. Neste ensaio que compreende onze artigos do autor esmiúça-se a realidade política dos países latino-americanos que vivenciaram a emergência de governos progressistas nas últimas duas décadas.

<sup>167</sup> A onda progressista latino-americana também ficou conhecida como a “*maré-rosa*”.

materializam desse a década de 1990<sup>168</sup>, a partir das suas vinculações ideopolíticas conservadoras e progressistas.

Tabela 1 - Alternância de poder político ideológico nos países objeto de estudo desde 1990

Governos de 1990 - 2018				
País	Ano do Mandato	Presidente	Partido	Eixo Ideo-político
Brasil 	1990-1992	Fernando Collor de Mello	Partido da Reconstrução Nacional (PRN)	Conservador
	1992-1995	Itamar Augusto Cautiero Franco	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Conservador
	1995-2003	Fernando Henrique Cardoso	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Conservador
	2003-2011	Luiz Inácio Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores (PT)	Progressista
	2011-2016	Dilma Vana Rousseff	Partido dos Trabalhadores (PT)	Progressista
	2016-2019	Michel Miguel Elias Temer Lulia	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Conservador
Uruguai 	1990-1995	Luis Alberto Lacalle Herrera	Partido Nacional	Conservador
	1995-2000	Julio Maria Sanguinetti Coirolo	Partido Colorado	Conservador
	2000-2005	Jorge Luis Batlle Ibáñez	Partido Colorado	Conservador
	2005-2010	Tabaré Ramón Vázquez Rosas	Frente Ampla	Progressista
	2010-2015	José Alberto Mujica Cordano	Frente Ampla	Progressista
	2015-Atualmente	Tabaré Ramón Vázquez Rosas	Frente Ampla	Progressista
Chile 	1990-1994	Patricio Aylwin Azócar	Partido Demócrata Cristão	Conservador
	1994-2000	Eduardo Frei Ruiz-Tagle	Partido Demócrata Cristão	Conservador
	2000-2006	Ricardo Froilán Lagos Escobar	Partido Socialista do Chile	Progressista
	2006-2010	Verónica Michelle Bachelet Jeria	Partido Socialista do Chile	Progressista
	2010-2014	Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique	Renovación Nacional	Conservador
	2014-2018	Verónica Michelle Bachelet Jeria	Partido Socialista do Chile	Progressista
	2018-Atualmente	Miguel Juan Sebastián Piñera Echenique	Independente (não filiado à partidos políticos)	Conservador
Argentina 	1989-1999	Carlos Saúl Menem Akil	Partido Justicialista (PJ)	Conservador
	1999-2001	Fernando de la Rúa	União Cívica Radical (UCR)	Conservador
	2001-2001	Adolfo Rodríguez Saá	Partido Justicialista (PJ)	Conservador
	2002-2003	Eduardo Alberto Duhalde	Partido Justicialista (PJ)	Conservador
	2003-2007	Néstor Carlos Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Progressista
	2007-2015	Cristina Elisabet Fernández de Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Progressista
	2015-Atualmente	Mauricio Macri	Proposta Republicana	Conservador

Fonte: Sistematização da autora (2019)

<sup>168</sup> Ressalta-se que o enquadramento “conservador e progressista” ocorreu a partir dos conceitos-chave utilizados, bem como, diante do fundamento ideopolítico do partido e das suas coalizações e das políticas econômicas e sociais implementadas nos seus governos.

Os governos conservadores da década de 90 deram início à democratização da região, visto que substituíram os governos ditatoriais. Em que pese a expectativa por projetos cidadão e democratizantes, observou-se uma continuidade das elites e oligarquias nacionais vinculadas ao capital internacional - outrora vinculadas aos ditadores civis e militares -, ao poder político nacional. A ascensão conservadora significou a manutenção dos privilégios das elites, da dependência econômica dos países latino-americanos e a adoção integral da matriz teórica neoliberal. No âmbito social, observa-se a consolidação do 1º ciclo de proteção social, caracterizado como neoliberal e conservador, tal como será detalhado no próximo item dessa tese. Durante esse período, ínfimos avanços no tocante ao desenvolvimento social e econômico foram perceptíveis. Crises econômicas nacionais endossaram o descrédito coletivo e possibilitaram o fortalecimento de partidos políticos vinculados às classes trabalhadoras e aos movimentos populares. A ascensão progressista emerge em um cenário de esperança pela diminuição das desigualdades e o extermínio da pobreza na região.

Nesse sentido, a perceptível “maré-rosa” representou a ascensão política dos governos progressistas de Néstor e Cristina Kirchner (Argentina); Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Brasil); Tabaré Vázquez e José Mujica (Uruguai) e Ricardo Lagos e Michele Bachelet (Chile), iniciada ao final da década de 1990 e endossada na década de 2000. No âmbito social, tais governos inauguraram o 2º ciclo de proteção social da região, ora caracterizado como neoliberal e progressista. Em que pese os significativos avanços nas políticas sociais, também foram notáveis as renúncias aos ideais contra hegemônicos mediante o estabelecimento de políticas econômicas extrativistas que endossaram a condição dependente e periférica latino-americana, especialmente devido a sua inserção ao sistema-mundo capitalista fundamentada em acordos desiguais. A dimensão ideopolítica intrínseca ao jogo político integra essa relação de forma a endossar o intercâmbio desigual. Nesse cenário, as agências multilaterais do desenvolvimento também figuram como fomentadoras dessas relações, diante dos ajustes econômicos sugeridos às economias periféricas.

Analisados a partir da tendência mundial, os governos progressistas da região aparecem como tentativas de civilizar o trem da história recorrendo ao bom senso e à concertação. Acreditou-se que era possível domesticar o desenvolvimento capitalista na periferia ou, ao menos, modular a sua velocidade e a sua direção. Sem questionar o trilho, adotaram como norte o crescimento econômico, referindo-se ao paradigma do

desenvolvimento das forças produtivas. Como resultado, no lugar de “puxar o freio do trem do progresso” como dizia Walter Benjamin, esses governos o aceleraram. Ao invés de conduzi-lo, foram por ele arrastados, e, em alguns casos, defenestrados (SANTOS, 2018, p. 16).

Diante do exposto, alguns questionamentos se tornam relevantes: esses governos foram efetivamente de esquerda no sentido de contribuírem para superar a desigualdade e a dependência? Que relações estabeleceram com o campo popular e com as classes dominantes? (SANTOS, 2018). Essas intrigantes perguntas conduzem à inevitável análise de que, de maneira geral, governos progressistas e conservadores adotaram a matriz neoliberal no contexto latino-americano, direcionando as suas agendas políticas às pautas do desenvolvimento, compactuadas com economias centrais e com agências multilaterais do desenvolvimento, endossando a posição periférica dessa região e distanciando-se, paulatinamente, das lutas sociais. Contudo, em que pese o reconhecimento de tais similaridades entre progressistas e conservadores, os dados apresentados no Capítulo 3 desta tese demonstram que a incorporação das agendas sociais pelos governos progressistas produziu os melhores indicadores sociais das últimas três décadas. Nesse sentido, em que pese as necessárias críticas aos governos progressistas da América Latina, cabe destacar os significativos avanços produzidos em termos de proteção social.

Contemporaneamente, o enfraquecimento da maré-rosa coaduna com a compreensão de que a trajetória política da América Latina se fez permeada por ondas alternadas entre regimes militares (ou cívico-militares) e democráticos. Ademais, indubitavelmente, a condição economicamente dependente da região faz com que os ciclos econômicos vigentes - regional e internacionalmente-, condicionem os ciclos políticos, dinâmica que explica a alternância entre governos progressistas e conservadores na região.

A cena contemporânea sinaliza a emergência e o fortalecimento de regimes neoconservadores na região, tal como se pode observar na realidade política da Argentina, Chile, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Paraguai e Peru. A guinada ideopolítica neoconservadora de países da América Latina se aproxima do movimento perceptível na cena mundial, “nos últimos anos, diversos países de todos os cantos do mundo foram acometidos por uma espécie de nacionalismo de extrema direita. A lista

inclui Rússia, Hungria, Polônia, Índia, Turquia e Estados Unidos” (STANLEY, 2018, p. 13).

Essa mudança se iniciou no contexto latino-americano<sup>169</sup>, mediante a eleição de Maurício Macri, na Argentina no ano de 2015 e foi sucedida pelas eleições de Sebastian Piñera no Chile (2018), Michel Temer (2016) e Jair Bolsonaro (2019) no Brasil e Luis Alberto Lacalle Pou no Uruguai (2020)<sup>170</sup>. Os motivos indicados para o fortalecimento da onda neconservadora se atrelam-se à emergência da crise econômica em alguns países desta região, o acirramento dos escândalos de corrupção política e econômica e a diminuição dos preços das matérias-primas (imprescindíveis para a economia latino-americana).

O acirramento da polarização ideológica na América Latina impactará diretamente as políticas econômicas e sociais adotadas, reconfigurando as agendas sociais preconizadas pelos governos progressistas. Pereira (2020) cunhou o conceito “nova direita” para referir-se a ascensão conservadora recente. Contudo, nesta tese optou-se pela categoria “neoconservadorismo” por se compreender que se trata de um fenômeno novo, onde a conjunção entre neoliberalismo e neoconservadorismo resultam em roupagens até então desconhecidas. Nesse sentido, em consonância a Brown (2019), depreende-se que o neoconservadorismo emergiu no campo político após a consolidação da racionalidade neoliberal como via de mobilização de forças antidemocráticas, “nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e valoração e que o ataque ao neoliberalismo à democracia tem, em todo o lugar, infletido na lei, cultura política e subjetividade política” (BROWN, 2019, p. 9).

Ao compreender o neoliberalismo como um “[...] um projeto político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais negando a própria ideia do social e restringindo radicalmente o alcance do poder político democrático do Estado” (BROWN, 201, p. 23), angariamos pistas explicativas a ascensão conservadora em um cenário de crise estrutural do capital. A manutenção de hierarquias, dos sistemas de privilégios elitistas e das desigualdades sociais se tornam valores intrínsecos à guinada neoconservadora. Por consequência, não estranhamente no âmbito político latino-americano, nota-se a transposição de governos progressistas responsáveis por avanços no campo social. A

---

<sup>169</sup> Não foram aqui mencionados os países e os governos que não foram objetos de análise desta tese.

<sup>170</sup> Ressalva-se que ambos os governos possuem divergências ideológicas entre si, alguns deles se situam em espectro políticos neoconservadores mais amenos e outros, tal como Jair Bolsonaro, em espectros neofascistas.

demonização da esfera política e da dimensão social endossada pela racionalidade neoliberal construiu o solo fértil para a ascensão neoconservadora e o repúdio a projetos civilizatórios cidadãos e democráticos. A esse respeito se observa que:

[...] o novo populismo de extrema direita sangrou diretamente da ferida do privilégio destronado que a branquitude, a cristandade e a masculinidade garantiram aqueles que não eram nada nem ninguém [...] pôr a culpa pelo seu destronamento no roubo de empregos por imigrantes, minorias e outros supostos beneficiários não merecedores de inclusão liberal (BROWN, 2019, p. 13).

A partir dessa análise, observa-se a eminência do descontentamento de elites para com os avanços propostos por governos progressistas especialmente no âmbito social, visto que, qualquer ensejo direcionado a pautas igualitaristas se tornaram uma ameaça a privilégios e posições sociais. Não estranhamente, o neoconservadorismo traz consigo um forte apelo moralizante que captura amplos segmentos sociais e se atrela a preceitos individualistas, excludentes e estigmatizantes. A esse respeito se nota que “os sentimentos nativistas, racistas, homofóbicos, sexistas, antissemitas, islamofóbicos, bem como sentimentos cristãos antisseculares, adquiriram bases políticas e legitimidade inimagináveis há uma década. Políticos oportunistas surfam nesta onda” (BROWN, 2019, p. 9).

Em análise aos políticos oportunistas que “surfam a onda” neoconservadora, observa-se a emergência de governos identificados com o fascismo e o neofascismo político no contexto latino-americano. Compreende-se como manifestação contemporânea do fascismo qualquer tipologia de ultranacionalismo (étnico, religioso, cultural) em que a nação é representada através de um líder autoritário que fala em seu nome” (STANLEY, 2018). “A política fascista inclui muitas estratégias diferentes: o passado mítico, propaganda, o anti-intelectualismo, irrealidade, hierarquia, vitimização, lei e ordem, ansiedade sexual, apelos à noção de pátria e desarticulação da união e do bem-estar público” (STANLEY, 2018, p. 14).

Nesse sentido, mediante estratégias de repúdio ao conhecimento científico, apelos a ideia de patriotismo e nacionalismo atreladas ao saudosismo de um passado mítico (e inexistente), constroem-se novas narrativas que, ao desarticular a união e o bem-estar público, promovem discursos racistas, homofóbicos, xenofóbicos e excludentes, impactando os sistemas protetivos de forma exponencial. Observa-se que “essas novas forças conjugam elementos já familiares do neoliberalismo: favorecimento do capital,

repressão do trabalho, demonização do Estado Social e do político, ataque às igualdades e exaltação da liberdade” (BROWN, 2019, p. 10).

Os resultados da conjunção entre neoliberalismo e neoconservadorismo que propiciaram o surgimento de um 3º ciclo de proteção social na América Latina, ainda é uma incógnita. Trata-se de um processo em curso que já demonstra o seu alto teor nocivo frente ao dismantelamento dos sistemas de proteção social existentes e o endossamento da expropriação dos direitos da classe trabalhadora (especialmente mediante reformas trabalhistas). Ademais, o acirramento da dependência econômica dos países da região, mediante o agravamento de ações extrativistas promovidas pelo capital - especialmente o financeiro - se torna um desafio. Diante do exposto, depreende-se que as análises ora apresentadas são parciais, visto que as mudanças políticas em curso nessa região requisitam a compreensão totalizadora que deve contemplar o contraditório e dialético percurso da história ora vivida. Nesse sentido, o próximo item desta tese buscará desvendar como as recomendações das agências internacionais materializadas nas reuniões das Cúpulas das Américas inferiram nos ciclos de proteção social da região.

#### **4.2 As inferências/ingerências da Cúpula das Américas na condução ideopolítica dos governos frente ao delineamento dos escopos de Proteção Social**

Indubitavelmente, o caráter economicamente dependente da América Latina possibilitou que os seus ciclos econômicos condicionassem os ciclos políticos, os quais, por sua vez, produziram as particularidades dos ciclos da proteção social. A proteção social nos países ora pesquisados se construiu no processo dialético condicionado pela conjuntura política, social e econômica de cada momento histórico. A esse respeito, pode-se aferir que a emergência de governos progressistas na região possibilitou o alargamento dos escopos de proteção social existentes, bem como o endossamento do gasto social público, a incorporação de agendas progressistas nos planos de governo e a melhora nos indicadores sociais nacionais, conforme detalhado no Capítulo 3.

Por outro lado, os governos conservadores também viabilizaram incorporações no campo protetivo, contudo, o fizeram mediante ínfimo incremento no gasto social público e limitada adoção de agendas progressistas e a implementação de novas frentes interventivas. Observou-se que a mobilização popular foi determinante para que governos progressistas e conservadores alinhassem as suas prioridades de agenda pública aos interesses da coletividade.

Ademais, notou-se que o poder econômico também produziu ingerências determinantes nos lastros protetivos, ao passo que a mercadorização de áreas específicas (tal como educação e saúde) se consolidou nos governos de ambos os espectros ideológicos. Essa situação sugere a significativa subalternização dos Estados e dos governos aos interesses da dinâmica capitalista. Nessa linha analítica é que o capítulo quatro desta tese busca demonstrar a forma como os governos latino-americanos de diferentes perspectivas ideológicas incorporaram as recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento na proteção social. Para tal, documentos oficiais das Cúpulas das Américas serão analisados e comparados com a condução adotada pelos governos progressistas e conservadores diante dos diferentes ciclos de proteção social observáveis na região nas últimas três décadas.

Para fins analíticos e como resultado dessa pesquisa se cunhará a definição de três distintos ciclos de proteção social constatados nos países pesquisados, a partir da aferição de características comuns assumidas pelos sistemas protetivos em momentos históricos e conjunturas sociopolíticas e econômicas específicas. Por fim, considerações gerais acerca da Proteção Social latino-americana atuais serão traçadas, especialmente no que diz respeito à ascensão de governos conservadores na região, que impuseram fim à onda progressista, bem como, a gravosa eminência da pandemia COVID-19, que interpôs aos Estados latino-americanos respostas imediatas no tocante à proteção social.

Destarte, o início desse debate pressupõe a retomada de alguns conceitos que favorecem a inferência internacional na região latino-americana. Indubitavelmente, observa-se que no campo da diplomacia alguns atores institucionais e supranacionais são importantes para que se mantenham alinhadas as prioridades das agendas públicas dos Estados aos interesses da ordem do capital. Para compreender a forma como as agências multilaterais do desenvolvimento influenciam na organização da proteção social dos países pesquisados, foram analisados documentos produzidos das reuniões das Cúpulas das Américas das últimas três décadas, sendo eles: seis Planos de Ação<sup>171</sup> e duas Declarações de Compromisso<sup>172</sup> ratificadas por ambos os países ora estudados<sup>173</sup>. O Quadro 13 apresenta a síntese das recomendações para as áreas de assistência social, educação e saúde a partir dos encontros das Cúpulas. Ademais, em complementariedade

---

<sup>171</sup> Cúpula das Américas dos anos de 1994, 1998, 2001, 2005, 2012 e 2015.

<sup>172</sup> Cúpula das Américas dos anos de 2004 e 2009.

<sup>173</sup> Ressalva-se que buscou-se analisar os Planos de Ação sempre que estivessem disponíveis, contudo, nos anos de 2004 e 2009 foram produzidos restritamente Declarações de Compromissos.



a tais dados, o Quadro 14 apresenta as metas vinculadas aos Objetivos do Milênio (2000-2015) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), igualmente importantes para a análise aqui construída.

Quadro 13 - Cúpula das Américas e orientações para o campo de Saúde, Educação e Assistência Social

Ano	Assistência	Educação	Saúde
1994	Sem meta específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalidade;</li> <li>- Alfabetização;</li> <li>- Educação primária (100%) e educação secundária (75%);</li> <li>- Descentralização e participação social;</li> <li>- Formação professores;</li> <li>- Deficiências nutricionais estudantes;</li> <li>- Reformas educação;</li> <li>- Conhecimento desenvolvimento sustentável;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mortalidade (infantil e materna);</li> <li>- Doenças transmissíveis (HIV); combate endemias;</li> <li>- Prevenção e saúde básica;</li> <li>- Planejamento Familiar</li> <li>- Reformas e ONGs;</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnutrição Infantil;</li> <li>- Nutrição minorias (idosos, gestantes, PCDs);</li> <li>- Criação Banco de Alimentos;</li> <li>- Voluntariado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidade e ampliação do acesso - educação primária (100%) e educação secundária (75%);</li> <li>- Redução desigualdades escolares, políticas compensatórias, bolsas de estudo;</li> <li>- Ações intersetoriais (educação, saúde e nutrição);</li> <li>- Formação docente;</li> <li>- Capacitação para o mercado de trabalho;</li> <li>- Idiomas (bilíngue), educação a distância e tecnologias;</li> <li>- Reformas;</li> <li>- Contribuições ONGs e setor privado;</li> <li>- Cooperação financeira agências multilaterais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vacinas de crianças;</li> <li>- Vigilância epidemiológica;</li> <li>- Educação em saúde;</li> <li>- Tecnologia de saúde;</li> <li>- Parcerias público- privadas;</li> <li>- Financiamento agências multilaterais;</li> </ul>
2001	Sem meta específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação de qualidade a minorias, eliminação desigualdades de gênero;</li> <li>- Acesso universal educação primária e educação secundária (75%) até 2010;</li> <li>- Evasão Escolas;</li> <li>- Participação social, descentralização;</li> <li>- Pesquisas e indicadores de avaliação;</li> <li>- Financiamento - parcerias com bancos internacionais;</li> <li>- Reformas curriculares (aptidões democráticas e coletivas);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saúde materna, infantil e reprodutiva;</li> <li>- Acesso a serviços com qualidade e não discriminatórios;</li> <li>- Reformas - qualidade e cobertura saúde;</li> <li>- Avaliação indicadores - eficiência e eficácia;</li> <li>- Redução da mortalidade;</li> <li>- Programas Comunitários de prevenção;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tecnologias;</li> <li>- Ensino e demandas mercado de trabalho;</li> <li>- Acesso ensino superior;</li> <li>- Formações de professores e melhores condições de trabalho;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminuição do uso de álcool e outras drogas, segurança pública;</li> <li>- Pesquisa em saúde;</li> <li>- Tele Saúde para populações remotas; Medicina alternativa;</li> </ul>
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução da pobreza e eliminação fome;</li> <li>- Elevação nível de vida população;</li> <li>- Empregos, fomento micro e pequenas empresas;</li> <li>- Perdão de dívidas externas em contrapartidas a reformas no campo da pobreza;</li> <li>- Financiamento diante crises</li> <li>- minorar pobreza, avanço e desenvolvimento econômico;</li> <li>- Política de inclusão minorias (gênero);</li> <li>- Combate ao trabalho precário, erradicação trabalho infantil;</li> <li>- Fortalecimento seguridade social;</li> <li>- Agências multilaterais e ajuda humanitária;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analfabetismo e educação primária;</li> <li>- Equidade, inclusão e qualidade da educação;</li> <li>- Indicadores de avaliação para gestão;</li> <li>- Pesquisa, avanço científico e tecnologias em prol desenvolvimento produtivo;</li> <li>- Parcerias com setor privado e agências multilaterais;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção, promoção e integralidade da saúde;</li> <li>- Serviços com qualidade;</li> <li>- Investimento em saúde;</li> <li>- Saneamento e desastres ambientais;</li> <li>- Crescimento habitacional áreas não planejadas;</li> <li>- Doenças transmissíveis;</li> </ul>
<b>2005</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combate à pobreza</li> <li>-Desenvolvimento sustentável;</li> <li>- Empregos para reduzir pobreza;</li> <li>- Empregos, fomento micro e pequenas empresas;</li> <li>- Redução informalidade laboral;</li> <li>- Políticas econômicas com ênfase na pobreza e desigualdade;</li> <li>- Direitos indígenas;</li> <li>- Mapeamento boas práticas na região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erradicação trabalho infantil (até 2020);</li> <li>- Analfabetismo;</li> <li>- Qualidade educação básica;</li> <li>- Redução jovens que não estudam nem trabalham - acesso ao 1º emprego;</li> <li>- Políticas de profissionalização;</li> <li>- Capacitação para demandas do mercado de trabalho - economia do conhecimento;</li> <li>-Fomento de atividades extracurriculares e de capacitação;</li> <li>- Tecnologias informação;</li> <li>- Intercâmbio boas práticas na região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saúde no trabalho;</li> <li>- Prevenção, vigilância e tratamento doenças transmissíveis e pandemias;</li> <li>- Redução da mortalidade;</li> <li>- Educação e prevenção em saúde;</li> <li>-Acesso equitativo aos serviços;</li> <li>-Organizações internacionais e fundo global e saúde - financiamento;</li> </ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfretamento pobreza, desigualdade, fome, discriminação e exclusão social;</li> <li>- Justiça social, trabalho digno e desenvolvimento;</li> <li>- Crise financeira, reformas e políticas de inclusão social;</li> <li>- Redução pobreza extrema pela metade em 2015;</li> <li>- Partilhar boas práticas da região;</li> <li>- Princípios eficiência, eficácia, otimização de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação e capacitação para o trabalho no ensino profissionalizante;</li> <li>- Acesso equitativo da educação de qualidade;</li> <li>- Acesso à educação pré-escolar;</li> <li>- Avaliação avanços educacionais região;</li> <li>- Educação secundária (100% até 2015);</li> <li>- Aumento de 40% taxa participação ensino superior;</li> <li>- Educação de adultos;</li> <li>- Formação de professores;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso universal aos serviços de saúde com qualidade;</li> <li>- Melhora indicadores de saúde;</li> <li>- Redução da mortalidade materna e infantil;</li> <li>- Redução doenças não transmissíveis (prevenção e controle);</li> <li>- Controle de doenças transmissíveis;</li> <li>- Melhora estado nutricional geral (deficiências e obesidade);</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação agências multilaterais para desenvolvimento social;</li> <li>- Desenvolvimento econômico e empresarial como via redução pobreza;</li> <li>- Facilitação parcerias público-privadas;</li> <li>- Segurança alimentar, desnutrição;</li> <li>- Pobreza indígena e direitos;</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulamento Sanitário Internacional;</li> <li>- Prevenção de pandemias;</li> <li>- Vigilância emergências de saúde;</li> <li>- Apoio agências multilaterais;</li> <li>- Violência e saúde pública;</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Combate à pobreza, fome, desigualdade e exclusão social;</li> <li>- Crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável;</li> <li>- Parcerias público-privadas para redução pobreza;</li> <li>- Inclusão social imigrantes;</li> <li>- Nutrição infantil</li> <li>- Direitos Humanos, acesso à educação, saúde e moradia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento primeira infância;</li> <li>- Proteção contra trabalho infantil;</li> <li>- Acesso igualitário e universal ao Ensino Fundamental e Médio;</li> <li>- Ampliação do acesso Ensino Superior, Técnico e Profissionalizante;</li> <li>- Ensino a distância;</li> <li>- Alfabetização;</li> <li>- Aumento permanência mulheres e meninas na escola;</li> <li>- Profissionalização para o mercado de trabalho;</li> <li>- Capacitação de professores;</li> <li>- Intercâmbio boas práticas na região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinantes sociais saúde;</li> <li>- Gravidez adolescência</li> <li>- Tecnologia em saúde;</li> <li>- Eficiência informações de saúde;</li> <li>- Educação para trabalhadores;</li> </ul>
2015	Sem meta específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação de qualidade e com equidade;</li> <li>- Desenvolvimento e inclusão social;</li> <li>- Atenção à primeira-infância;</li> <li>- Redução jovens que não estudam e não trabalham (50% até 2025);</li> <li>- Educação técnica e profissional;</li> <li>- Bolsas de estudo e mobilidade acadêmica;</li> <li>- Inovação, empreendedorismo e trabalho;</li> <li>- Financiamento agências multilaterais para pesquisas;</li> <li>- Tecnologias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso universal e integral a saúde - ênfase grupos vulneráveis;</li> <li>- Prevenção a epidemias e emergências de saúde;</li> <li>- Redução mortalidade doenças não transmissíveis (25% da mortalidade até 2025);</li> <li>- Acesso a saneamento, água, higiene, gestão ambiental;</li> <li>- Parcerias público-privadas;</li> <li>- Estratégias enfrentamento fome e desnutrição;</li> <li>- Saúde materna-infantil, diminuição mortalidade;</li> </ul>

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir dos documentos das Cúpulas das Américas (2020)

Em complementariedade e consonante as recomendações associadas as Cúpulas das Américas, observa-se que os Objetivos do Milênio (2000-2015) e os Objetivos de desenvolvimento sustentável (2015-2030) igualmente difundem orientações para as regiões periféricas no mundo, sendo, por vezes, mais popularizada que outras recomendações internacionais. A esse respeito, o Quadro 14 sintetiza os objetivos das áreas de assistência social, saúde e educação.

Quadro 14 - Objetivos do Milênio e Objetivos de desenvolvimento sustentável

<b>Eixos</b>	<b>Objetivos do Milênio (2000-2015)</b>	<b>Objetivos de desenvolvimento sustentável (2015-2030)</b>
<b>Assistência Social</b>	-Erradicar a extrema pobreza e a fome;	-Erradicação da Pobreza; -Fome zero e agricultura sustentável; -Redução das desigualdades;
<b>Educação</b>	-Universalizar a educação primária;	-Educação de qualidade;
<b>Saúde</b>	-Reduzir a mortalidade na infância; -Melhorar a saúde materna -Combater HIV/AIDS malária e outras doenças;	-Saúde e bem-estar;

Fonte: Sistematização da autora (2020)

O caráter dependente da região produziu ciclos econômicos latino-americanos, que condicionaram os ciclos políticos dessa região, os quais, por sua vez, produziram as particularidades dos ciclos da proteção social. A década de 90 significou o lapso temporal transitório entre as ditaduras civis e militares da região para os regimes democráticos. O fato dos primeiros governos democraticamente eleitos estarem situados no espectro ideopolítico conservador sugere algumas considerações. Inicialmente, cabe destacar que o ciclo econômico da década de 90 era recessivo, visto que a crise da dívida externa da década anterior ainda produzia os seus matizes na região. Nesse sentido, as agendas de austeridade econômica e de fomento aos processos reformistas recomendadas pelas agências multilaterais de desenvolvimento e atreladas à perspectiva da orientação neoliberal, precisando ser efetivadas como via de reordenamento do capitalismo na região.

O apoio das elites nacionais<sup>174</sup> e do poder econômico (mercado) aos partidos políticos conservadores foi determinante para que chegassem ao poder em meio às nascentes democracias. Soma-se a esse contexto a fragilização do ideário socialista materializado pelo fim da União Soviética no início da década de 90, fato que descredibilizou os movimentos vinculados ao espectro ideopolítico progressista e/ou nomeadamente de esquerda da região. Os governantes conservadores desse período efetivaram as agendas neoliberais de reforma do Estado e de austeridade fiscal propostas

<sup>174</sup> Elites as quais apoiaram em grande medida os regimes ditatoriais da região.

pelas agências multilaterais do desenvolvimento e defendidas pelas elites nacionais e pelo mercado (poder econômico).

Aproximadamente dez anos após a alternância de governantes conservadores nos países da região, consolida-se à guinada progressista, também nomeada maré-rosa latino-americana. O cenário econômico favorável associado ao superciclo das commodities (também conhecido como “boom das *commodities*”), a partir dos anos 2000, foi decisivo para que os governos progressistas eleitos materializassem avanços no campo da política econômica e social e consolidassem a sua permanência no poder. O descontentamento com o insucesso das medidas neoliberais implementadas na região ao longo da década de 90 também se mostrou como um fator decisivo para a mudança. Ademais, as coalisões entre os governos progressistas e os interesses do mercado (especialmente o internacional) e das elites nacionais também foi uma das razões determinantes para a estada da ala progressista nos países pesquisados. Conforme sinalizado no item anterior desta tese, essa dinâmica não se fez isenta de contradições e os governos progressistas ao incorporarem agendas associadas aos interesses do mercado e da elite impuseram limitações às mudanças estruturais para a região, em que pese a diminuição da desigualdade social e das linhas de pobreza<sup>175</sup>.

O terceiro ciclo econômico se inicia após o enfraquecimento do superciclo das commodities após o ano de 2013<sup>176</sup> e o consequente período de recessão econômica da América Latina. Começa-se também um novo ciclo político, em que governos conservadores assumem o poder, inicialmente no Chile (2010), Argentina (2015), Brasil (2016 e 2019<sup>177</sup>) e, mais tardiamente, no Uruguai (2020). O clamor pela estabilidade econômica aliado ao descontentamento popular com as gestões progressistas, a eminência de denúncias de corrupção e o cenário político internacional de ascensão neoconservadora (vide eleição Trump nos Estados Unidos) foram fatores que criaram o terreno fértil para a guinada política observada na região e vigente até a atualidade (ano de 2020).

A evolução desses três grandes ciclos econômicos e políticos na região produziram impactos significativos no campo da proteção social, ocasionando a eminência de três grandes ciclos dos sistemas protetivos, aqui nomeados: o 1º Ciclo -

---

<sup>175</sup> Especialmente devido ao fortalecimento da sua capacidade produtiva associada ao provido de commodities no mercado internacional e aos processos de desindustrialização observáveis nos últimos quinze anos nos países da região.

<sup>176</sup> A crise da commodities possuiu estreita relação com a crise vivenciada pela China e a consequente baixa na compra dos produtos primários latino-americanos.

<sup>177</sup> Ressalva-se que o governo de 2016 liderado por Michel Temer se iniciou após o impeachment de Dilma Rousseff, podendo ser caracterizado como um golpe parlamentar.

Neoliberal e Conservador - iniciado na década de 1990; o 2º Ciclo - Neoliberal e Progressista - iniciado a partir dos anos 2000 e o 3º Ciclo - Neoliberal e Neoconservador - iniciado nos anos de 2010 e 2015 (temporalidades diferentes entre os países pesquisados).

As denominações atribuídas aos diferentes estágios dos sistemas protetivos emergiram da aferição de ciclos com temporalidades históricas diversas e características comuns no âmbito da proteção social. A esse respeito e, em consonância ao movimento dialético da história, constata-se a mudança de substância dos escopos protetivos ao longo das três décadas analisadas nesta tese, contudo, também se observam continuidades, tal como a persistência da inferência da matriz neoliberal nos distintos períodos. A ascensão progressista no campo protetivo foi contemporânea à maré-rosa no campo político, contudo, ambas se fizeram transpostas pela emergência do ciclo neoconservador na arena política e social, desmarcando o início de uma nova temporalidade histórica para a proteção social, conforme será observado a seguir nos dados da pesquisa documental. Nesse sentido, o Quadro 15 indica as caracterizações dos referidos ciclos protetivos para a seguir se analisar como as recomendações das Cúpulas das Américas mencionadas no Quadro 13 foram incorporadas pelos governos dos países pesquisados nos diferentes ciclos de proteção social.

Quadro 15 - Ciclos de Proteção Social da América Latina nas últimas três décadas

	<b>Ciclo</b>	<b>Contexto sociopolítico</b>	<b>Caracterização da Proteção Social</b>
<b>1990</b>	► 1º Ciclo Protetivo - Neoliberal e Conservador	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Fragilização ideário socialista pós dissolução União Soviética;</li> <li>► Imperialismo, globalização e capitalismo financeiro;</li> <li>► Ascensão Neoliberalismo;</li> <li>► Período democratização países latino-americanos (pós ditaduras civis e militares);</li> <li>► Eleição de governos conservadores aliados às elites nacionais;</li> <li>► Instabilidade econômica latino-americana; crises (locais e regionais);</li> <li>► Ajustes estruturais e reformas;</li> <li>► Precarização do trabalho e rebatimentos reestruturação produtiva;</li> <li>► Agravamento expressões da Questão Social – pobreza e desigualdade social;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Políticas residuais, assistenciais e associadas à solidariedade social;</li> <li>► Perspectiva familista em detrimento à garantista em PS;</li> <li>► Focalização dos serviços em atividades essenciais (grupos mais pobres e demandas mais gravosas);</li> <li>► Frágil compleição de direito e cidadania vinculada à PS;</li> <li>► Reformas e redução do gasto social público em PS<sup>178</sup>;</li> <li>► Privatizações – mercadorização saúde e educação;</li> <li>► Descentralização e incorporação princípios gerenciais de gestão na PS;</li> <li>► Minimização do Estado na PS; corresponsabilização do terceiro setor;</li> <li>► Criação dos primeiros PTRC ao término da década;</li> </ul>
<b>2000</b>	2º Ciclo Protetivo - Neoliberal e Progressista	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Consolidação do capitalismo financeiro e do processo de globalização;</li> <li>► América Latina em posição econômica dependente na cena internacional;</li> <li>► Superciclo das commodities após 2000, crescimento econômico região e desenvolvimentismo;</li> <li>► Início <i>maré-rosa</i> latino-americana;</li> <li>► Eminência de crises: Crise Mundial (2007-2008) e Crise na região (após 2013);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Período mais próspero à PS na região;</li> <li>► Aumento dos escopos de PS pública e aumento do gasto social público;</li> <li>► Incorporação de agendas progressistas e atenção a grupos minoritários na política social e legislações;</li> <li>► Difusão dos PTRC na região;</li> <li>► Melhora dos indicadores sociais;</li> <li>► Políticas sociais focalizadas, seletivas e adeptas ao <i>workfare</i>;</li> <li>► Diminuição das linhas de pobreza;</li> </ul>

<sup>178</sup> Sigla Proteção Social.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Elites e mercado – políticas de acordos com governos progressistas;</li> <li>▶ Diminuição da pobreza e desigualdade econômica;</li> </ul>	
<b>2010/2015 ATUAL</b>	3º Ciclo Protetivo – Neoliberal e Neoconservador	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Crise econômica (Crise commodities);</li> <li>▶ Enfraquecimento da maré-rosa progressista;</li> <li>▶ Ascensão política conservadora na AL<sup>179</sup> e mundo (eleição Trump, acordo Brexit na europa);</li> <li>▶ Precarização do trabalho (reformas);</li> <li>▶ Pandemia COVID-19;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aumento das linhas de pobreza e desigualdade social;</li> <li>▶ Diminuição do gasto social público;</li> <li>▶ Reformas e reordenamento dos programas e serviços existentes indicando a minimização da atuação do Estado;</li> <li>▶ Rechaçamento das agendas progressistas;</li> <li>▶ Endossamento da iniciativa privatista nas áreas sociais (especialmente educação e saúde);</li> <li>▶ Mudança das concepções de direito - fortalecimento meritocracia da perspectiva familista e do discurso neoconservador;</li> </ul>

Fonte: Sistematização da autora (2020)

Nesse sentido, observa-se que a análise do contexto sociopolítico latino-americano e da conjuntura econômica da região, possibilitam a aferição de fatores que interferiram na constituição dos distintos ciclos de proteção social, tal como será detalhado nos itens a seguir.

#### 4.2.1 O 1º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Conservador

As recomendações das agências multilaterais<sup>180</sup> de desenvolvimento para a política de educação durante 1º Ciclo Protetivo denominado – Neoliberal e Conservador, versou sobre a busca pela erradicação do analfabetismo, a universalização da educação básica e a diminuição das lacunas no ensino secundário. Também são perceptíveis as primeiras referências ao ensino profissionalizante direcionado às necessidades do

<sup>179</sup> Sigla para América Latina.

<sup>180</sup> A esse respeito se ressalva as recomendações internacionais oriundas da “Conferência Mundial de Educação para Todos” realizada na Tailândia no ano de 1990 (a qual foi convocada pelas organizações UNICEF, UNESCO, PNUD e Banco Mundial). Nessa ocasião, compromissos associados à universalização da oferta da educação fundamental e à ampliação das oportunidades de ensino para crianças, jovens e adultos em nível mundial, foram ratificados.



mercado de trabalho<sup>181</sup>. Ademais, a incorporação das tecnologias de educação e o fomento ao ensino a distância também são indicados.

O reconhecimento das desigualdades escolares se faz presente nas orientações, alertando para a necessidade de efetivação de políticas compensatórias (bolsas de estudo e ações intersetoriais), como forma de minimizar as disparidades existentes. No âmbito da gestão, observam-se as orientações direcionadas ao investimento na formação de professores, como via de qualificação da educação. Ademais, referências às reformas educativas, ao financiamento internacional (especialmente das agências multilaterais), a contribuição das ONGs e do setor privado na área são ressaltadas, bem como a reafirmação dos princípios de descentralização e participação social como via de qualificação da gestão da política educacional na região.

Diante da realidade Argentina, vislumbra-se a consolidação das reformas educacionais como uma característica recorrente da década de 90. O processo reformista, iniciado pela gestão conservadora de Menem e continuada por seus sucessores conservadores (Fernando de la Rúa, Adolfo Saá e Eduardo Duhalde), consolidou a descentralização do financiamento e da gestão da educação, bem como possibilitou o endossamento do processo de privatização dessa política. Observa-se que o processo reformista acentuou as históricas desigualdades escolares do sistema educativo argentino, especialmente devido ao ínfimo financiamento público federal<sup>182</sup> e ao agravamento das desigualdades escolares, principalmente entre instituições públicas e privadas. Outro ponto alusivo às recomendações das agências multilaterais observável na reforma argentina foi o fortalecimento do ensino profissionalizante (e instrumental) direcionado às necessidades do mercado de trabalho e à lógica da capacitação profissional para a competitividade.

Assim como decorrido na realidade argentina, os governantes brasileiros da década de 90, ambos vinculados à perspectiva ideopolítica conservadora, propuseram meios de viabilizar as recomendações das agências multilaterais na política de educação do país. O início da década foi marcado pela proposição inicial de reformas, em um primeiro momento (gestão conservadora de Fernando Collor e Itamar Franco), versando sobre a alfabetização e a educação primária e, em um segundo momento (gestões de

---

<sup>181</sup> Menção observada na Cúpula das Américas de 1998.

<sup>182</sup> Conforme tratado no Capítulo 3 desta obra, o fomento a descentralização da gestão e do financiamento da educação na Argentina, responsabilizou regiões e províncias pelo custeio desta política. Contudo, devido ao ínfimo recurso federal disponível e aos restritos recursos locais, observou-se a tendência ao (des) financiamento da educação pública e a sua precarização.

Fernando Henrique Cardoso), incidindo sobre reformas estruturais representadas pelo fomento à descentralização, privatização, a preconização do nível primário de ensino e à incorporação dos princípios gerenciais na gestão da política de educação.

A respeito do primeiro momento (1990-1995) se situam agendas reformistas associadas ao ensejo de universalização da oferta da educação primária e erradicação do analfabetismo<sup>183</sup>. Ademais, vislumbra-se a tendência de reformas associadas a consolidação da descentralização administrativa, a incorporação de princípios gerenciais na gestão da educação e a adoção de concepções vinculadas a teoria do capital humano. Nesse sentido, o fomento ao aumento da produtividade e da competitividade entre as instituições escolares passa a se delinear como o tom da modernização da política educativa do país.

Em um segundo momento (1995-2002), observou-se o recrudescimento das agendas reformistas. O alargamento dos processos de descentralização, privatização dos diferentes de níveis de ensino e incorporação de princípios gerenciais na gestão<sup>184</sup> se apresentaram como as principais características desse momento. Ademais, o fortalecimento da educação instrumental, direcionadas às demandas do mercado de trabalho e ao avanço do ensino profissionalizante concederam a tônica do período, a qual teve como prioridade a difusão da educação primária em detrimento do ensino secundário e terciário. No âmbito do ensino terciário (ensino superior) se observa a desmedida ampliação do setor privado<sup>185</sup>. As reformas consolidadas neste período foram viabilizadas através de mecanismos normativos - decretos e medidas provisórias idealizadas pelo alto escalão governamental e vinculadas as recomendações internacionais - dinâmica que tolheu a participação da sociedade civil e a preconização das suas requisições.

A particularidade chilena no tocante à política educacional remonta a implementação dos processos reformistas de forma pioneira na região ainda durante a década de 80, entremeio à vigência do regime ditatorial. Os resultados obtidos por tais reformas repercutiram nos contornos da política educacional durante a década de 90. A esse respeito se identificou que os governos conservadores desse período (1990-1999) endossaram os processos de privatização, descentralização, incorporação da lógica de

---

<sup>183</sup> A esse respeito se ressalta o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania no ano de 1990.

<sup>184</sup> Nesse sentido, ressalva-se a incorporação dos sistemas avaliativos. A partir do ano de 1997 institui-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

<sup>185</sup> A esse respeito se ressalta a contribuição do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) criado no ano de 1999.

gestão gerencial e subvencionamento da educação chilena, acentuando as desigualdades do sistema educativo.

Os governos conservadores de Aylwin e de Frei Ruiz (1990-1999) endossaram as reformas outrora iniciadas, especialmente no tocante às privatizações e às transferências dos fundos públicos às instituições privadas (subvencionamento). No ano de 1994, a reforma de educação efetivada conciliou os interesses divergentes de representantes políticos progressistas e conservadores, consolidando o aumento da permanência escolar e a melhora da qualidade de ensino pela jornada de escola integral. Nesse período, direitos trabalhistas dos professores que haviam sido destituídos no período ditatorial foram repostos.

Em síntese, em que pese os salutareos indicadores sociais que apontam a amplitude da educação primária e secundária<sup>186</sup> no país ainda na década de 90, a condução assumida pelos governos conservadores desse período e caracterizou o endossamento dos processos reformistas ancorados nos princípios da privatização, descentralização e subvencionamento público, que deram continuidade as históricas desigualdades escolares do país.

Destarte, como um dos primeiros países latino-americanos a universalizar a educação, o Uruguai apresentou indicadores sociais educativos salutareos durante a década de 90. Nesse período, a orientação conservadora dos seus governos (1990-2004) produziu a materialização de reformas<sup>187</sup> direcionadas à ampliação da Educação Básica, o investimento em infraestrutura, a criação de programas focalizados às pessoas em situação de pobreza e o fomento ao ensino tecnológico e profissional.

Observa-se que o gasto social público em educação do período foi elevado, especialmente durante a gestão conservadora de Coirolo (1995), podendo ser comparado aos altos incrementos produzidos na década seguinte pela aliança progressista *Frente Amplio*. Em grande medida, as reformas observáveis no contexto uruguaio durante a década de 90 produziram impactos de menor monta que nos outros países analisados, especialmente no tocante aos processos de privatização e residualidade da política educacional.

---

<sup>186</sup> Estima-se que 97% jovens (15-19 anos) possuíam ensino primário em 2000 e 66,7% dos adultos (20-24 anos) possuíam Ensino Médio (CEPALSTAT, 2020).

<sup>187</sup> Tais reformas foram normatizadas pela Lei de educação (Lei n° 16736) aprovada no ano de 1996.

Em linhas gerais, pode-se aferir que as recomendações propostas pelas agências e pela Cúpula das Américas para a região na área da educação lograram êxito no âmbito da execução de reformas, da incorporação dos preceitos gerenciais de gestão, dos processos de privatização, do acesso ao financiamento internacional e do fomento à descentralização administrativa. O incentivo ao ensino profissionalizante a partir das necessidades do mercado de trabalho e a ampliação da educação básica também foram agendas incorporadas pelos governos de ambos os países analisados nesta pesquisa. O saldo devedor alusivo às recomendações não implementadas integralmente alude a pautas como: erradicação do analfabetismo, ampliação do ensino secundário e a redução das desigualdades escolares.

Observa-se que algumas recomendações inviabilizam a execução de outras, dinâmica que sugere que algumas das pautas elencadas, em que pese serem documentadas não devem ser priorizadas. A título de exemplo, pode-se aferir a questão do fomento às reformas educacionais e a pertinência da participação do setor privado e da sociedade civil (ONGs) na execução das políticas educativas. No entanto, é notório que a tendência a privatização de alguns serviços essenciais (tal como a educação) conduziu ao agravamento das disparidades no acesso devido ao contexto socioeconômico largamente desigual da região. Nesse sentido, a recomendação alusiva à redução das desigualdades escolares se fez inviabilizada pela própria condução recomendada por tais agências, as quais creditaram potencialidade a lógica privatista em detrimento da atuação do Estado.

Também em referência às insolúveis desigualdades escolares cabe ressaltar a recomendação alusiva a ampliação do ensino secundário. A evasão escolar de jovens durante o ensino secundário na década de 90 esteve atrelada ao precoce ingresso no mercado de trabalho (formal e informal) como modo de subsistência. O empobrecimento crianças, adolescentes e jovens produziu em cenários de crise o aumento massivo da evasão escolar e a exposição desses grupos a vivência da pobreza. Ao encontro dessa realidade é que ao final deste ciclo os programas de transferência de renda implementadas previram medidas de atenção e proteção às crianças e adolescentes com ênfase ao fomento da permanência escolar.

Não obstante, as recomendações das cúpulas da década de 90 para a política saúde indicaram a preocupação com mortalidade materno-infantil, a necessidade de ações de vacinações coletivas e o fomento a ações de prevenção vinculadas à atenção básica de saúde. O planejamento familiar, a educação em saúde e a atenção à crescente ampliação

das doenças transmissíveis (especialmente o HIV) também se tornaram agendas deste período. Ademais, no âmbito da gestão da saúde se observam referências à necessidade da implementação de reformas e de acesso ao financiamento internacional (agências multilaterais).

Os governos conservadores Argentinos se mantiveram no poder durante o período de 1990 a 2002, nesse sentido, as primeiras reformas consolidadas na política de saúde ocorreram em meio à gestão de Menem (1990-1998). A descentralização das ações e retração do gasto público com ênfase a privatização dos serviços e mercantilização do direito à saúde foram conduções adotadas. O fortalecimento do setor privado de saúde em detrimento do enfraquecimento das obras sociais (as quais provia o acesso a saúde aos trabalhadores) introduziu a disputa de mercado no âmbito do seguro social de saúde acarretando enfraquecimento das obras sociais e sua conseqüente subalternização a lógica do mercado<sup>188</sup>.

Os governos conservadores subsequentes (Fernando de La Rúa, Saá e Duhalde) deram continuidade as reformas iniciadas por Menem, propiciando a ampliação do setor privado (medicina pré-paga) como forma de atender aos tensionamentos internacionais. A crise econômica Argentina de 2001 acarretou significativos impactos à política e saúde. Duhalde adotou uma condução pró-cíclica no âmbito das políticas sociais acarretando significativas perdas associadas à degradação dos serviços de saúde, o aumento da mortalidade e da incidência de surtos de doenças agravados pela crise alimentar. Aolutiva encontrada indicou novamente a adoção de decisões pró-mercado. A instituição do Decreto de Emergência Sanitária visou garantir a sobrevivência do setor privado (igualmente afetado pela crise) pelos chamados Programa Médico de Emergência Obrigatório (vinculado as obras sociais e ao setor privado – “pré-pagas”) (ROVERE, 2016).

De forma semelhante à realidade Argentina, a década de 90 representou para a política de saúde brasileira a derrocada os avanços constitucionais que atribuiu caráter de universalidade a essa política. Os governos conservadores que se mantiveram no governo brasileiro durante a década de 90 (Collor (1990 - 1992), Itamar Franco (1992 - 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998 e 1999 - 2002)) conduziram a uma série de

---

<sup>188</sup> Devido ao enfraquecimento das obras sociais que enquanto medida de enfrentamento passaram a subcontratar serviços no setor privado para baratear seus custos e disputar associados (trabalhadores), fortalecendo assim as empresas de medicina pré-paga (setor privado de saúde).

reformas<sup>189</sup> no âmbito da saúde que endossaram a limitação do gasto social público em saúde fortalecendo investidas privatistas e de refilantropização das ações executadas.

Ademais, as restrições de financiamento interpostas pela descentralização administrativa, a contenção dos gastos públicos pela racionalização da oferta dos serviços de saúde, os entraves na produção de insumos, as insuficientes estruturas institucionais e a gestão de cariz gerencial fragilizaram o nascente Sistema Único de Saúde. Soma-se a esse contexto, o avanço das empresas de saúde pela consolidação de parcerias público-privadas em saúde.

Os governos conservadores chilenos também promoveram reformas graduais na política de saúde em continuidade as reformas alavancadas na década de 80. Aylwin inferiu nas redefinições das funções do Ministério da Saúde, reorganização do financiamento público, investimento em infraestrutura hospitalar e aumento salarial dos profissionais de saúde, ocasionando um incremento no gasto social público de saúde. O governante que o sucedeu, Frei (1995) aprovou normativas que viabilizaram o sistema de Pagamento por Benefícios de Valor (PPV) criado para subsidiar a compra de serviços públicos junto a prestadores privados com fins lucrativos (hospitais e programas especiais). A continuidade da lógica privatista herdada das gestões precedentes não produziu modificações da política de saúde no tocante à ampliação do seu acesso ou espaço público de proteção.

Durante a década de 90, ínfimas reformas nos sistemas de saúde do Uruguai foram evidenciadas. Os governos conservadores que se mantiveram na presidência uruguaia no período de 1990-2004 consolidaram um sistema público de saúde focalizado na população empobrecida e desempregada a partir de um viés assistencial e hospitalocêntrico. A aprovação de Lei Orçamentária no 1996 - durante o governo conservador de Coirolo - possibilitou a incorporação das lógicas gerenciais frente aos serviços públicos ofertados, endossando a fragmentação organizacional e minimização do Estado frente aos serviços não essenciais de saúde. O colapso do sistema de saúde uruguaio ocorreu em meio à crise de 2002. Estes impasses foram equalizados mediante a constituição do SNIS - *Sistema Nacional Integrado de Salud* no ano de 2007 durante a gestão progressista *Frente Amplio*.

---

<sup>189</sup> Vide especialmente as reformas implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, tal como a denominada “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” de 1995.

Em linhas gerais, observa-se que as recomendações das Cúpulas das Américas para a área de saúde associadas à efetivação de reformas, à limitação do gasto social público, ao fomento à descentralização administrativa e à incorporação de preceitos gerenciais de gestão foram implementadas por todos os países analisados nesta tese. Ademais, ressalva-se a amplitude assumida pela iniciativa privada pela lógica do subvencionamento e das parcerias público-privadas na área, dinâmica que endossou e consolidou os caminhos para a mercadorização do direito à saúde e agravou o tensionamento entre projetos privatistas e universalistas. Observou-se que, em grande medida, os serviços existentes se direcionaram aos grupos mais empobrecidos e às demandas mais gravosas da população, comumente associadas às frentes de ação elucidadas pelas recomendações das Cúpulas, tal como o fomento à vacinação, a atenção à saúde materno infantil e o controle de doenças transmissíveis (devido à pandemia e HIV/AIDS).

No âmbito da assistência social e dos mecanismos de enfrentamento a pobreza, as orientações das Cúpulas das Américas durante a década de 90 não definiram metas específicas. A análise da cúpula se direcionou genericamente às categorias como pobreza, minorias sociais, capital humano e cooperação solidária. A inexistência de orientações das agências multilaterais sobre esse tema coaduna com a incipiente existência de políticas contínuas de enfrentamento à pobreza na região. Nesse lapso temporal, as ações desenvolvidas se apresentaram como assistenciais, fragmentadas e descontínuas comumente atreladas aos preceitos de solidariedade social e mobilizadas por instituições não-governamentais. Ao término da década de 90, evidencia-se a maturidade de novas diretrizes de enfrentamento à pobreza, sob a forma de programas de transferência de renda condicionados focalizados em grupos específicos.

Dentre os países que possuíam ações institucionalizadas de enfrentamento à pobreza na década de 90, destaca-se a atuação do Chile e do Uruguai. Esse primeiro instituiu o programa de transferência condicionada de renda *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* durante a gestão conservadora de Alwyn. Posteriormente, fomentou o Programa Nacional de Superação da Pobreza durante a gestão conservadora de Frei (1994). Em outro espectro, a realidade uruguaia apresentou o programa *AFAM - Sistema de Asignaciones Familiares* no ano de 1999 durante a gestão conservadora de Coirolo enquanto uma revisão de sistema similar ao existente desde a década de 80.

A respeito do Brasil se observa-se a eminência de dois estágios, um primeiro vigente durante o início da década de 90, em que programas assistenciais fragmentados associados a campanhas organizadas pela sociedade civil<sup>190</sup> eram organizados. Posteriormente, mediante tensionamentos e visibilidade assumida por tais mobilizações instituiu-se durante o governo conservador de Itamar Franco o Plano de Combate à Fome e à Miséria substituído no ano de 1996 pelo Programa Comunidade Solidária. Curiosamente, a difusão de programas de transferência de renda no Brasil ocorreu primeiramente em nível municipal e estadual a partir do ano de 1995. No âmbito federal a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do benefício de prestação continuada (BPC) ocorreu posteriormente, no ano de 1996. Os primeiros programas de transferência de renda condicionada - Bolsa Escola e Programa Bolsa-Alimentação - foram implementados durante o governo conservador de Fernando Henrique Cardoso tão somente ao término da sua gestão, em meados de 2001.

Destarte, a realidade Argentina, no que tange à atenção destinada à pobreza foi semelhante à adotada por outros países da região. O contínuo agravamento da pobreza e extrema pobreza durante a década de 90 atingiu o seu ápice durante a gravosa crise econômica do país em 2001. Tal contexto acrescido ao tensionamento das organizações internacionais pela adoção de medidas de enfrentamento à fome nos países latino-americanos, levou o governo conservador de Duhalde a implementar o programa *Plan Jefas y jefes de Hogar Desocupados*<sup>191</sup> no ano de 2002. Esse programa era focalizado em grupos pobres e requisitava condicionalidades no âmbito da saúde, educação e trabalho.

Em linhas gerais, os países pesquisados ao longo do 1º ciclo materializaram restritas ações no campo da assistência social, dando continuidade à histórica perspectiva do assistencialismo e do fortalecimento do solidarismo pela atuação da sociedade civil e das instituições caritativas e filantrópicas. As agendas associadas ao enfrentamento a fome se efetivaram restritamente ao término desse ciclo como uma resposta dos governos conservadores às expressões da questão social mais gravosas endossadas pela crise econômica da década anterior. Ademais, observa-se também, as primeiras tentativas dos governos da região em atender as orientações das agências multilaterais do desenvolvimento quanto as questões da pobreza e fome.

---

<sup>190</sup> A esse respeito, veja a Campanha Nacional da Ação da Cidadania contra a fome mobilizada pela sociedade civil no ano de 1993.

<sup>191</sup> Salienta-se que a Argentina já possuía outros programas de transferência de renda criados na década de 70. A esse respeito, veja o Capítulo 3.



#### 4.2.2 O 2º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Progressista

O 2º Ciclo ora denominado Neoliberal e Progressista produziu significativos avanços no campo da proteção social dos países pesquisados, diferenciando-se substancialmente do 1º ciclo. Em que pese a continuidade da inferência da matriz neoliberal na condução assumida pelos governos na política econômica e social, a incorporação de agendas progressistas possibilitou a significativa diminuição da pobreza, da desigualdade e o fomento a garantia e ampliação de direitos sociais.

No âmbito da educação, observa-se que as recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento durante o 2º Ciclo versaram, inicialmente, sobre a erradicação do analfabetismo, do trabalho infantil<sup>192</sup> e a busca pelo acesso universal à Educação Básica e secundária<sup>193</sup>. De forma consonante, os Objetivos do Milênio estabeleceram a meta alusiva à universalização da educação primária para o período de 2000-2015.

Destarte, no tocante às recomendações das Cúpulas, observa-se que em meados da segunda etapa desse ciclo<sup>194</sup>, ampliou-se a meta do ensino secundário para o alcance da universalidade e foi preconizado o aumento no acesso ao ensino superior (em cerca de 40%). Em ambos os momentos do 2º ciclo, as referências à ampliação da educação pré-escolar são indicadas, assim como menções à necessidade de incorporação de tecnologias educativas. Agendas associadas à qualidade e equidade da educação para minorias, bem como as desigualdades de gênero são apontadas. No tocante ao público jovem, ratifica-se o fomento às políticas de profissionalização/capacitação para o mercado de trabalho associadas às atividades extracurriculares de capacitação.

No âmbito da gestão da educação, observa-se que os princípios de descentralização e participação social voltam a figurar, acrescidos da disseminação da lógica gerencial de incorporação dos indicadores de avaliação. Referência às reformas curriculares voltadas a aptidões democráticas e coletivas (possível “herança” dos ganhos da democratização desses países) e o endossamento da formação continuada a professores em prol de melhores condições de trabalho também se fizeram recorrentes. Ademais,

---

<sup>192</sup> Ressalta-se que a primeira menção à erradicação do trabalho infantil ocorreu na Cúpula das Américas de 2005.

<sup>193</sup> Estimou-se o alcance de 75% para o nível de ensino secundário.

<sup>194</sup> Período concomitante à Cúpula das Américas de 2009.

tornam-se percebidas as menções ao endossamento do financiamento da política educativa em bancos internacionais.

Em alusão à realidade Argentina, vislumbra-se que durante o 2º ciclo a política educacional do país possuiu significativo incremento no gasto social público (GSP)<sup>195</sup> em educação, em contrariedade à condução assumida pelos governos conservadores da década de 90. As gestões de Néstor e Cristina Kirchner implementaram agendas progressistas que produziram impactos salutarés na qualidade de vida da população que se encontrava vulnerabilizada após um longo período de recessão econômica no país<sup>196</sup>. No âmbito da educação se indica a ampliação da educação pública e gratuita e a evolução positiva dos indicadores sociais de educação<sup>197</sup>, especialmente no tocante à ampliação da educação básica, secundária e ensino técnico. Ambas as frentes interventivas adotadas atendem as orientações da Cúpula das Américas ocorridas no período<sup>198</sup>.

As primeiras mudanças ocorreram durante a gestão de Néstor Kirchner através das reformas dos dispositivos normativos (Lei de Educação promulgada em 2006). Dentre os principais pontos destacam-se o fortalecimento da educação pública, a busca pela igualdade na educação com ênfase na educação inclusiva, o fomento ao ensino técnico e as políticas de valorização do trabalho docente. A aprovação dessa nova política de educação não se fez isenta da histórica disputa entre o âmbito público e privado. Observa-se a tendência de continuidade de respaldo público ao avanço da privatização da educação através dos subsídios públicos destinados a tais entes.

Posteriormente, o governo de Cristina Kirchner, em continuidade à condução do governo antecessor, instituiu avanços no estabelecimento de Planos Nacionais de Educação de cariz trienal (2009 e 2012), direcionados à incorporação do planejamento e à avaliação da política como forma de enfrentamento as desigualdades escolares regionais<sup>199</sup>. O direcionamento de recursos à assistência escolar<sup>200</sup>, o investimento em construção de novos espaços educativos e o aumento dos salários dos docentes despontam como desdobramentos dos planos de educação instituídos. Ademais, a ênfase na ampliação da educação obrigatória (com inclusão da educação infantil), o fomento ao

---

<sup>195</sup> O governo de Cristina Kirchner foi responsável pelo maior GSP em educação observável nos últimos trinta anos (a partir da porcentagem do PIB)

<sup>196</sup> Já citada no Capítulo 3 a gravosa crise econômica Argentina iniciada na década de 90.

<sup>197</sup> Conforme elucidado no Capítulo 3, os indicadores apontam a ampliação das taxas de alfabetização e do percentual de jovens e adultos que finalizaram o Ensino Fundamental e Médio.

<sup>198</sup> Nesse ínterim temporal, ressaltam-se as Cúpulas de 2001, 2004, 2005 e 2009.

<sup>199</sup> Desigualdades escolares entre as diferentes regiões do país.

<sup>200</sup> Vide a articulação intersectorial com os Programas de transferência de renda.

ensino de jovens e adultos, ao ensino técnico e profissionalizante e a incorporação de tecnologias na educação ressonaram como frentes interventivas centrais desse governo.

Nesse mesmo ciclo, evidenciou-se que nos governos progressistas de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Roussef (Dilma), a política de educação brasileira passou por significativas mudanças, que suscitaram o aumento do gasto social público e a construção de novas frentes interventivas. Observa-se que o gasto social público em educação nesse período atingiu os maiores patamares dos últimos trinta anos. Ademais, os indicadores sociais de educação expressam ganhos consideráveis no tocante a busca pela universalização da educação no país, tal como problematizado no Capítulo 3.

Nesse sentido, o governo de Lula iniciado no ano de 2003 (e findado em 2010) deu continuidade às agendas de ampliação da educação obrigatória e de diminuição do analfabetismo. Programas de assistência escolar vinculados a outras políticas sociais (saúde e assistência social) foram consolidados como forma de minimizar as desigualdades sociais e escolares emergentes. Durante o governo de Lula também se observou a normatização da educação infantil e da educação inclusiva, indicando a incorporação de agendas progressistas históricas reivindicadas por coletividades.

No âmbito do ensino profissionalizante e técnico, observou-se a emergência de uma série de programas e ações, bem como a criação de uma rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que possibilitaram a ampliação do ensino técnico e superior público nas diferentes regiões do país. Dentre as contradições observadas durante esse governo, situa-se a continuidade à tendência de privatização do ensino superior, especialmente diante da criação de programas de subsídios a instituições privadas pela oferta de vagas a alunos bolsistas<sup>201</sup>. Destarte, no âmbito da gestão, evidencia-se a incorporação da lógica gerencial consolidada pelas modificações nas formas de financiamento (FUNDEB) atrelas às avaliações de rendimento de alunos e escolas (sistemas de avaliação dos diferentes níveis de ensino).

Durante o governo progressista de Dilma Rousseff, evidencia-se a tendência de continuidade aos avanços iniciados pelo seu antecessor, contudo, com ênfase no amadurecimento de alguns pontos específicos, tais como: fortalecimento do ensino secundário (Ensino Médio); o endossamento do Ensino Profissionalizante e Tecnológico<sup>202</sup> e a ampliação das ações afirmativas no Ensino Superior. No âmbito da

---

<sup>201</sup> A esse respeito, veja Programa PROUNI – problematizado no Capítulo 3.

<sup>202</sup> A esse respeito, veja Programa PRONATEC – problematizado no Capítulo 3.

gestão se observa que a aprovação do Plano Nacional de Educação (ano de 2014 de cariz decenal) delineou um sistema educativo direcionado à universalidade do acesso, à redução das desigualdades escolares e ao fomento à gestão democrática. Esse plano incorporou diferentes agendas progressistas atreladas à ênfase de garantia de direitos humanos e diversidades, indicando um salutar avanço para a área.

Não obstante, no tocante à realidade do Chile, durante os governos progressistas de Ricardo Lagos e Michele Bachelet se evidencia (especialmente durante o governo de Lagos) a continuidade do projeto iniciado pelos governos conservadores da década de 1990, também pertencentes à aliança *Concertación*. As desigualdades escolares, o endossamento da privatização do ensino e a mercadorização da educação se tornaram pautas recorrentes nos movimentos sociais chilenos e foram lentamente incorporadas pelos governos, tendo sido mais observada durante o governo de Bachelet.

Durante o governo de Lagos, a política educacional perpassou por reformas instrumentais e o gasto social público na área diminuiu. Como avanços se evidenciou a garantia de melhores condições de trabalho aos docentes, a construção de novas escolas e o investimento em tecnologias de educação. A jornada escolar também foi estendida para turno integral e programas de qualificação do ensino secundário (médio) foram instituídos. Ademais, no âmbito da gestão se evidenciou a consolidação de sistemas de avaliação do ensino vinculados à perspectiva gerencial.

A gestão de Bachelet iniciou em um contexto de efervescência popular acarretado pela *Revolucion Pinguina*, a qual teve como pauta central reivindicações sobre a educação. A aprovação da nova Lei da Educação decorreu desse tensionamento, em que pese não atender à integralidade das requisições coletivas as quais se vinculavam a minimização das desigualdades escolares e a minoração da tendência privatista. Ademais, no âmbito da assistência educacional, destaca-se a criação de ações vinculadas ao programa *Chile solidário* como forma de minorar as históricas desigualdades escolares do país. Posteriormente, a segunda gestão de Bachelet (iniciada no ano de 2014) encontrou significativos entraves institucionais para consolidar mudanças estruturais na política educacional, contudo, como medida inovadora, conseguiu instituir a Lei de Gratuidade do Ensino Superior no Chile, rompendo com o histórico monopólio privado dessa área e atendendo às antigas reivindicações populares.

A realidade Uruguia é particular no tocante à política educacional, visto os altos patamares de universalização e qualidade educacional conquistada nas décadas anteriores

a 90. Observa-se que os governos progressistas de Vázquez e Mujica deram continuidade ao processo de ampliação da política educacional no país. Nesse sentido, destaca-se a aprovação da Lei de Educação durante a gestão de Vázquez (ano de 2008), a qual manteve o caráter de universalidade da política, agregando os princípios de participação social e integralidade da educação. A preconização orçamentária e o investimento em tecnologias de educação despontaram como inovações mobilizadas por esse governo. O sucessor Mujica, em continuidade à Vázquez, manteve estável o elevado gasto social público em educação e consolidou a expansão do ensino superior público no país.

Em linhas gerais, observa-se que os países pesquisados adotaram as recomendações proferidas pela Cúpula das Américas do 2º Ciclo - Neoliberal e Progressista. Ambos aumentaram o gasto social público na área e fomentaram a ampliação da educação pública no ensino básico, secundário e técnico/profissionalizante. O Chile e o Uruguai indicam particularidades, visto já possuíram ampla cobertura do ensino obrigatório e despontaram como referência em qualidade educacional na região. A Argentina e o Brasil produziram inovações ao reformar legislações educacionais priorizando pautas progressistas, dentre as quais se destacam a ênfase à educação inclusiva, à educação infantil e à adoção de tecnologias na educação.

A recomendação alusiva ao acesso universal ao ensino secundário (médio) não foi atingida por nenhum dos países pesquisados, em que pese a sua significativa ampliação, especialmente na realidade brasileira. A diminuição do analfabetismo também logrou avanços apesar de não ter resultado em sua erradicação, tal como preconizado pelas recomendações. Destarte, a recomendação recorrente associada à ampliação do ensino profissionalizante e técnico foi difundida entre todos os países pesquisados, sugerindo a forte influência da teoria liberal de Amartya Sen (tal como será problematizado no próximo item desta tese).

A recomendação inerente ao avanço do ensino superior foi incorporada por alguns países, especialmente pelo Brasil e Uruguai, nos quais se observou a criação de universidades públicas e de redes federais de ensino tecnológico. Nesse campo, observa-se a prevalência da atuação do setor privado, especialmente na realidade Brasileira, Argentina e Chilena, cujo sistema de subvencionamento público foi bastante difundido (custeio público de vagas em instituições privadas). No âmbito da gestão, vislumbra-se que ambos os países aderiram os sistemas gerenciais de gestão e avaliação da política educacional. Ademais, em referência à participação de entes privados na área (igualmente

objeto de recomendação), constata-se a dificuldade e/ou, o desinteresse dos governos progressistas em deter o avanço da lógica de mercadorização do direito à educação. O alastramento da iniciativa privada nos diferentes níveis de ensino suscitou o agravamento das desigualdades educacionais nos países.

No campo do enfrentamento a tais desigualdades, ressaltam-se as ações imbricadas a assistência estudantil, comumente direcionada aos grupos empobrecidos no intento de diminuir a evasão escolar e endossar a qualidade do ensino. Destacam-se também a adoção de ações afirmativas e programas de bolsas de estudo presentes nos diferentes níveis de ensino. Embora os indicadores sociais de educação apontem significativa melhora, ressalta-se que o cenário associado às desigualdades escolares persistentes e a limitada equidade em educação se apresentam como recomendações não efetivadas pelas gestões progressistas da região.

Destarte, no tocante às recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento para a política de saúde durante o 2º Ciclo, observa-se que a ênfase a prevenção, promoção e integralidade da saúde são reiteradas, especialmente no tocante ao fomento de programas comunitários de prevenção. A necessidade de investimento em saúde e de melhora dos indicadores sociais da área são novamente preconizados. Ademais, dentre as principais frentes interventivas indicadas estão a saúde materna-infantil e reprodutiva; a melhoria no estado nutricional da população; a redução dos índices de mortalidade; o controle e a prevenção de pandemias; a redução do contágio de doenças transmissíveis e a prevenção diante de doenças não transmissíveis. Nesse sentido, observa-se a consonância das referidas recomendações aos Objetivos do Milênio para o período de 2000-2015, o qual estabeleceu metas de redução da mortalidade na infância; melhoria da saúde materna e combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças.

Em alusão à saúde pública, a questão da violência e da segurança pública como fator atrelado ao aumento do uso de substâncias psicoativas se torna objeto das recomendações, bem como a questão ambiental (saneamento, desastres ambientais, crescimento populacional em áreas não planejadas, regulamento sanitário internacional). No âmbito da gestão, observam-se referências às reformas em saúde em prol da ampliação qualidade e cobertura associadas à incorporação de indicadores de avaliação (eficiência, eficácia). Ademais, assim como recomendado à política educacional, indica-se o financiamento internacional (agências multilaterais de desenvolvimento), como uma alternativa de enfrentamento do déficit público.

Os governos progressistas argentinos propuseram à área de saúde importantes modificações no âmbito da ampliação da política de saúde nacional, sendo um período marcado pelo endossamento da implementação e expansão de programas em saúde. Em que pese a ampliação do escopo de atuação pública, a incipiente regulação das obras sociais pelo Estado possibilitou a permanência do setor privado (inclusive subsidiado pelo poder público) na área de saúde. Sob tal prisma, observa-se que as desigualdades em saúde prosseguiram sendo característica estruturante do sistema argentino mesmo diante da emergência de governos progressistas.

A esse cenário, especialmente durante a gestão de Nestor Kirchner, observa-se a atenção a área de saúde materno-infantil<sup>203</sup>; a criação da política nacional de medicamentos<sup>204</sup> e a implementação de programas de atenção primária a saúde. Tais frentes de ação foram continuadas pela sucessora Cristina Kirchner, especialmente no tocante ao aprimoramento das ações desenvolvidas no âmbito da atenção primária e capacitação dos profissionais de saúde. Medidas de controle epidemiológico também se destacaram durante essa gestão, a ampliação de vacinações vinculadas aos programas já existentes de atenção à saúde materno-infantil. Ademais, no âmbito da gestão se identifica o fortalecimento da atuação do setor privado mediante a aprovação de normativas<sup>205</sup>, que endossaram o subsídio público às entidades privadas (obras sociais) prestadoras de serviço de saúde à população.

A política de saúde brasileira durante o 2º ciclo- Neoliberal e Progressista e, diante a ascensão dos governos progressistas de Lula e Dilma, perpassou por significativas modificações que implicaram na ampliação de seu escopo e na implementação de novas frentes de ação. Durante o governo de Lula, a gestão em saúde foi reformulada e novas instâncias institucionais foram criadas (vinculadas a gestão do trabalho em saúde, e aos níveis de atenção básica, ambulatorial e hospitalar), indicando um redirecionamento das ações ao provimento da atenção básica e a qualificação dos serviços em saúde vinculados ao Sistema Único de Saúde. O fomento à participação da sociedade civil no processo decisório foi ampliado nesse período, contudo, nota-se a prevalência da histórica disputa entre o projeto de saúde pública de cariz universal (construído no bojo do movimento de democratização do país) e o projeto privatista. A esse respeito, teóricos do tema<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> Veja informações Plano Nacer – Capítulo 3.

<sup>204</sup> Veja informações Programa Remediar – Capítulo 3.

<sup>205</sup> A esse respeito veja a Lei de Medicina Pré-paga aprovada no ano de 2011 e mencionada no Capítulo 3.

<sup>206</sup> Conforme problematizado no Capítulo 3 no item alusivo à política de saúde no Brasil.

indicam que a tendência ao desfinanciamento das ações públicas e a proposição de serviços de saúde focalizados tolheram o potencial universalista inerente a essa política.

O governo progressista subsequente liderado por Dilma consolidou continuidades e mudanças incrementais na política de saúde. Programas em áreas específicas foram criados, entre as ênfases figuraram a contratação de profissionais de saúde em regiões que não os dispunham<sup>207</sup> e a construção de equipamentos de saúde direcionados a atenção básica de saúde nos territórios do país<sup>208</sup>.

Contudo, as limitações do financiamento e as contradições existentes entre as relações público-privada persistiam e se evidenciou o aumento dos planos de saúde privados<sup>209</sup> e uma incipiente regulação estatal nesse campo. Ademais, mudanças normativas também possibilitaram a abertura irrestrita para as parcerias público-privadas (PPP), as terceirizações e a atuação das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) no âmbito da saúde, consolidando o fortalecimento da investida privatista nessa área.

A realidade chilena, em contraposição à brasileira, consolidou um sistema de saúde amplamente privatizado desde a década de 80. Os governos progressistas de Lagos e Bachelet promoveram mudanças instrumentais e pontuais na política de saúde, ampliando gradualmente os escopos de atuação do Estado neste campo. Nesse sentido, destacam-se a criação do Programa de Acesso Universal às Garantias Explícitas durante a gestão de Lagos, o qual se direcionou à mudança da estrutura normativa do sistema de saúde chile em prol da minimização das desigualdades de saúde comuns a esse sistema. Contudo, mesmo diante de tais inovações persistiram problemas relacionados ao cariz focalizado das ações implementadas e à continuidade da lógica dos serviços subvencionado no setor privado. A gestão subsequente liderada por Michele Bachelet deu continuidade às reformas iniciadas por Lagos e se observou que durante o lapso temporal de ambas as gestões o maior gasto social público em saúde das últimas três décadas foi consolidado pelo governo de Michele Bachelet (em meio ao seu 1º e 2º governo).

A realidade Uruguaia durante o 2º ciclo convivia com os rebatimentos originados pelas reformas em saúde consolidadas na década de 90 pelos governos conservadores. Em enfrentamento a um sistema de saúde focalizado e centrado em uma perspectiva

---

<sup>207</sup> A este respeito vide Programa mais médicos mencionado no capítulo 3.

<sup>208</sup> A este respeito vide a criação das Unidades de Pronto Atendimento mencionado no capítulo 3.

<sup>209</sup> A este respeito ressalta-se a abertura ao investimento de capital internacional na saúde brasileira flexibilizado por normativa aprovada durante a gestão de Dilma.



assistencial e hospitalocêntrica, coube aos governos progressistas da aliança *Frente Amplio* a reformulação geral do sistema de saúde. Nesse sentido, durante a primeira gestão progressista de Vásquez (ano de 2005), instituiu-se o Sistema Nacional Integrado de Saúde, o qual alterou a forma de financiamento, gestão e de atenção em saúde no país.

Os avanços alavancados pelo governo de Vásquez possibilitaram a construção de um sistema público de saúde universal sustentado pelos princípios da equidade, sustentabilidade dos serviços e fomento a prevenção e integralidade das ações. O governo progressista sucessor liderado por Mujica deu continuidade às políticas vigentes, ampliando o gasto social público e observando pautas de saúde reivindicadas há longa data por movimentos progressistas, tal como a legalização do aborto e a aprovação da produção e comercialização de cannabis sativa. Cabe-se ressaltar que foi durante o governo de Mujica que o maior gasto social público em saúde das últimas três décadas foi efetivado.

Em linhas gerais, observa-se que os governos progressistas incorporaram as recomendações das Cúpulas para a área de saúde e endossaram o gasto social público nesse setor. Foi concedida uma ênfase à ampliação da atuação pública pelo alargamento da cobertura dos serviços de saúde e do fomento às ações de promoção e prevenção em saúde. A melhora dos indicadores sociais de saúde é observável, fato que sugere a relação com o endossamento de ações dirigidas a saúde coletiva (tal como saúde comunitária, vacinações, prevenção e tratamento de doenças transmissíveis, redução da mortalidade e desnutrição e atenção à saúde materno-infantil).

Os países Brasil e Uruguai se destacam como aqueles que instituíram sistemas universais de saúde, por outro lado, o Chile se mostra como aquele que detém o sistema mais privatista da região. Em que pese as reformas propostas pelos governos progressistas no sentido de minorar as desigualdades em saúde, observa-se a prevalência da atuação do setor privado e a dificuldade dos governos em regular essa área. A lógica do subvencionamento público ou mesmo do estabelecimento de parcerias público-privadas foram práticas adotadas por todos os países pesquisados. Destarte, no âmbito da gestão, ressalta-se a incorporação da lógica gerencial, tal como recomendado. Dentre as recomendações parcialmente atendidas se situam as problemáticas de segurança pública, violência e o crescimento populacional em áreas desprotegidas.

Ademais, as recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento no âmbito da assistência social durante o 2º Ciclo - Neoliberal e Progressista, versaram sobre

a busca pela erradicação da fome (fomento a segurança alimentar), a redução da pobreza, das desigualdades e a busca pela justiça social. Ademais, indicou-se a pertinência do fomento à políticas de inclusão de minorias sociais<sup>210</sup> e de políticas econômicas direcionadas ao desenvolvimento social e sustentável como via de combate à pobreza e a desigualdade. Tais recomendações coadunam com as metas estabelecidas pelos Objetivos do Milênio para o período de 2000 a 2015, em que a erradicação da extrema pobreza e da fome foram elencadas como prioridade.

No tocante à gestão das políticas da área, recomendou-se a incorporação de sistemas de avaliação das políticas sociais sob a perspectiva gerencial com ênfase na eficiência, eficácia, otimização de recursos e facilitação da consolidação das parcerias público-privadas. Em alusão ao fomento financeiro das ações do Estado, menções a busca por financiamento internacional, ajuda humanitária e perdão de dívidas nacionais - em contrapartida à efetivação de reformas - foram recomendações recorrentes.

Diante do eixo da assistência social ora analisado sob a perspectiva da difusão dos programas de transferência de renda, observou-se a intensificação dos programas já existentes e/ou a criação de novas frentes de ação, direcionadas ao enfrentamento a pobreza e extrema pobreza nos países pesquisados. A esse respeito se vislumbra que os governos progressistas Argentinos, em que pese não terem sido os pioneiros na implementação destes programas, propiciaram a consolidação do reconhecido *Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social*, ampliando o seu alcance e articulando intersetorialmente<sup>211</sup> diferentes frentes de ação. Esse programa tinha como foco segmentos da população que vivenciavam situação de pobreza e extrema pobreza. Inegavelmente, tais ações associadas ao elevado gasto social público em proteção social possibilitou a expressão das linhas de pobreza ao longo do 2º ciclo Neoliberal e Progressista

De forma similar, os governos progressistas brasileiros de Lula e Dilma também produziram significativos incrementos nos programas de transferência de renda já existentes, unificando-os no Programa Bolsa Família. Tal benefício foi convencionado durante a gestão de Lula e, igualmente, focou-se nos segmentos mais empobrecidos da população (pobreza e extrema pobreza), prevendo a oferta de serviços intersetoriais dirigidos a melhora da qualidade de vida geral em relação ao acesso à saúde e à educação.

---

<sup>210</sup> Menção específica ao grupo minoritário indígena e a situação e pobreza a que comumente é exposto foi proferida pela primeira vez no evento realizado no ano de 2005.

<sup>211</sup> Menção a comum tríade intersetorial relacionada a saúde, educação e renda.

Os êxitos atingidos pelo programa Bolsa Família foram notáveis no tocante à redução exponencial das linhas de pobreza no país, embora tais avanços não tenham sido percebidos diante da problemática da desigualdade social.

No Chile, os programas de transferência de renda convencionados durante a década de 90 foram ampliados mediante a gestão progressista de Lagos e Bachelet. Ressalta-se a criação do *Programa Puentes* (2002), *Chile Solidário* (2004) e *Asignaciones Familiares* (2011), focados na população em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo o segundo o mais duradouro e com maior impacto social. Formulado a partir da habitual lógica de focalização e condicionalidades de acesso, o Programa Chile Solidário se desmembrou em outras frentes interventivas direcionadas às necessidades de minorias sociais, tal como idosos, crianças e mulheres<sup>212</sup>. Em relação à diminuição das linhas de pobreza, observa-se que o governo de Bachelet foi aquele que atingiu mais êxito e fomentou o maior gasto social público na área.

Em linha similar, no Uruguai, pelos governos progressistas de Vázquez e Mujica, também são ampliados os programas de transferência de renda convencionados na década de 80 e 90. A consolidação do *Plan Equidad* e a ampliação dos PTCR<sup>213</sup> e, posteriormente, a criação do *Sistema Nacional de Cuidados (SNIC)*, foram importantes frentes interventivas assumidas por ambos os governos como forma de minimizar as linhas de pobreza no país. Mediante cariz com ênfase na intersectorialidade e no fomento de emprego e renda (destacando-se a preconização da economia solidária), os programas executados pelos governos *Frente Amplio*, produziram impactos significativos na redução das linhas de pobreza, aumento do gasto social público e melhoria da qualidade de vida geral da população, especialmente das minorias sociais a que se destinaram ações específicas.

Em linhas gerais, observou-se que ambos os países pesquisados aderiram às recomendações das Cúpulas das Américas para a área de assistência social. O aumento do gasto social público na função de proteção social indicou a ampliação dos programas de transferência condicionada de renda criados na década de 90. Nesse sentido, a consolidação e a ampliação desses programas e a adoção de mecanismos gerenciais de focalização e seleção dos usuários endossados, foram recomendações implementadas

---

<sup>212</sup> A esse respeito veja o Programa *Chile cresce contigo*; *Programa de vínculos*; *Programa Calle e Programa Caminos*, ambos apresentados no Capítulo 3.

<sup>213</sup> A esse respeito, ressaltam-se os programas emergenciais e transitórios *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*, *Ingreso Ciudadano* e o *AFAM-PE (Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad)*, conforme problematizado no Capítulo 3.

pelos governos progressistas desse período. O investimento na articulação intersetorial das políticas de assistência social, saúde e educação possibilitou a melhora geral dos indicadores sociais destas áreas e a diminuição exponencial das linhas de pobreza. Ênfase particular aos grupos minoritários mais afetados pela pobreza foram recomendadas e implementadas.

Esse cenário possibilita aferir que os governos progressistas lograram os maiores avanços no âmbito da diminuição da pobreza e da redução da desigualdade social<sup>214</sup>. Tais êxitos foram possibilitados pelo cenário econômico favorável e a priorização dos PTRC na região. Em que pese tais avanços, cabe a ressalva que as recomendações inerentes a erradicação da fome e o fomento de políticas econômicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável se tornam questão não solucionadas.

O cenário de recessão econômica observável no 3º ciclo - Neoliberal e Neoconservador demonstra a eminência de retrocessos nas agendas de erradicação da pobreza e a diminuição da fome a partir do ano de 2013. Diante dessa realidade, cabe ponderar em que medida os avanços conquistados no 2º ciclo permitiram mudanças permanentes e estruturais ou se limitaram às medidas provisórias e paliativas às questões mais gravosas, tornando-se suscetíveis à regressão, diante da emergência de ciclos econômicos e políticos desfavoráveis.

#### 4.2.3 O 3º Ciclo dos Sistemas Protetivos - Neoliberal e Neoconservador

O terceiro ciclo emerge de um cenário que impacta a proteção social mitigando os avanços conquistados no 2º ciclo - Neoliberal e Progressista, O cenário econômico desfavorável e a emergência de lideranças políticas neoconservadoras interpõem o término ou a pausa, à *maré-rosa* progressista iniciada na década anterior. Em linhas gerais, observa-se que no âmbito da proteção social a redução do gasto social público e as reformas das políticas sociais existentes produziram relevantes reconfigurações, distanciando os países latino-americanos de sistemas protetivos universais e ancorados em promessas civilizatórias de justiça social.

As recomendações das Cúpulas das Américas<sup>215</sup> para o âmbito da educação prosseguiram indicando as seguintes ênfases: necessidade de alcance da igualdade no

---

<sup>214</sup> A este respeito, veja Tabela 2 apresentado no Capítulo 4 desta tese.

<sup>215</sup> Referência às realizadas nos anos de 2012 e 2015.

acesso aos diferentes níveis de ensino, o fomento a alfabetização, a busca pela educação de qualidade, inclusão social e a ampliação do ensino superior, técnico, profissionalizante e a distância. Em referências ao enfrentamento ao trabalho infantil, a proteção ao desenvolvimento da primeira infância e o endossamento da frequência de meninas e mulheres na escola também se apresentaram como pautas ratificadas. Ademais, em ambos os documentos foi destinada a dimensão da profissionalização para o mercado de trabalho atrelada as perspectivas de inovação e empreendedorismo como via de desenvolvimento.

No âmbito da gestão, reitera-se a pertinência dos financiamentos das agências multilaterais, especialmente na área da pesquisa em educação, destarte, o fomento a bolsas de estudo e incorporação de tecnologias educativas também são recomendadas. Tais pressupostos somam as metas Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), o qual, no âmbito da educação, preconizou o alcance da educação de qualidade como meta para a região. Em linhas gerais, as recomendações proferidas pela Cúpula reiteram outras já efetuadas anteriormente e ainda não solucionadas.

Quanto à realidade Argentina diante dos contornos assumidos pela política de educação durante a emergência do governo conservador de Macri (2015), nota-se a tendência a regressão do gasto social público, o fortalecimento dos processos de privatização e minimização das incumbências do poder público e do alargamento da lógica mercantil na educação. As reformas que possibilitaram essas ações foram justificadas pela defesa do princípio de otimização dos recursos (pela lógica subsidiada) e da busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos de educação (ora focalizados). As medidas adotadas pelo governante tiveram aprovação coletiva devido à campanha de defesa da ineficiência pública da educação, defendida midiaticamente pelo presidente. A disputa pelo financiamento público foi acirrada após o estabelecimento de sistemas avaliativos estandarizado e quantitativo para educação. Em linhas gerais, observou-se a retração do gasto social público e a manutenção de alguns dos indicadores longitudinais de educação (alfabetização, conclusão do Ensino Fundamental e Médio), embora não se tenha observado a proposição de agendas progressistas para a área.

A realidade brasileira diante da emergência do governo de Michel Temer (2015) teve curso similar a Argentina. Desde o início da gestão de Temer foram formuladas reformas na política educação (via decretos e medidas provisórias), que afetaram as áreas

de alfabetização, Ensino Médio e a base curricular nacional<sup>216</sup>. Dentre as reformas, especialmente a relacionada ao Ensino Médio (secundário), vislumbra-se a atenção do governo aos reclames do mercado pela formação de força de trabalho pela capacitação. Destarte, ressalta-se o endossamento à privatização do Ensino Superior e a abertura ao capital financeiro. Em linhas gerais, a redução do gasto social público em educação atrelada às controversas e impopulares reformas efetivadas impuseram retrocessos aos avanços conquistados na última década no âmbito da educação brasileira, contudo, ambas as ações adotadas coadunaram as recomendações proferidas pela Cúpula das Américas desse período.

Piñera na realidade chilena, de forma semelhante aos governos vizinhos, produziu no âmbito da educação mudanças tencionadas por movimentos populares. A reforma educacional de 2011 incidiu limitadamente sobre a questão da melhora da qualidade educacional, contudo, não propiciou o rompimento com a dinâmica de mercadorização comum à área e reivindicada pela coletividade. Nesse sentido, as instituições privadas subsidiadas com recursos públicos continuaram crescendo. De forma geral, o governo de Piñera manteve estável o gasto social público em educação e produziu indicadores sociais semelhantes aos seus antecessores.

Destarte, em alusão à realidade uruguaia, ressalva-se que a alternância governamental que elegeu um representante conservador se consolidou recentemente<sup>217</sup> (ano de 2019). Nesse sentido, a análise alusiva aos impactos dessa alternância de poder no âmbito da proteção social e o início do terceiro ciclo de proteção social se faz prejudicada. Por esse motivo, o 3º ciclo - Neoconservador e Neoliberal – volta-se à análise da realidade da Argentina, Brasil e Chile.

Em linhas gerais, os governos conservadores do 3º Ciclo atenderam parcialmente as recomendações propostas pelas Cúpulas das Américas para educação. A implementações de reformas na área endossaram a atuação privatista e impactaram a educação com as suas históricas desigualdades. Em que pese a manutenção do gasto social público e a estabilidade dos indicadores sociais de educação, observa-se a ausência de inovações, a incipiente adoção de agendas progressistas e a paulatina retração dos escopos de atuação do poder público (tal como programas e ações). Nesse sentido, constata-se que as recomendações relacionadas a igualdade no acesso aos diferentes

---

<sup>216</sup> A esse respeito, veja o Programa Mais Alfabetização; Reforma do Ensino Médio e a definição de uma Base Nacional Comum Curricular mencionadas no Capítulo 3.

<sup>217</sup> Luis Alberto Lacalle Pou foi eleito presidente no ano de 2019.

níveis de ensino, a educação de qualidade, a inclusão social e a ampliação do ensino superior e técnico, foram limitadamente observadas.

No âmbito da saúde, as recomendações das Cúpulas Américas desse período versaram sobre o fomento à universalidade, à prevenção (especialmente de epidemias e doenças não transmissíveis) e à integralidade da saúde, com ênfase na assistência a grupos vulneráveis. Agendas associadas à saúde materno-infantil (inclusive gravidez precoce), a diminuição da fome, da desnutrição e da mortalidade são reiteradas. Ademais, a atenção aos determinantes sociais de saúde figura nas recomendações, assim como realizam menções à importância do acesso ao saneamento básico, à água, à higiene e à preconização da gestão ambiental.

Destarte, no âmbito da gestão em saúde, as recomendações indicam a importância da eficiência das informações e da tecnologia em saúde, assim como a pertinência da educação dos trabalhadores da área. O fomento às parcerias público-privadas é reiterado como caminho solutivo ao déficit público no financiamento dessas políticas. Tais recomendações coadunam com as metas vinculadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), que preconizam o fomento à saúde e ao bem-estar da população.

O governo conservador de Macri na Argentina produziu as maiores reduções do GSP em saúde desde a década de 90. Os rebatimentos do desfinanciamento da política de saúde impactaram as áreas de prevenção, epidemiologia, tratamentos e atenção básica a saúde, agudizando um possível cenário de crise epidemiológica e sanitária. O governo macrista defendeu a concepção de que a intervenção pública em saúde deveria ser mínima e, quando necessária, caberia ser descentralizada às províncias (estados). O rebaixamento do Ministério da Saúde do país à condição de secretaria explicita o não lugar estabelecido para a saúde nessa gestão. Tal postura possibilitou o endossamento da investida privatista na área.

De forma semelhante, o governo conservador de Temer no Brasil fortaleceu o processo de privatização da saúde (aprovação projeto associado aos planos de saúde acessíveis<sup>218</sup>), endossou reformas, não produziu incrementos significativos no gasto social público em saúde e propôs retrocessos no âmbito da política de saúde mental<sup>219</sup> e de atenção básica. Em alusão às mudanças no âmbito da atenção básica, ressaltam-se o

---

<sup>218</sup> A esse respeito, veja o Capítulo 3, em referência ao documento “Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o sistema de saúde”.

<sup>219</sup> A esse respeito, veja o Capítulo 3, sobre as mudanças nas Rede de Atenção Psicossocial (Raps), que fortaleceram as internações hospitalares psiquiátricas, em contraposição aos pressupostos defendidos pela reforma psiquiátrica e luta antimanicomial.

endossamento da lógica da seletividade dos usuários no acesso aos serviços de saúde, dinâmica contestada por inferir no preceito de universalidade do sistema. No tocante aos indicadores sociais de saúde, observa-se uma tendência salutar à progressividade, bem como à manutenção do gasto social público na área.

No campo da saúde chilena, Sebastián Piñera deu continuidade ao movimento reformista iniciado no bojo do governo progressista de Lagos (Plano Auge). A política de saúde chilena perpassou o 3º ciclo, mantendo e endossando a tendência privatista dos seus serviços associados à lógica do subvencionamento (ações públicas providas por entes privados) e da focalização das ações<sup>220</sup>. A evolução dos indicadores sociais foi salutar e o gasto social público se manteve estável. Novas agendas progressistas direcionadas à superação das desigualdades de saúde do país prosseguiram não sendo atendidas, afastando-se gradualmente das recomendações associadas à universalidade e à integralidade do sistema de saúde.

Em linhas gerais, os governos conservadores do 3º Ciclo (Neoliberal e Neoconservador) ao implementar uma série de reformas (via decretos<sup>221</sup>) e ao retrair o gasto social público na área, não lograram êxito em atender integralmente as recomendações das Cúpulas das Américas. A esse respeito, recomendações associadas a universalidade, integralidade e do fomento ações preventivas contínuas foram inefetivas. Nesse sentido, as reformas no âmbito da saúde restringiram as frentes interventivas construídas no 2º Ciclo e fortaleceram a lógica da focalização das ações e seletividade dos usuários, mesmo diante de sistemas universais de saúde, como o brasileiro.

A recomendação alusiva ao fomento de parcerias público-privadas prosseguiu sendo efetivada, tornando-se um desafio a política de saúde pública ao possibilitar o fortalecimento da iniciativa privada na área e a mercadorização do direito à saúde. Assim, observa-se um nítido comprometimento de ambos os governos conservadores aos interesses de mercado e à abertura ao investimento do capital financeiro em saúde.

No tocante às recomendações das Cúpulas das Américas inerentes à área de assistência social, observa-se a ratificação das pautas de combate à pobreza, à fome, à

---

<sup>220</sup> A esse respeito, veja o Capítulo 3, referência à focalização das ações a partir da seleção de patologias, dinâmica que gera segmentações (e longas filas de espera) que ameaçam a integralidade e a universalidade reivindicada pelo sistema.

<sup>221</sup> Ressalta-se que as reformas implementadas durante o terceiro ciclo possuíam caráter antidemocrático por não possibilitarem a participação popular na tomada de decisões. Comumente, as modificações foram fomentadas via decretos presidenciais.



desigualdade e à exclusão social. A defesa de direitos humanos<sup>222</sup> e a garantia de mínimos existenciais (moradia, educação, nutrição infantil e saúde) também foi preconizada como via de alcance da justiça social atrelada ao fomento do crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável da região. No âmbito da gestão, menções à efetivação de parcerias público-privadas como forma de redução da pobreza foram indicadas. Observa-se que tais recomendações coadunam as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), as quais se relacionam com a erradicação da pobreza; a fome zero, ao fomento à agricultura sustentável e à redução das desigualdades.

No âmbito das ações vinculadas à assistência social e à ênfase na transferência de renda como forma de minoração das linhas de pobreza (condução adotada desde o 1º ciclo Neoliberal e Conservador de proteção social), observa-se a propensão à continuidade dessa linha interventiva durante a gestão conservadora de Macri. Contudo, tal tendência deve ser observada a partir de outros fatores, os quais estão associados à redução do gasto social público na área e à desaceleração da diminuição pobreza perceptível desde o ano de 2015 (na região latino-americana como um todo).

A eminência do governo conservador de Temer na realidade brasileira produziu impactos significativos no âmbito da assistência social e das ações de enfrentamento a pobreza existentes. Dentre elas, ressaltam-se o desmonte das políticas de seguridade social via instrumentos normativos, as reformas de legislações e o reordenamento do fundo público que acarretou a redução do gasto social na área<sup>223</sup>. As conduções adotadas pelo governo, acrescido do cenário de retração econômica e instabilidade política do país, suscitaram o aumento das linhas de pobreza. No âmbito dos programas de assistência social, observa-se a retomada de ações de cariz assistencialista<sup>224</sup> e vinculadas ao histórico primeiro-damismo. No âmbito dos programas de transferência de renda do país (Bolsa Família), herdados do 1º Ciclo de proteção social, observa-se a sua continuidade a partir da lógica focalizada e condicionada.

Em alusão à realidade chilena durante o governo conservador de Piñera, nota-se a efetivação de reestruturações no âmbito dos programas de transferência de renda. Por essas modificações, o Programa Chile Solidário passou a ser denominado Ingresso Ético Familiar (IEF). Indicadores apontam tendência regressiva à redução das linhas de pobreza

---

<sup>222</sup> A esse respeito, a Cúpula das Américas de 2012 profere a primeira menção aos imigrantes em situação de pobreza.

<sup>223</sup> Ressalta-se, também, o impacto da implementação da PEC nº 55 de congelamento dos gastos públicos.

<sup>224</sup> Veja o Capítulo 3 e a referência ao Programa Criança Feliz, implementado no ano de 2018.

semelhante aos governos progressistas de Bachelet, em que pese a retração do gasto social público na função de proteção social.

Em linhas gerais, observa-se que os governos conservadores do 3º Ciclo atenderam limitadamente as recomendações das Cúpulas das Américas para a área, isentando-se da intervenção diante das recomendações atreladas a redução das desigualdades e exclusões, a defesa dos direitos humanos e justiça social. A redução do gasto social público na área e a retomada do aumento das linhas de pobreza se apresentam como problemáticas desse ciclo. Nesse sentido, observou-se a continuidade aos PTRC existentes nos países pesquisados, mediante, contudo, às readequações e ao estabelecimento de critérios mais rigorosos, no tocante ao foco e à seletividade, dinâmica que desassistiu vasto contingente populacional empobrecido.

Partindo do panorama exposto que elucidou as características gerais dos três distintos ciclos de proteção social aferidos na realidade latino-americana das últimas três décadas, a análise seguinte se voltará ao constructo ideopolítico, que subjaz as recomendações internacionais e que conformam os sistemas protetivos. Para tal fim, o próximo item desta tese busca desvendar quais as concepções ideopolíticas no âmbito da gestão e das matrizes de proteção social coexistem nos ciclos protetivos.

#### **4.3 As concepções ideopolíticas presentes nos diferentes ciclos de Proteção Social e sua imbricação com agendas progressistas e conservadoras**

A discussão ora proposta buscará desvendar quais concepções ideopolíticas estão presentes nos três ciclos de proteção social da América Latina. Nesse sentido, buscar-se-á compreender como diferentes perspectivas teóricas - Teoria desenvolvimento como liberdade e Teoria marxista da dependência -, ressonaram nas recomendações internacionais promovidas pelas Cúpulas das Américas retratadas no Quadro 16, e, por conseguinte, no estabelecimento dos lastros protetivos diante a alternância governamental latino-americana.

Quadro 16 - Síntese geral das recomendações das Cúpula para as Américas nas últimas três décadas

Assistência Social	Educação	Saúde
Erradicação da fome	Universalidade Educação Básica;	Qualidade, integralidade e investimento em saúde
Redução da pobreza e desigualdade	Ampliação do ensino secundário e superior;	Melhoria dos indicadores sociais de saúde
Mínimos existenciais (saúde, educação, moradia, segurança alimentar)	Erradicação do analfabetismo e do trabalho infantil	Ampliação da proteção básica em saúde (prevenção, controle e tratamento)
Trabalho, emprego e inclusão	Fomento ao ensino técnico, tecnológico e profissionalizante	Controle de epidemias, doenças transmissíveis e não transmissíveis
Trabalho, capacitação e desenvolvimento	Enfrentamento das desigualdades escolares	Questão ambiental e de segurança pública
Financiamento agências multilaterais	Políticas compensatórias às minorias	Reformas, parcerias público-privadas e princípios gerenciais na política de saúde
	Reformas e princípios gerenciais na política educacional	
	Financiamento das agências multilaterais	

Fonte: Dados sistematizados pela autora a partir dos documentos oficiais das Cúpulas das Américas (2020)

As recomendações das agências multilaterais do desenvolvimento e, em especial, as oriundas das Cúpulas das Américas, apontam a significativa inferência das concepções ideopolíticas vinculadas ao liberalismo, especialmente representadas pela teoria do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen e pela Teoria do Capital Humano. Conforme tratado no item 2.1 desta tese, as concepções defendidas por Sen passaram a ser difundidas pelas agências multilaterais do desenvolvimento após a constatação do insucesso prático da matriz neoliberal.

Em que pese a ineficácia das orientações de cariz neoliberal diante da retomada do crescimento econômico e do trilha do desenvolvimento, ao longo da década de 1990 e nas décadas subsequentes, observa-se a prevalência da tradição do pensamento liberal - e neoliberal -, em detrimento das teorias sociais críticas. As diferenças existentes entre ambas as *lentes* analíticas produzem distintas concepções de desenvolvimento e, por consequência, de matrizes e concepções ideopolíticas de proteção social, tal como será tratado a seguir.

A abordagem cunhada e defendida por Amartya Sen associa o alcance do desenvolvimento e do progresso civilizatório à expansão das capacitações humanas como

via de obtenção das liberdades substantivas e de transposição das iniquidades sociais persistentes<sup>225</sup>. Nessa perspectiva, a expansão das liberdades possibilitaria aos indivíduos escolher a forma como desejariam viver, contudo, para que tal processo se tornasse viável o desenvolvimento das capacitações humanas e o fomento a participação democrática dos agentes (indivíduos) seriam imprescindíveis. A esse respeito, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 10).

Amartya Sen compreende que a privação econômica ou mesmo a vivência da pobreza pode ser um impeditivo para o exercício das liberdades. Nesse sentido, o autor disserta sobre os caminhos solutivos plausíveis. A abordagem proposta pelo autor concebe as expressões da questão social (tal como a pobreza), como disfunção da ordem capitalista a serem equalizadas no processo do desenvolvimento. Em defesa, quanto ao funcionamento orgânico do sistema capitalista, Sen defende que ao impulsionar o crescimento econômico, o capitalismo também pode promover a expansão dos padrões de vida, portanto, “políticas que restringem oportunidades de mercado podem ter o efeito de restringir a expansão e liberdades substantivas que teriam sido geradas pelo sistema de mercado, principalmente por meio da prosperidade econômica geral” (SEN, 2010, p. 42-43).

Em que pese o reconhecimento da contraproducência (SEN, 2010) eventual do sistema capitalista diante da produção de desigualdades, não são identificadas possibilidades de progressos civilizatórios em outra ordem econômica, do contrário, Amartya Sen sinaliza que a ampliação das liberdades humanas somente ocorrerá em paralelo a liberdade dos mercados. Ao adotar essa interpretativa, Sen se exime de analisar a conjuntura econômica, minorando a gravidade das expressões da questão social originadas e perpetuadas por esse sistema.

A priorização do indivíduo e das liberdades humanas possibilita a construção de uma matriz ideopolítica, que humaniza o capitalismo e a matriz teórica neoliberal e os realoca nas promessas civilizatórias pró-igualdade social, mesmo quando é notória a constatação de sua inviabilidade coroada após o Consenso de Washington. O avanço proposto por Sen alude à possibilidade de deslocar a discussão das necessidades humanas

---

<sup>225</sup> A esse respeito, veja o Quadro 3.

da restrita ênfase econômica (acesso a renda) à contemplação das necessidades humanas e da sua multidimensionalidade. Essa abordagem o diferencia da perspectiva analítica liberal tradicional, contudo, não rompe com a sua imbricação germinal em defesa do *status quo*.

Por outro lado, a teoria da dependência vinculada à tradição do pensamento marxista denuncia o ônus social gerado pelo sistema capitalista a partir da apropriação privada da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores. Ao analisar as forças produtivas e as relações sociais de produção, são observadas as interpelações que as leis gerais da acumulação capitalista produzem no tecido social, especialmente devido à consolidação da sociedade salarial como o seu eixo estruturante. Ao se debruçar sob a análise da conjuntura econômica, os teóricos da Teoria Marxista da Dependência (TMD) observam que o avanço do capitalismo na América Latina ocorreu mediante leis tendenciais particulares, devido ao processo sócio-histórico constitutivo da região, realidade que perpassa a discussão do colonialismo do século XVI até a emergência contemporânea do neocolonialismo.

Diante dessa interpretação, observa-se que a condição contemporânea de dependência econômica latino-americana possui estreita relação com a sua marginal inserção na economia globalizada. A dependência econômica da região às economias centrais é um dos pontos analíticos centrais desta perspectiva teórica e não pode ser destoadada da ingerência do imperialismo mundial e da forma como tal condiciona o desenvolvimento (ou não) das forças produtivas e do crescimento econômico entre economias centrais e periféricas do mundo.

Os expoentes da TMD retomam a análise da categoria marxista quanto ao trabalho, denunciando que a inserção economicamente dependente da América Latina na ordem capitalista globalizada acentuou a divisão internacional do trabalho de forma a intensificar a exploração na região. Tal dinâmica produziu (e produz) a ampliação do exército industrial de reserva, o endossamento da precarização do trabalho e da expropriação do excedente econômico, caracterizando o processo de superexploração da força de trabalho<sup>226</sup>. Nesse sentido, Marini teorizou que “A superexploração do trabalho constitui, portanto, o princípio fundamental da economia subdesenvolvida, com tudo que isso implica em matéria de baixos salários, falta de oportunidades de emprego, analfabetismo, subnutrição e repressão policial” (MARINI, 2013, p. 52).

---

<sup>226</sup> Veja os conceitos no Capítulo 2 desta tese.

Teóricos vinculados à TMD analisam outros conceitos relevantes que possibilitam a análise crítica da realidade contemporânea e das formas renovadas de dependência produzidas. Nesse sentido, o desvelamento dos intercâmbios desiguais existentes entre as economias centrais e as periféricas do mundo, bem como o reconhecimento das cisões nas fases do ciclo do capital - que divorcia a estrutura produtiva das necessidades das massas<sup>227</sup> -, denunciam a perversa dinâmica desse sistema que agudiza a questão social e torna a classe trabalhadora mais expropriada em meio a países economicamente dependentes. Ao analisar a expropriação da classe trabalhadora é possível reconhecer que “[...] para a existência do capital e sua reprodução, é necessário lançar permanentemente a população em condições críticas, de intensa e exasperada disponibilidade ao mercado” (FONTES, 2010, p. 47).

O conceito de expropriação da classe trabalhadora coaduna com os pressupostos gerais da TMD, demonstrando como sujeitos e coletividades são afetados pelo sistema capitalista contemporâneo e pelo processo de globalização. A esse respeito, pode-se associar o processo de expropriação à base da relação capitalista caracterizada pela apropriação privada dos recursos sociais de produção. Nessa relação, observa-se “a socialização crescente nos âmbitos nacionais e internacionais da produção e das formas de existência, contraposta à maior agudização da concentração da propriedade que já ocorreu na história” (FONTES, 2010, p. 46).

A manutenção dessa dinâmica pressupõe a conservação de um contingente populacional dependente do mercado e disponível para a venda da força de trabalho em troca da subsistência, é nessa dinâmica que a expropriação se atrela a necessidade de um novo ser social<sup>228</sup>, “trata-se da imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica da vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida” (FONTES, 2010, p. 88). Nesse sentido, a expropriação se torna a outra face necessária à concentração de capitais, que “são a forma mais selvagem da expansão (e não do recuo) do capitalismo” (FONTES, 2010, p. 88).

A expropriação que afeta sujeitos e coletividades se consolida mediante o desmantelamento de direitos sociais e trabalhistas. Nesse sentido, “uma verdadeira expropriação de direitos se realizou, mantidas as instituições democráticas, conservados os processos eleitorais e com a sustentação de uma intensa atuação midiática e

---

<sup>227</sup> Vide conceitos do Quadro 2, p. 26.

<sup>228</sup> A terminologia novo ser social ora empregada coaduna como conceito de “homem empresarial”, cunhada por Dardot e Laval (2016) e já exploradas nesta tese.

parlamentar” (FONTES, 2010, p. 55). A justificativa para a expropriação de políticas sociais - tal como saúde, educação e previdência social -, constante no debate público, distanciou-se intencionalmente da interpretativa da dinâmica processual do plano internacional. O plano internacional e as suas agências representantes “silenciavam-se as razões causadoras do conjunto de fenômenos, consideradas como ideológicas, e centravam-se na urgência, ou no que podemos fazer imediatamente?” (FONTES, 2010, p. 55). A expropriação dos direitos dos trabalhadores foi rapidamente justificável pelos cálculos e déficits orçamentários (FONTES, 2010, p. 55).

Nesse sentido, é notório que a análise geral das recomendações das agências multilaterais do desenvolvimento para a proteção social latino-americana requisita a compreensão do processo de globalização econômica endossado nas últimas décadas, sob a égide da ascensão do capitalismo financeiro engendrada ao imperialismo mundial. O estudo dessas relações possibilita a identificação das suas interpelações com o processo de perda das soberanias dos Estados subjugados aos interesses de mercado difundidos pelas referidas agências multilaterais. Nesse contexto, observa-se “uma tendência à diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que *despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento*, com claras tendências antidemocráticas” (PEREIRA, 2020, p. 38).

Em síntese, os Estados dependentes passam a orientar suas formulações de políticas econômicas voltadas para a sua atuação ao mercado internacional e as exigências impostas. A autonomia do Estado nacional se restringe ao se pautar pelas deliberações internacionais, fomentando as estruturas, os incentivos fiscais, a liberalização e desregulamentação interna, com vistas à competitividade no mercado de investimentos internacionais. Processos de desregulamentação do mercado de trabalho, de desmonte da proteção social, de regressão dos direitos trabalhistas e de privatização do que é público, tornam-se a agenda do dia, de forma consoante as exigências propostas por organismos internacionais (privados, e ou, públicos). “Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado)” (BEHRING, 2008, p. 59).

A análise do processo de globalização da economia é comumente concebida de forma distinta, por perspectivas liberais e marxistas. A globalização nas lentes liberais de Amartya Sen se configura como um processo que possibilitou a interligação do mundo diante das relações de troca, ideias e de ideais. As contradições desse processo se

relacionam à persistência de um mundo de “privação, destituição e opressão extraordinárias” (SEN, 2010, p. 30). Nesse sentido, o reconhecimento das diferentes formas de liberdade como forma de enfrentamento a esta realidade é imprescindível. “De fato, a condição de agente dos indivíduos é, em última análise, central para lidar com essas privações. Por outro lado, a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos” (SEN, 2010, p. 35).

Dissonante a essa perspectiva, a teoria marxista da dependência expõe outra explicativa a questão da globalização. A denúncia à exclusão e as desigualdades sociais crescentes como resultado da concentração econômica, desnuda o caráter dependente, concentrador e excludente do capitalismo latino-americano, agudizado pelo processo de globalização econômica. “Estas características se exacerbaram na década de 80, sob o impacto da globalização comandada pelo capital financeiro internacional para o pagamento da dívida externa” (SANTOS, 2018, p. 30). Diante dessa perspectiva, as mudanças estariam circunscritas à ordem da conjuntura e não restritas aos indivíduos.

Nota-se que as diferentes perspectivas analíticas sobre o desenvolvimento na ordem globalizada inferem na atuação dos Estados e nas concepções de governos progressistas e conservadores nos seus projetos de desenvolvimento. O caráter economicamente dependente da América Latina e o gradual agravamento da desigualdade social - em que pese ser fatos - não suscitaram a emergência de uma concepção de desenvolvimento crítica, soberana e direcionada a superação das amarras de servilismo ao mercado internacional. A adoção das concepções de desenvolvimento sob a perspectiva liberal e neoliberal foram assumidas por governos de ambos os posicionamentos ideopolíticos e suscitaram ínfimas tentativas de redução das desigualdades existentes. A Tabela 2 demonstra como os governos progressistas e conservadores pesquisados produziram a retração ou o aumento da desigualdade social nos seus países.



Tabela 2 - Variação do Índice Gini mediante à alternância de governos progressistas e conservadores na América Latina<sup>229</sup>

Governos	Argentina		Brasil		Chile		Uruguai	
Progressista	GINI		GINI		GINI		GINI	
	0,538	0,414	0,576	0,513	0,528	0,490	0,459	0,395
	Variação		Variação		Variação		Variação	
	-0,124		-0,063		-0,038		-0,064	
Conservador	GINI		GINI		GINI		GINI	
	0,468	0,538	0,605	0,581	0,572	0,555		
	Variação		Variação		Variação		Variação	
	-0,070		-0,024		-0,017			

Fonte: Dados Banco Mundial (2020) sistematizados pela autora<sup>230</sup>

Nota-se que foram os governos progressistas que diminuíram a desigualdade social em maior proporção, por outro lado, foram os governos conservadores que menos produziram mudanças. A crítica comumente formulada sobre a atuação dos governos progressistas latino-americanos que integraram a maré-rosa, alega que esses não produziram mudanças estruturais, atendo-se à redução das desigualdades via políticas compensatórias - tal como as transferências de renda-, que poderiam ser facilmente inviabilizadas mediante cenário econômico desfavorável.

A tentativa de articular o neoliberalismo e o progresso (SANTOS, 2018), mediante a conciliação do ajuste estrutural ao crescimento econômico, foi uma estratégia conciliatória frágil, que produziu no campo protetivo avanços temporários, os quais foram gradualmente suplantados mediante a ascensão neoconservadora. Tal realidade se fez notável em meio ao 3º Ciclo da proteção social - neoliberal e neoconservador -, em que governos neoconservadores assumiram o poder e em que “o neoliberalismo inclusivo cedia lugar à espoliação social, enquanto, a conciliação dava lugar a guerra de classes” (SANTOS, 2018, p. 14). Nesse sentido,

[...] a onda progressista explicita os estreitos limites para a mudança dentro da ordem na América Latina. O ensejo de modificar estas sociedades sem enfrentar a raiz dos problemas – que remete à articulação entre dependência e desigualdade legada do passado

<sup>229</sup> Períodos governos progressistas: Argentina – 2003 a 2014; Brasil – 2003 a 2015; Chile – 2000 a 2009; Uruguai – 2005 a 2018. Períodos de governos conservadores: Argentina – 1990 a 2002; Brasil – 1990 a 2002; Chile – 1990 a 1999; Uruguai – 1990 a 2004.

<sup>230</sup> As variações do Índice Gini durante os governos conservadores do Uruguai não foram efetivadas devido à insuficiência dos dados dispostos na plataforma do Banco Mundial.

colonial – limitou a mudança à superfície política. Porém, a alternância eleitoral é funcional à democracia burguesa e às classes dominantes [...] (SANTOS, 2018, p. 19).

A esse respeito, observa-se que os governos progressistas latino-americanos ao optarem por conduções políticas de conciliação de classe e políticas reformistas no interior das políticas sociais restringiram o impacto de sua atuação e se distanciaram das agendas igualitárias e emancipatórias que os conduziram ao poder. As frágeis consolidações dos sistemas de proteção social universal endossaram a perspectiva liberal-residual desencadeando o endossamento da expropriação de direitos durante o 3º ciclo da proteção social. Nessa conjuntura, também assume notoriedade a inferência produzida pelas agências multilaterais como representante dos interesses dos países imperialistas e das grandes corporações. Observa-se que diante da atual fase do capitalismo a democracia tornou-se um acessório, deixando de ser representativa para se tornar uma corporocracia, cujo “[...] modelo político no qual as decisões que impactam coletividades são tomadas por grandes corporações nacionais e internacionais, por bancos e outras instituições financeiras” (PEREIRA, 2020, p. 128).

Destarte, em retomada à análise das teorias que fundamentam as concepções de desenvolvimento e que se mostram prevaletentes no âmbito ideopolítica dos lastros protetivos, observa-se que de forma indiscriminada a concepção ideopolítica difundida pela teoria de Amartya Sen no âmbito da proteção social foi incorporada por governos progressistas e conservadores da região. Paulatinamente, os escopos protetivos universalistas foram desmantelados em atenção à necessária participação da sociedade civil e do mercado em seu provimento. Outras perspectivas ideopolíticas alicerçadas na defesa da universalidade das políticas sociais e na proteção social como via de transformação social não encontraram eco devido à sua contraposição a manutenção do *status quo*.

Pesquisadores que analisam a proteção social sob a lente da teoria marxista da dependência depreendem que a democratização no acesso ao excedente econômico construído coletivamente pela classe trabalhadora é imprescindível, nesse sentido, cabe a “inversão do fluxo político-econômico próprio do Estado burguês dependente - de mecanismo de financiamento da acumulação de capital em escala mundial - transformando-o, pela mobilização protagonizada pela população, em território de expansão das garantias e direitos sociais” (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 166).

Assim, a proteção social direcionada à ampliação dos direitos sociais e ao enfrentamento das estruturas socialmente desiguais pressupõe a superação do cariz liberal-conservador que comumente se volta à minimização da pobreza e à responsabilização da sociedade civil. “É preciso negar esquemas meritocráticos e particularistas de acesso ao direito social, que delegam ao cidadão pobre a responsabilidade por suas privações, como se as mesmas constituíssem chagas particulares do indivíduo, e que pulverizam ações fragmentadas de caráter emergencial”. (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010, p. 168).

A análise ora proposta coaduna com os dados apresentados no Quadro 20, o qual sintetiza quais foram as principais concepções ideopolíticas presentes nos diferentes ciclos de proteção social na América Latina. Para fins de análise foram definidos dois eixos que aglutinam tais concepções conforme sua natureza, sendo eles: eixo de Gestão da Proteção Social e eixo Matrizes Ideopolíticas da Proteção Social.

Quadro 17 - Eixos de Concepções Ideopolíticas da Proteção Social

<b>Eixo 1 - Gestão da Proteção Social</b>	Reformas	<b>Eixo 2 - Matrizes ideopolíticas da Proteção Social</b>	Solidarismo
	Descentralização		Familismo
	Privatizações		Meritocracia
	Sociedade Civil		Empreendedorismo e capacitação
	Participação Social		Empoderamento
	Universalidade		Capital social e humano
	Focalização e Seletividade		Oportunidades e competências
	<i>Workfare</i>		Moralismo e culpabilização pobreza
	Auto provimento		
	Risco Social		
	Necessidades básicas		

Fonte: Sistematização da autora (2021)

As matrizes ideopolíticas se referem às concepções que influenciam e condicionam os princípios norteadores da proteção social nos diferentes períodos históricos. Nesse sentido, as categorias apresentadas neste estudo, sintetizam algumas das concepções mais abrangentes e relevantes para o debate contemporâneo da proteção social e que já foram amplamente problematizadas por teóricos do tema apresentadas ao longo desta tese. Contudo, a retomada desse debate se fez necessário, devido aos achados

da pesquisa documental (vide Quadros 13 e 15), que possibilitaram a identificação da prevalência de algumas concepções sobre outras.

As concepções ideopolíticas vinculadas ao eixo da gestão da proteção social aludem aos movimentos perceptíveis nos três ciclos de proteção social decorridos nas últimas três décadas, que, em grande medida, foram materializados indiscriminadamente por governos progressistas e conservadores latino-americanos. Indubitavelmente, os movimentos reformistas iniciados no 1º Ciclo dos sistemas protetivos atrelado a difusão dos ideais do Consenso de Washington e sob ingerência dos ditames neoliberais, delinearão os caminhos irreversíveis aos sistemas protetivos das décadas subsequentes.

Dentre as dinâmicas que se perpetuaram no âmbito da gestão à descentralização (administrativa e de financiamento) está a privatização, a focalização e a incorporação da gerencialidade na condução das políticas sociais latino-americanas. No âmbito das matrizes ideopolíticas preponderantes, observa-se o endossamento de concepções liberais – e ou neoliberais – atreladas à capacitação dos indivíduos, ao fomento de oportunidades sociais (educacionais e laborais), mediante lógicas meritocráticas, o endossamento da responsabilização individual frente ao provimento das necessidades básicas e o enfretamento aos processos coletivos de exclusão e empobrecimento.

Destarte, a retração do gasto social público e a minimização da ação pública se consolida em complementariedade a responsabilização de outros atores sociais invocando ações solidaristas e familistas. Observa-se que o retorno às intervenções paliativas, assistenciais e de cariz filantrópico, se fortaleceram, especialmente durante o 1º Ciclo de proteção social. Durante o 2º Ciclo – Neoliberal e Progressista -, observa-se o alargamento da atuação da sociedade civil pelo incentivo governamental a ação das organizações não governamentais e instituições filantrópicas, bem como do estabelecimento de parcerias público-privadas e ações subvencionamento público, especialmente no âmbito da política de educação e saúde. Destarte, durante o 3º Ciclo de proteção social - Neoliberal e Neoconservador -, nota-se a retração da atuação da sociedade civil e o endossamento de consensos sociais que postulam a defesa da minimização da atuação do Estado e da expropriação de direitos.

Nesse contexto, fortalece-se a correlação de forças entre perspectivas de universalidade e focalização das políticas sociais. Os avanços consolidados nos bojos dos movimentos de democratização imbricados a defesas de políticas sociais universais se

tornam alvo das medidas de austeridade. Em prol da eficiência da atuação do Estado no campo social se justificam e se fortalecem os serviços focalizados e seletivos.

A lógica do *workfare* também se difunde como concepção ideopolítica da proteção social contemporânea. Na realidade latino-americana, o *workfare* como concepção ideopolítica estruturante da proteção social encontra campo fértil em um cenário de superexploração e precarização estrutural do trabalho. O *workfare* endossa um cenário indigno, precário e desfavorável aos trabalhadores, pelo qual se torna compulsória a aceitabilidade de qualquer emprego - precário, indigno e mal remunerado, em troca da sobrevivência e do acesso a proteção social (RAICHELIS, 2013) Em síntese, o *workfare* “[...] busca consolidar nova racionalidade redistributiva, fundada no compromisso obrigatório dos cidadãos de se subordinarem a medidas de ‘ativação’ (políticas ativas de emprego) para a inserção e a integração no mercado de trabalho, como contrapartida do acesso à ‘proteção social’” (RAICHELIS, 2013, p. 616).

Não obstante, observa-se a eminência do *Workfare State*. Nesse sentido, observa-se a transmutação das funções do Estado contemporâneo à um novo perfil político, moral e ético, em que se torna o Estado “do trabalho” e não mais “do bem-estar” incondicional como direito (PEREIRA, 2020). Dessa forma, o *Workfare State* imbrica-se as características do capitalismo recente de cariz - pós-industrial, pós-moderno e pós-social - em que a pressão dos mecanismos econômicos próprios da globalização torna a proteção social da classe trabalhadora dependente da competição internacional e dos maiores rendimentos do capital. O *Workfare State* metamorfoseou a primazia da proteção social e, nessa perspectiva, “o trabalho como responsabilidade, antecedia o bem-estar do indivíduo que dependia, exclusivamente de bens adquiridos no mercado por meio do exercício desta responsabilidade” (PEREIRA, 2020).

Essa concepção ideopolítica possibilita a abertura necessária aos processos de precarização do trabalho e de expropriação dos direitos trabalhistas, tal como denunciado pela TMD. Ademais, a expropriação dos direitos da classe trabalhadora se consolida mediante a efetivação de reformas – previdenciárias e trabalhistas - no intento de intensificar a superexploração do trabalho na região tornando o mercado interno mais atrativo ao investimento do capital internacional.

Destarte, a respeito das matrizes ideopolíticas da proteção social prevalecentes, observa-se a conclamação dos indivíduos, famílias e atores sociais como principais responsáveis pela proteção social. Nessa direção interpretativa, a concepção ideopolítica

vinculada a teoria de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen renovou as promessas civilizatórias que associam crescimento econômico ao desenvolvimento social. Categorias teóricas como desenvolvimento local, desenvolvimento sustentável, fomento à capacitação, ao capital social e humano, às competências e às oportunidades, são recorrentes na obra de Sen e igualmente observáveis nas recomendações proferidas pelas Cúpulas das Américas, especialmente nas últimas duas décadas<sup>231</sup>. Amartya Sen formulou concepções de proteção social funcionais ao sistema capitalista e à manutenção das históricas desigualdades -, em que pese essa não ser a sua defesa retórica.

Nessa direção, a retomada do pensamento liberal que aloca o indivíduo como centro no processo de transformação social<sup>232</sup> devido a sua condição de agente de desenvolvimento<sup>233</sup>, nega os determinantes da ordem da conjuntura econômica e política, reforçando a responsabilização individual e familiar<sup>234</sup> diante das expressões da questão social vivenciada pela coletividade. Nessa lógica, a pobreza não estaria restrita à carência de recursos econômicos, do contrário, também estaria associada à carência de capacitações que tolhem liberdades expondo sujeitos e coletividades à situação de exclusão e risco social<sup>235</sup>. Ao deslocar a discussão da pobreza do eixo econômico, o autor reafirma a importância do desenvolvimento de competências e de capacitações humanas como via de desenvolvimento social e, por conseguinte, abnega da análise da conjuntura econômica que situa o pauperismo como rebatimento do sistema capitalista. Essa tônica é evidenciada nas recomendações difundidas pelas agências multilaterais do desenvolvimento no campo da educação e assistência social para a América Latina, conforme observado no Quadro 13.

Ademais, dentre as concepções ideopolíticas de proteção social mais recorrentes nas recomendações das agências figura a necessidade do provimento das necessidades básicas, a qual Pereira (2016) define como uma categoria controversa. A análise das necessidades humanas não pode ser mensurada ou definida apartada da noção de direitos,

---

<sup>231</sup> Especialmente no 2º Ciclo dos sistemas protetivos, tal como observado no item 4.1 desta tese.

<sup>232</sup> Transformação social deve ser observado nesta análise como suplantação das iniquidades sociais, tal como proposto por Amartya Sen.

<sup>233</sup> Sobre este conceito ver o Quadro 3.

<sup>234</sup> A este respeito, Teixeira e Campos (2010) definem que a perspectiva familista é marcada por uma grande sobrecarga das famílias em relação às funções protetoras outrora providas pelos sistemas protetivos públicos em um contexto de minimização da ação do Estado na proteção social.

<sup>235</sup> A ideia de manejo do risco social se atrela à concepção de multidimensionalidade da pobreza e das vulnerabilidades amplamente explorada pelo Banco Mundial, a partir das teorizações de Amartya Sen. Nesse sentido, o manejo do risco social pressupunha três estratégias básicas, sendo elas a mitigação, a prevenção dos eventos negativos e a sua superação.

contudo, o conflito intrínseco ao tema se refere a quem incumbe o seu provimento e quais são as necessidades básicas comuns a coletividade. Nesse sentido:

Será o livre, natural e espontâneo movimento da vida em comunidades consensuais que automaticamente regula a distribuição ou a contenção de recursos a depender da abundância ou escassez destes? Do indivíduo que as padece? Do Estado investido de obrigações cidadãs, de caráter público? Do mercado, como agente privado, cuja lógica incentiva a competição como o principal ingrediente para o alcance individual da autossustentação dos portadores de carências materiais? Ou de outros atores não mercantis, como a família e a solidariedade primária de vizinhos, amigos e correligionários? (PEREIRA, 2016, p. 58).

Comumente, teóricos vinculados às concepções teóricas liberais ou mesmo burguesas, negam a existência de necessidades humanas coletivas<sup>236</sup>, como forma de inviabilizar o seu reconhecimento e a pertinência de seu atendimento junto aos sistemas de proteção social. Indubitavelmente, o acesso às condições de vida que possibilitam o desenvolvimento humano autônomo, livre e saudável, pode ser considerado um denominador comum frente a discussão de quais necessidades humanas são primordiais em diferentes culturas e países. A esse respeito, cabe ressaltar que a história pretérita e contemporânea da humanidade é categórica em desprover as necessidades universais<sup>237</sup> de coletividades.

Nota-se que a negação ou a invisibilidade das necessidades humanas não atendidas possibilitou o endossamento das perspectivas ideopolíticas neoconservadoras (especialmente no 3º ciclo dos sistemas protetivos), atreladas à mercadorização das necessidades humanas e a criminalização e/ou culpabilização da pobreza<sup>238</sup>. A respeito desse último ponto, ressalva-se que a retração do Estado Social e a maximização do Estado Penal consolida consensos sociais abonatórios a expropriação de direitos e a

---

<sup>236</sup> Na concepção liberal são identificadas as necessidades humanas como sociais, preferências individuais, vícios, sonhos de consumo, desejos, ou seja, presume-se que com elas, não incumbiria ao Estado se responsabilizar (PEREIRA, 2016).

<sup>237</sup> A este respeito, Pereira (2016) em análise à obra de Cabrero (1994), indica que em contrariedade às concepções que reduzem as necessidades humanas a desejos ou preferências individuais, tais necessidades são históricas, objetivas e universais. Objetivas, pois, a sua definição independe de preferências individuais, universais, pois todos os seres humanos em diferentes temporalidades históricas possuem necessidades comuns.

<sup>238</sup> A esse respeito, evidencia-se que a retração do Estado Social mediante a expropriação de direitos torna amplos segmentos sociais empobrecidos e socialmente e excluídos alvos do Estado Penal. O endossamento do encarceramento de pessoas pobres e negras é uma das estratégias adotadas diante a insuficiência do Estado em prover as solutivas mazelas sociais.

designação da pena capital aos sujeitos “não merecedores” materializada pelo encarceramento em massa e pela necropolítica<sup>239</sup>.

A abordagem alusiva às necessidades humanas não pode ser reduzida a uma carência individual, nem tampouco servir de instrumento para novas abordagens teóricas que deslocam a problemática de sua dimensão coletiva para a individual, comum à abordagem liberal. A compleição de direito deve ser invocada, pois, é a partir desta conotação que “se obriga o Estado a ser o principal agente de sua satisfação, descartando, por consequência, o mercado (que não tem vocação social) e as instituições privadas sem fins lucrativos (que não garantem direitos) do exercício dessa função” (PEREIRA, 2016, p. 61).

Destarte, o discurso da meritocracia (capacitações e merecimento) também encontra eco, endossando as históricas desigualdades (sociais, educacionais, econômicas e em outros setores), diante da difusão de consensos sociais que endossam a competição e reduzem o acesso à proteção social, mediante a adoção de critérios seletivos<sup>240</sup>. A concepção de meritocracia no âmbito da política social renega a compleição de direitos cidadãos que historicamente fomentaram a estruturação dos sistemas proteção social, “com a supremacia da ideologia neoliberal – que menospreza os valores supracitados -, os direitos sociais vêm sendo duramente desmontados e substituídos pela lógica *meritocrática*” (PEREIRA, 2016, p. 64).

A concepção de mérito adota os princípios de hierarquia e competição no intento de criar critérios “*neutros*” para selecionar pessoas que acessarão direitos. O mérito torna-se uma concepção prevalecente na proteção social por ser considerado um “incentivo essencial para a produção individual em prol da sociedade e para impedir que os improdutivos se beneficiem do produto do esforço dos produtivos” (PEREIRA, 2016, p. 65).

Ao desconsiderar trajetórias individuais e condições sociais pretéritas de sujeitos e coletividades à adoção da concepção meritocrática na proteção social se torna um instrumento de exclusão social e endossamento de desigualdades, ademais, fortalece os

---

<sup>239</sup> O Conceito de necropolítica foi cunhado pelo pesquisador camaronês Achille Mbembe. Para além de um conceito teórico, trata-se de uma denúncia acerca do poder coercitivo e violento dos Estados, pelo qual se promove a violência, o estigma, a exclusão e até morte de minorias sociais.

<sup>240</sup> A esse respeito, Camila Potyara (2016, p. 65) cita que no âmbito da política social “o mérito pode vincular-se a um merecimento não relacionado a um fato elogioso ou louvável; o louvável, nesse caso, residirá no critério seletivo da atenção social, que determina quem de fato é suficientemente pobre e, por conseguinte, destituído de meios para se autossustentar, para ser merecedor da proteção social, que muitas vezes é punitiva.”



instrumentos de seletividade, visto que “pela ótica focalizada e seletiva da doutrina liberal, o merecedor da proteção social deve ser o mais pobre dentre os pobres [...] além de demonstrar idoneidade moral, não fraudar o sistema e oferecer contrapartidas” (PEREIRA, 2016, p. 65). Tal concepção é transversal as recomendações propostas pelas agências multilaterais do desenvolvimento à América Latina, especialmente no campo das políticas de educação durante os três ciclos de proteção social.

Destarte, o debate sobre a categoria do empoderamento também pode ser associado a teoria *Desenvolvimento como Liberdade* elaborada por Amartya Sen. Nessa análise, as liberdades conquistadas pelos indivíduos suscitariam o seu empoderamento. No âmbito da proteção social essa concepção também está vinculada a ideia de que assim indivíduos poderiam escolher livremente qual serviço (a exemplo da saúde, educação) comprar e qual fornecedor acessar. O acesso aos serviços sociais públicos representaria a falha em observar a importância do empoderamento, pois impediriam que os indivíduos “invistam suas próprias energias no desenvolvimento de suas aptidões pessoais, de sua liberdade, de seu livre-arbítrio, e de sua responsabilidade, todos os atributos estimulados pelo poder da escolha” (PEREIRA, 2016, p. 144).

Esta abordagem também se torna um argumento explicativo às expressões da questão social “a pobreza é representada pelo fracasso dos sujeitos no mercado, reforçado ainda pela baixa autoestima, pela apatia, pelo desempoderamento” (SIQUEIRA, 2011, p. 10), diante dessa perspectiva, “A pobreza e a tirania são os principais entraves à liberdade [...] O ‘empoderamento’ dessas pessoas é, então, proposto como meio e fim para a ‘transformação das relações de poder existentes’ e superação do estado de pobreza”. (SIQUEIRA, 2011, p. 10).

Essa concepção ideopolítica influente no delineamento dos escopos de proteção social coaduna a noção de autoprovisamento e empreendedorismo. Em ambas as concepções se aloca no indivíduo a incumbência de solucionar questões vivenciadas por coletividades. “Dessa maneira, o trabalhador não é mais concebido apenas como força de trabalho, mas sim como capital pessoal que toma decisões. O triunfo final do capitalismo ocorre quando cada trabalhador se torna seu próprio capitalista<sup>241</sup>” (BURGAYA, 2020, p. 52).

---

<sup>241</sup> A esse respeito, cabe ressaltar a importância da categoria microcrédito como forma de enfrentamento da pobreza e fomento ao empreendedorismo na teoria de Amartya Sen. Quanto a isso, Siqueira (2011, p.9) teoriza: “Para Sen, o desenvolvimento, como liberdade, e esta como realização das pessoas, conta com um instrumento privilegiado para ser atingido: o microcrédito. Este consiste em pequenos créditos, de forma flexível, desburocratizada e com juros baixos, para as populações mais carentes, como forma de permitir o

Em interpretativa similar, situa-se o contemporâneo homem empresarial como produto da inferência do neoliberalismo na subjetividade humana (DARDOT; LAVAL, 2016). Nessa análise, o empreendedorismo passa a ser concebido como um modo do governo de si. A atitude empreendedora socialmente desejável parte do comportamento economizante, em que o indivíduo livre utiliza as suas capacidades para descobrir boas oportunidades no mercado. A notoriedade que essa perspectiva encontrou no âmbito da proteção social expôs amplos segmentos a situação e desproteção. A esse respeito: “impôs-se a ideia de que os governos deveriam dar passe livre aos empreendedores individuais e deixar de subvencionar os pobres e os preguiçosos. Não há legitimação democrática possível quando as instituições facilitam tanta exclusão social” (PEREIRA, 2020, p. 55).

A valorização ideopolítica do empreendedorismo renova a defesa e a argumentação a favor do livre mercado e contribui para a criação da noção de uma sociedade empresarial, cujo espírito do empreendimento e da gestão empresarial figuram como via do progresso coletivo. O espraiamento desta concepção ao longo das décadas e sua imbricação aos sistemas protetivos foi possível devido à atuação da educação e da mídia na construção de um novo modelo humano genérico, cuja formação dentro do espírito do empreendimento tornou-se prioridade educacional e instrucional ocidental. (DARDOT; LAVAL, 2016). Ademais, as organizações internacionais também tiveram um papel determinante no estímulo desta concepção, conforme é observável nas recomendações das últimas três décadas inerentes ao campo de educação e formação profissional.

A incorporação da concepção ideopolítica do empreendedorismo no campo da proteção social latino-americana possui relação direta com a desresponsabilização do Estado frente ao agravamento das expressões da questão social e o consequente endossamento da concepção de auto provimento. A funcionalidade dessas concepções ideopolíticas possui estreita relação com os processos de precarização e superexploração do trabalho<sup>242</sup> vigentes na América Latina, que acarretam o empobrecimento da classe

---

financiamento a atividades produtivas, educativas e outras, que os créditos comuns não permitem. O microcrédito permitiria às famílias e aos indivíduos a geração de fontes de renda, a construção de moradias, o acesso à escola etc., promovendo-se assim a realização das pessoas, ou seja, a liberdade, fundamento do desenvolvimento, na concepção do autor”.

<sup>242</sup> Os processos contemporâneos de precarização do trabalho suscitam a implementação de reformas trabalhistas, previdenciárias, o desmantelamento da organização sindical e o endossamento da superexploração do trabalho. A não inserção no mercado se torna um demérito pessoal e paulatinamente o mercado de trabalho se torna mais precário. A esse respeito, veja o conceito de uberização das relações de

trabalhadora e sua desproteção social diante das insuficientes políticas sociais existentes. Nesse sentido, cabe a crítica ao “discurso político de corte neoliberal-neoconservador, que reduz a política social ao bem-estar individual provido, preponderantemente, pelo trabalho assalariado, alienado e produtor de mais-valia” (PEREIRA, 2020, p. 87).

O movimento neoconservador inaugurado durante o 3º Ciclo de proteção social teve como cenário a abertura de um ciclo econômico recessivo e a expropriação de direitos de cidadania outrora conquistados. Observa-se que no campo da proteção social a minimização do Estado atrelada a retração do gasto social público no campo social se consolidou em uma conjuntura de enfraquecimento das forças populares<sup>243</sup>, logrando êxito devido ao seu cariz impositivo e antidemocrático<sup>244</sup>. Consensos ideológicos individualizantes, meritocráticos e ancorados em perspectivas protetivas familistas e neoconservadoras se tornaram o constructo funcional à dilapidação dos escopos protetivos e a paulatina expropriação<sup>245</sup> dos direitos de coletividades.

A intensificação da exploração (e superexploração) do trabalho na América Latina também se fez perceptível e esteve associada à materialização de movimentos reformistas no âmbito da previdência dos trabalhadores e dos direitos trabalhistas<sup>246</sup> em resposta às exigências do mercado globalizado. O empobrecimento da classe trabalhadora e a precarização das condições objetivas de trabalho se fez efetivo em um cenário de ampliação da educação básica e do ensino profissionalizante, contrariando a premissa

---

trabalho presente na obra “Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho”, de autoria de Virgínia Fontes.

<sup>243</sup> Em que pese a latência de manifestações populares na América Latina essas se fizeram sem força política para transformações e/ou estancamento da expropriação dos direitos. O cenário neoconservador político/econômico e a cooptação dos movimentos populares deve ser considerada como fator determinante nesse contexto.

<sup>244</sup> Veja as reformas nos escopos de proteção social materializadas via decretos governamentais sem a participação popular, conforme tratado no Capítulo 3 desta tese.

<sup>245</sup> O conceito de expropriação de direitos pode também ser relacionado aos movimentos de privatização das políticas sociais como resposta às exigências do sistema capitalista. A esse respeito, nota-se que o estágio capitalista atual em que a “economia dos serviços” ganha importância, observa-se o espraiamento sobre áreas comumente atreladas ao poder público. A privatização e a mercadorização dos serviços de saúde e de educação a partir da atuação de grandes corporações internacionais deve ser analisada a partir dessa conjuntura econômica.

<sup>246</sup> Como exemplo dessas reformas cabe destacar que a reforma trabalhista Argentina foi proposta por Mauricio Macri no ano de 2017 e não aprovada após grande pressão sindical, contudo, a reforma da previdência foi aprovada nesse mesmo ano. A reforma trabalhista e previdenciária no Brasil foi aprovada no ano de 2017 e 2019 (Governos conservadores de Michel Temer e Jair Bolsonaro). A reforma trabalhista chilena foi aprovada em 2008 durante o governo de Michele Bachelet, contudo, em que pese o pêndulo pró-trabalhador, as mudanças não foram de grande monta às dinâmicas trabalhistas há longa data precarizadas. Atualmente, Piñera pleiteia nova reforma trabalhista e previdenciária pró-empresariado no país. Na realidade do Uruguai não decorreram amplas reformas, em que pese as mudanças de dispositivos legais a favor dos direitos do trabalhador.

defendida por Sen de que a aquisição de capital social e humano via educação endossaria o acesso as liberdades substantivas dos trabalhadores.

Em linhas gerais, as concepções vinculadas a gestão e as matrizes ideopolíticas de proteção social coadunam com as recomendações da Cúpulas das Américas (Quadros 13 e 16) e inegavelmente encontram ressonância a perspectiva teórica liberal de Amartya Sen. No contraponto, tanto as concepções quanto as próprias recomendações internacionais destoam-se das perspectivas teóricas críticas, tal como a teoria marxista da dependência.

A negação do acirramento da luta de classes, da superexploração do trabalho latino-americana e da expropriação dos direitos dos trabalhadores endossados nas últimas décadas impossibilita a emergência de sistemas protetivos universais direcionados a democratização no acesso ao excedente econômico construído pela classe trabalhadora<sup>247</sup>. A prevalência de concepções liberais – e atualmente neoliberais e neoconservadoras – no campo protetivo ao endossarem conduções meritocráticas, moralizantes, culpabilizadoras dos indivíduos perpetuam a exploração e subalternização da classe trabalhadora.

Partindo do panorama apresentado, o próximo item desta tese buscará problematizar aspectos da proteção social latino-americana contemporânea sob a luz dos fatos históricos recentes. Nesse sentido, aspectos da eminência da pandemia de COVID-19 (e/ou Coronavírus) serão problematizados à luz da importância dos sistemas protetivos da América Latina.

#### **4.4 Considerações acerca da pandemia de COVID-19 e a conjuntura sociopolítica e econômica contemporânea na América Latina**

A análise da proteção social latino-americana na atualidade reconhece os rebatimentos da pandemia mundial de COVID-19 na sociedade. A crise de saúde que teve início no ano de 2020, impulsionada por uma doença infecciosa letal, até então desconhecida, atingiu 104<sup>248</sup> milhões de pessoas até o início do ano de 2021, acarretando mais de 2 milhões<sup>249</sup> de mortes ao redor do mundo. O pronunciamento de representantes da Organização Mundial da Saúde (OMS) ressona a gravidade da crise de saúde

---

<sup>247</sup> A esse respeito veja a produção “Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência” de autoria de Beatriz Paiva, Mirella Roch e Dilceane Carraro.

<sup>248</sup> Precisamente cento e quatro milhões e novecentos e cinquenta e seis mil e quatrocentos e trinta e nove pessoas infectadas no mundo até o dia 06 de fevereiro de 2021 (OMS, 2021).

<sup>249</sup> Precisamente dois milhões e duzentos e noventa mil e quatrocentos e oitenta e oito pessoas que vieram a óbito no mundo até o dia 06 de fevereiro de 2021 (OMS, 2021).

estabelecida: “Esta não é a primeira vez que a OMS responde a uma pandemia, e não será a última - mas COVID-19 é a crise mais desafiadora que já enfrentamos” (OMS, 2020).

O COVID-19, também conhecido como Coronavírus, foi uma ameaça há longa data alertada por pesquisadores da área de saúde e epidemiologia. O seu rápido alastramento foi sintomático de uma organização social muito globalizada e interconectada, situação que requisitou a tomada de medidas supranacionais como forma de contenção do vírus e criação de uma vacina que minimizasse a sua danosidade. Ao término do ano de 2020, aproximadamente um ano após o primeiro caso diagnosticado<sup>250</sup>, as primeiras vacinas<sup>251</sup> foram lançadas após um curto período de testes.

A eminência da pandemia e os longos períodos de isolamento e *lockdown* a que estiveram submetidos países ao redor do mundo, produziram efeitos significativos no âmbito da organização da vida social e econômica. Em que pese a sua amplitude global, inegavelmente, a pandemia COVID-19 não atingiu a todos os países e pessoas de forma igualitária, do contrário, a sua materialização evidenciou as históricas desigualdades que separam regiões e grupos sociais.

A América Latina como região mais desigual do mundo sofreu – e ainda sofre – os impactos desastrosos da pandemia. No âmbito econômico, estima-se que em período anterior à crise de saúde, a região já registrava um lento crescimento econômico. Nesse sentido, “A Cepal aponta que entre 2014 e 2019 o crescimento foi em média de 0,3% ao ano. Em 2019, especificamente, foi de 0,1%. De acordo com suas projeções, a América do Sul se contrairá - 7,3% neste ano e crescerá 3,7% em 2021” (EL PAÍS, 2020). Dados da Cepal (2021) estimam que no contexto de contração global a região da América Latina é a mais atingida do mundo devido à crise originada na pandemia de COVID-19<sup>252</sup>. Ademais, estima-se um aumento de 16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza a partir de 2020, totalizando 83,4 milhões de latino-americanos nessa situação (CEPAL, 2021).

A retomada do crescimento no ano de 2021 estaria condicionada à incidência de novos surtos pandêmicos, à eficiência dos governos em produzir e distribuir vacinas e à capacidade dos Estados em manter estímulos monetários e fiscais, apoiando os setores

---

<sup>250</sup> O primeiro caso foi diagnosticado na cidade de Wuhan na China em meados de dezembro de 2019.

<sup>251</sup> Conforme informações da Organização Pan-Americana da Saúde (2021) “Em dezembro de 2020, havia mais de 200 vacinas candidatas em desenvolvimento, algumas mais avançadas que outras. Mais de 50 delas já estão sendo testadas em humanos”. (OPAS, 2021)

<sup>252</sup> A este respeito vide documento recentemente publicado pela CEPAL intitulado “Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2020”.

produtivos. A priorização do gasto público para a reativação e a transformação econômica e social priorizando o investimento em emprego e, a ênfase em incentivos para o desenvolvimento produtivo (e às micro, pequenas e médias empresas) despontam como medidas econômicas importantes, apontadas pela Cepal. No âmbito da política social, a extensão da renda básica às pessoas em situação de pobreza atrelada a universalização dos sistemas de proteção social e essas são algumas das solutivas preconizadas como via de minimização dos efeitos da crise de saúde (CEPAL, 2021).

Diante desse contexto e em análise à conjuntura social delineada pela pandemia, o Quadro 18 apresenta os dados relativos à pandemia de COVID-19 nos países pesquisados nesta tese.

Quadro 18 - Evolução da pandemia COVID-19 na América Latina

País	Número Contaminados	Número de Óbitos	Casos a cada 1 milhão de pessoas	% de contaminados em relação ao total mundial	Posição mundial (nº de contaminados)
<b>Argentina</b>	1.978.383	49.270	43.986	1,86%	12º
<b>Brasil</b>	9.497.992	231.273	44.702	8,96%	3º
<b>Chile</b>	747.801	18.885	39.152	0,70%	24º
<b>Uruguai</b>	44.802	480	12.736	0,04%	101º

Fonte: Sistematizado pela autora a partir plataforma Google notícias COVID-19, 2021<sup>253</sup>

As medidas de controle ao alastramento da contaminação do vírus COVID-19 no contexto latino-americano requisitaram a atuação dos Estados e governos de forma integrada<sup>254</sup>. Observa-se que os resultados menos devastadores foram perceptíveis nos países em que os sistemas de saúde públicos eram consolidados e possuíam atuação contínua na área de epidemiologia. Na contra tendência se evidencia a gravosa situação dos Estados Unidos da América (EUA) - atual epicentro da pandemia que abarca 25,4% dos casos de contaminação mundial -, a realidade norte-americana foi historicamente reconhecida por implementar sistemas de saúde amplamente privatizados e residuais.

Dentre os países latino-americanos com maior taxa de contaminação e óbito se encontra o Brasil. Em que pese a existência de um amplo sistema (conforme apresentado

<sup>253</sup> Dados alusivos à data de 06 de fevereiro de 2021.

<sup>254</sup> A esse respeito veja as medidas de fechamento das fronteiras dos países; intercâmbio de pesquisas pró-vacina; trocas de insumos (máscaras, seringas), dentre outros aspectos.

no Capítulo 3), ações governamentais controversas foram protagonizadas pelo governo conservador de Jair Bolsonaro. Dentre essas ações se destacam o repúdio às medidas de isolamento social recomendadas pela Organização Mundial de Saúde e o desencorajamento público da vacinação proposto pelo Presidente da República e os seus correligionários<sup>255</sup>.

Dentre os países pesquisados que alcançaram maior êxito no controle do alastramento da pandemia de Covid-19 se encontra o Uruguai. Com as menores taxas de incidência de casos em proporção à sua população e um dos menores índices de mortalidade do mundo<sup>256</sup>, as ações adotadas no Uruguai viabilizaram ampla testagem da população, a implementação de laboratórios de diagnóstico em todos os hospitais públicos do país geridos por pesquisadores (mestres e doutores) das universidades do país e o fomento às práticas de telemedicina. A respeito da testagem, ressalta-se que a criação de um teste de baixo custo formulado por um pesquisador do país<sup>257</sup> possibilitou a desvinculação da regulação das indústrias farmacêuticas, que lideraram a fabricação e centralizaram internacionalmente a comercialização dos testes. Em que pese a emergência do governo conservador de Lacalle Pou, que sucedeu à gestão *Frente Amplio*, a tradição do fomento ciência e a pesquisa no Uruguai atrelada a existência de um forte sistema público de saúde possibilitaram a implementação de boas práticas frente à crise de saúde decorrente.

A realidade Argentina no tocante à contenção da pandemia de COVID-19 perpassou por estágios distintos. Inicialmente com amplas medidas de contenção e isolamento social apresentou os melhores indicadores da região não tendo um pico inicial, contudo, após outubro de 2020, evidenciou-se o aumento massivo das taxas de contaminação e o número de óbitos. A Sociedade Argentina de Infectologia justifica tal

---

<sup>255</sup> Diante dessa pauta veja o movimento antivacina há longa data existente no Brasil e no mundo.

<sup>256</sup> Notícias recentes alusivas ao início do ano de 2021 apontam um crescimento das taxas de contaminação comunitária do vírus e o aumento do número de óbitos. Tal contexto é associado ao relaxamento das medidas de isolamento social. Em que pese tal situação, os dados do país ainda o alocam em posição privilegiada diante da eficácia das medidas de contenção adotadas.

<sup>257</sup> Gonzalo Moratorio foi o único latino-americano eleito pela revista internacional *Nature* como um dos dez cientistas mais importantes de 2020 pelo desenvolvimento de um teste de detecção do COVID-19 de baixo custo e desvinculado das indústrias farmacêuticas. Moratorio em entrevista sobre os testes criados ressalta que “Nossos PCRs são autônomos e soberanos. Não precisamos de nenhum grande laboratório nem empresa farmacêutica para realizá-los. Isso é uma vantagem porque, por exemplo, os testes da Roche só funcionam com equipamentos da Roche e os equipamentos da Roche só analisam os testes da Roche. O mesmo acontece em outros casos. Nossos testes são para todos os tipos de equipamentos, são abertos e gratuitos porque os financiamos com recursos públicos e a cooperação internacional.” A ele foi atribuído parcela do sucesso uruguaio em controlar efetivamente a pandemia, tornando-se referência de atuação exemplar no mundo (EL PAÍS, 2021).

realidade pela propagação do coronavírus pelo interior do país, nesse sentido, refere-se que “Até pouco tempo atrás, praticamente não havia casos da doença no interior. Mas a reabertura no início de setembro foi feita sem os mesmos protocolos de prevenção contra o vírus que foram aplicados na Cidade Autônoma de Buenos Aires, a capital do país [...] A falta de precaução tornou o interior um terreno fértil para o avanço da COVID-19” (BBC, 2021).

Em que pese a adoção das medidas de isolamento social, restrição das fronteiras e sensibilização da população do país, bem como ações de como a construção de 12 hospitais e ampliação da realização de testes nos últimos meses de 300 para 25 mil exames diários promovidas pelo governo progressista de Alberto Fernández<sup>258</sup>, não foram suficientes para impedir o agravamento da crise de saúde no país.

A questão política acentuou o cenário “outro fator que dificulta ainda mais o combate da epidemia agora é que os governadores da oposição já não demonstram a mesma disposição de agir em sintonia com as orientações sanitárias do governo federal” (BBC, 2021). Representantes da oposição Argentina protagonizaram campanhas contra o isolamento social como forma de retomar o crescimento econômico e a favor da utilização preventiva de medicamentos que não tiveram a sua cientificidade comprovada. Essa última estratégia foi semelhante à adotada por representantes políticos conservadores do Brasil.

Assim como a realidade argentina, o contexto chileno também adotou medidas de isolamento como forma de conter a propagação do vírus. Contudo, o agravamento da situação ocorreu nas regiões interioranas do país atingindo seu pico em junho de 2020. As estratégias adotadas pelo governo conservador de Sebastián Piñera previram ampla testagem e medidas impositivas de circulação. Em que pese a paulatina diminuição das medidas de isolamento ao longo do de 2020, durante o seu término se evidenciou o agravamento dos indicadores de contágio região metropolitana do país (cidade de Santiago), situação que acarretou imposição de novas medidas restritivas como lockdown parcial e toque de recolher da população (BBC, 2021).

Em que pese a dificuldade em analisar os processos históricos em curso, tal como a eminente pandemia de COVID-19, buscar-se-á identificar alguns fatores que imbricam essa crise de saúde aos sistemas protetivos da América Latina e de que forma os

---

<sup>258</sup> Ressalta-se que a atual vice-presidente argentina é a política progressista Cristina Kirchner. Ela já esteve na presidência do país em outras ocasiões, conforme detalhado nos Capítulos 3 e 4 desta tese.



impactam. No âmbito social, o agravamento das desigualdades da região, o endossamento do empobrecimento e o aumento massivo do desemprego e do trabalho precário, mostram-se como alguns dos fatores que afetam diretamente a classe trabalhadora latino-americana.

A respeito das desigualdades, é notório que não se tratou de um vírus democrático, ideia amplamente difundida em debates sobre o tema. Do contrário, a eminência pandêmica evidenciou a exacerbada desigualdade econômica e social da região. Os grupos empobrecidos dos países economicamente dependentes foram os mais afetados pela crise, realidade constatada pelo primeiro óbito em decorrência do vírus no Brasil. A primeira vítima foi uma mulher negra, empregada doméstica, que não pôde realizar o isolamento social devido às imposições do seu trabalho, sendo então contaminada por seus empregadores (OXFAM, 2020). Nota-se que as orientações nacionais e internacionais de isolamento e controle de higiene (uso de máscaras, recorrente higienização das mãos) foram intangíveis para grande parte da população que não tem acesso a necessidades básicas de alimentação, habitação e saneamento básico.

No âmbito do trabalho, evidenciou-se a intensificação da precarização sob a face do desemprego, da uberização do trabalho autônomo e empreendedor; a intensificação das jornadas de trabalho mediante trabalho remoto e a sobrecarga de trabalho (trabalho formal e trabalho doméstico) às mulheres latino-americanas. Especialmente no tocante ao desemprego, foram elas as mais afetadas pela crise. Estudos promovidos pela CEPAL e pela OIT em análise as estimativas do emprego no cenário pós-pandemia preveem uma lenta recuperação atrelada a retração do nível no PIB, durante a crise a taxa de desocupação na região atingiu a marca de 10,7% (CEPAL, 2021).

O cenário em voga aponta o fortalecimento de discursos neoconservadores atrelados a reafirmação lógica culpabilização individual da classe trabalhadora pela situação a que perpassam e pela responsabilização única do auto provimento. Ela vigora a perversa lógica contábil que capitaliza a política ao abandonar vidas improdutivas e acrescenta assertivamente que “não é porque o cálculo econômico diz que algumas vidas valem mais que outras que devemos agir politicamente de acordo com isso” (ŽIŽEK, 2020, p. 15).

Diante das gravosas investidas contra os direitos dos trabalhadores outrora conquistados e paulatinamente expropriados em período anterior a pandemia, identifica-se a urgente necessidade de politizar esse debate, lançando luz às deletérias consequências

que as lentes analíticas e ideopolíticas neoliberais produzem nesse campo. A crise de saúde mais gravosa do último século encontra a emergência do neoconservadorismo como cenário. O uso político feito da pandemia, especialmente por parte de governos conservadores do mundo, possibilitou o fortalecimento de ideias de repúdio à ciência, a emergência de teorias associadas às conspirações e ao fortalecimento de sentimentos nacionalistas, patrióticos e saudosistas a um passado místico<sup>259</sup>. Tais concepções possibilitam a renovação de concepções excludentes, racistas, xenófobas e individualizantes, ambas funcionais à corrosão do tecido social e à conflitualidade competitiva entre a classes útil à ordem capitalista contemporânea. Ao discorrer sobre essa nova normalidade:

A atual propagação da epidemia do coronavírus também desencadeou um enorme surto de vírus ideológicos que se encontravam em estado dormente em nossas sociedades: *fake news*, teorias da conspiração paranoicas, explosões de racismo [...] A necessidade concreta e bem fundamentada de implementar quarentenas reverberou nas pressões ideológicas de erguer fronteiras claras e submeter a condições de isolamento ‘inimigos’ que representariam uma ameaça a nossa identidade (ŽIŽEK, 2020, p. 41).

O endossamento do maniqueísmo individualista comum a racionalidade neoliberal que infere na subjetividade humana contemporânea, pressupõe a existência do “eu” e do “outro” em arena de oposição. Essa concepção fortalece o repúdio as minorias sociais sugerindo quais vidas valem a pena se salvar e quais merecem serem abdicadas em meio a uma crise de saúde mundial. O rechaçamento das minorias possui estreita relação com a noção higienista transversal ao neoconservadorismo contemporâneo, em outras palavras, a prática do higienismo social como uso político serve para exterminar amplos contingentes populacionais improdutivos, pauperizados e socialmente excluídos.

Indubitavelmente, a eminência dessa crise de saúde demonstrou a importância da proteção social em saúde de cariz universal. Ademais, o investimento em pesquisas e inovações científicas em matéria de saúde também demonstrou a sua pertinência e relevância à sociedade. Em tempos em que a ascensão neoconservadora e a disseminação de consensos sociais que repudiam a ciência e consideram a garantia de direitos promovida pelo Estado é um excesso, dados apontam que os melhores manejos da pandemia ocorreram em países com sistemas públicos de saúde estabelecidos e tradição em pesquisas científicas.

---

<sup>259</sup> A esse respeito, veja Jason Stanley e a sua obra “Como Funciona o Fascismo”.

No âmbito da proteção social, as agências multilaterais como a ONU, a OMS e a própria CEPAL, indicam a importância do alastramento dos lastros protetivos públicos e o estabelecimento de rendas mínimas em regiões pauperizadas. O tom universalista destas recomendações se contrapõe a tônica neoliberal e neoconservadora em voga nesse 3º ciclo dos sistemas protetivos. Inegavelmente, ao sistema capitalista pouco interessa a retomada dos sistemas protetivos dos anos dourados do capitalismo, portanto, qual será a sua posição?

A realidade social pós-pandemia é imprevisível. Questionamentos sobre cenários prospectivos emergem, dentre os mais recorrentes: ao término da pandemia os governos do mundo terão preconizado vidas ou economias? A quem caberá o custo econômico desta crise de saúde? Irá o sistema capitalista se transmutar para se readaptar a nova realidade? Serão a crise de saúde o início um novo nicho lucrativo a ser explorado pela voracidade capitalista tal como as guerras internacionais tornaram-se os países imperialistas? Distante de teorias conspiratórias, mas atenta aos atores que aumentaram exponencialmente seus rendimentos durante a pandemia, cabe atentar-se a quais serão as conduções adotadas pelas corporações internacionais atuantes há longa data no campo de saúde (tal como indústrias farmacêuticas e médicas), a partir desse marco temporal imposto pela pandemia de COVID-19.

Destarte, no âmbito da atuação dos Estados frente à nova realidade emergente, quais serão as novas concepções de desenvolvimento que surgiram no cenário pós-pandêmico para as economias centrais e periféricas do mundo? Qual é o limite para o colapso da conjunção neoliberalismo e neoconservadorismo contemporânea? O percurso pandêmico e suas decorrências sociais, políticas e econômicas estão a criar o campo fértil para o início de um processo civilizatório revolucionário direcionado a padrões societários globais igualitários?

As respostas a esses e outros questionamentos permanecem inacessíveis na atualidade e o movimento dialético da história se encarregará de desnudar este novo cenário. Os ensejos pela construção de uma nova ordem societária, em que a solidariedade global seja mobilizada em prol de um novo sistema econômico e de uma sociabilidade equânime são inequívocos. Contudo, cabe ressaltar que tais mudanças, em que pese o cenário de crise estrutural, não ocorrerão despreendidamente de movimentos de resistência e luta coletiva. A proteção social possui papel importante nesse processo: a defesa por sistemas protetivos universais que propiciem a coletividades o acesso a direitos

e a vidas dignas se tornam imprescindíveis para os processos de transformação social. Nesse sentido, sabe-se que “a verdadeira luta se dará em torno de qual forma social substituirá a nova ordem mundial liberal-capitalista” (ŽIŽEK, 2020, p. 133).

Inegavelmente, a eminência da pandemia de COVID-19 atrelada à ascensão do 3º ciclo neoliberal e neoconservador da proteção social contemporânea, produz inseguranças de diversas ordens aos crédulos em processos civilizatórios equânimes e revolucionários. O curso dialético da história desnudará os rebatimentos da profunda crise de saúde vivenciada em nível planetário, no entanto, o ensejo de que os sistemas protetivos universais voltem a ser valorados e possibilitem a classe trabalhadora o usufruto de toda a riqueza que produz se torna o cenário prospectivo prenunciado.

Destarte, à guisa de conclusão, a discussão subsequente versará sobre a análise final dos conceitos, ideias e proposições problematizadas e defendidas nesta tese.

## 5 CONCLUSÃO

Indubitavelmente, nos últimos trinta anos, foram produzidos notáveis progressos no campo da proteção social latino-americana. Em comparação ao cenário social vivenciado durante a década de 80, observou-se a redução da pobreza, a melhoria na saúde básica da população e a ampliação da política educacional nos níveis de ensino obrigatório. Contudo, esperava-se mais. O ensejo pela transposição da desigualdade social, pela erradicação das perversas formas de superexploração do trabalho e pela construção de uma união continental latino-americana que propiciasse a sua libertação das amarras da dependência econômica internacional, foram promessas civilizatórias nascidas no bojo dos processos democratizantes não alcançadas.

O intento de que ao nascer do século XXI, as veias da América Latina não estivessem mais abertas, mas cicatrizadas e direcionadas a potencializar o vigor econômico e político dessa região, tornam-se pautas revolucionárias não efetivadas e, por vezes, suprimidas em meio aos interesses econômicos da ordem globalizada. A reatualização das formas de colonialismo (neocolonialismo) na América Latina se tornam perceptíveis em incontáveis dimensões, dentre tais: no campo das ideias onde se observa a hegemonia do pensamento liberal (e neoliberal) em contraposição aos desprezo por teorias sociais críticas e concepções revolucionárias; no campo econômico diante da produção e reprodução econômica capitalista dependente predatória e extrativista que endossa a superexploração e degrada o mundo do trabalho nas economias periféricas; no campo político em que os Estados e governos se tornam não soberanos e servis aos interesses econômicos internacionais e no campo da subjetividade humana, cujo estabelecimento de modos de vida pautados na racionalidade neoliberal forja indivíduos sociais vorazmente competitivos em detrimento de coletividades emancipadas.

A ordem globalizada<sup>260</sup> e os estágios recentes do sistema capitalista - financeiro e especulativo -, tornam a América Latina o lócus de amortecimento das crises econômicas internacionais pelos mecanismos de intercâmbio desigual e superexploração do trabalho. Tal dinâmica possui estreita relação com o agravamento da questão social latino-americana, que se faz agudizada em cenários econômicos desfavoráveis e suscitam a emergência de ciclos políticos conservadores. Nitidamente, os lapsos temporais de prosperidade econômica - em nível regional e mundial -, possibilitaram à classe

---

<sup>260</sup> Pode-se inferir que a ordem da mundialização econômica também desempenha esse papel, em que pese essa não ter sido a ênfase analítica aprofundada nesta tese.

trabalhadora o alargamento do acesso a direitos fundamentais pela proteção social. Contudo, o aceno de qualquer crise econômica possibilitava a expropriação de tais garantias e o agravamento das expressões da questão vivenciada pela classe trabalhadora.

Diante desse cenário, à guisa de conclusão desta tese, alguns questionamentos se fazem pertinentes: Pode-se sugerir que a proteção social latino-americana no seu processo histórico constitutivo se consolidou de forma autônoma aos ditames internacionais? Quais as características que os governos progressistas e conservadores da região imprimiram no âmbito da proteção social nos últimos trinta anos? Como se apresentam os desafios à proteção social latino-americana na contemporaneidade?

A respeito do primeiro questionamento, indubitavelmente, a proteção social latino-americana se adequou às recomendações/ingerências internacionais e aos ciclos econômicos mundiais. Desde o início do século XX, o surgimento dos sistemas protetivos nascentes esteve associado aos ciclos econômicos da região, inicialmente alicerçado no modelo liberal-primário (1929), após o modelo de substituição das importações (1929 a 1980) e, a partir de 1990, vinculado à perspectiva neoliberal. Destarte, não somente a proteção social esteve condicionada aos ciclos econômicos, mas também estiveram os próprios ciclos políticos da região, dinâmica justificável pela notória condição de dependência econômica latino-americana às economias centrais.

A esse respeito, tanto a crise econômica da década de 90 resultantes da conhecida “crise da dívida externa” da década de 80, quanto a recente “*crise das commodities*” observada em meados dos anos 2013, possibilitaram o endossamento das medidas de austeridade neoliberal e da conseqüente redução do GSP no campo social, produzindo o cenário político necessário para a emergência conservadora em repúdio a projetos políticos progressistas. Como de costume, o ônus da crise econômica recaiu sobre a classe trabalhadora mediante a expropriação dos seus direitos e à minimização da atuação do Estado na proteção social. Em contraste, a emergência dos governos progressistas igualmente se atrelou ao surgimento de um cenário econômico favorável, o “superciclo das commodities”, iniciado nos anos 2000. Nesse sentido, o crescimento econômico possibilitou o aumento do GSP e a restrição e algumas medidas de austeridade neoliberais, criando condições para a reafirmação das promessas civilizatórias progressistas e a ascensão da maré-rosa latino-americana.

Ao desvendar as correlações entre os ciclos econômicos e os ciclos políticos da região, não se pode defender a existência de ciclos de proteção social genuinamente

latino-americanos alicerçados nas necessidades da classe trabalhadora dessa região. Comumente, a proteção social serviu como sustentáculo para os interesses de mercado frente à reprodução da força de trabalho, bem como, para o apaziguamento das expressões da questão social mais gravosas vivenciadas pela classe trabalhadora e objetos de reivindicação. Transitando do cariz assistência à compleição de direito e entre concessões e conquistas oriundas da luta social, observa-se que o trato destinado à questão social oscilou temporalmente a partir da perspectiva ideopolítica hegemônica no campo econômico, político e social.

Nesse contexto, a construção dos ciclos de proteção social evidenciados nas últimas três décadas ora denominados: 1º Ciclo de PS neoliberal e conservador; 2º Ciclo de PS neoliberal e progressista e 3º Ciclo de PS neoliberal e neoconservador foram condicionados pelos ciclos econômicos e políticos vigentes e pelas orientações internacionais. Em síntese, pode-se aferir que as economias centrais e as agências multilaterais do desenvolvimento ditam o ordenamento que os sistemas protetivos das regiões periféricas devem adotar. Frente a essa dinâmica, a alternância ideopolítica de governos conservadores e progressistas não se torna um impeditivo.

Em linhas gerais, a condução assumida por governos conservadores (e neoconservadores) no âmbito da proteção social durante o 1º e o 3º ciclo de PS previram ações reformistas permeadas pelo ínfimo incremento do GSP, e quando não, por significativas diminuições. Ademais, observou-se uma tendência de implementação de reformas de cariz antidemocrático via decretos e normativas que inviabilizaram a participação popular. A esse respeito, de nula atenção ou, em alguns casos, a repressão foram práticas adotadas frente as mobilizações populares reivindicativas de direitos. No âmbito da execução das políticas sociais se observou um fortalecimento da lógica gerencial (descentralização, focalização, seletividade) e do endossamento da privatização das áreas de saúde e educação, em consonância às orientações internacionais e neoliberais.

A eminência do 3º ciclo de PS que ocorreu a partir da ascensão política neoconservadora produziu particularidades no trato destinado à proteção social. Vislumbra-se que diante do cenário de acirramento da crise econômica foram adotadas medidas de ultra retração do GSP. Ademais, programas e serviços sociais existentes há longa data foram reformulados, restringidos e não raramente, extintos. A continuidade das tendências de focalização e seletividade foram observadas em acréscimo ao

fortalecimento do *Workfare* e da difusão de preceitos meritocráticos, moralistas e assistenciais no âmbito da execução das políticas sociais.

Destarte, nota-se que as investidas privatistas foram fortalecidas e o endossamento da mercadorização da educação e da saúde se fazem endossados por consensos sociais que afirmam ideias de *ineficiência* do que é público e *qualidade* do que advém da iniciativa privada. A mercadorização de áreas cruciais ao bem-estar social não pode ser analisada desprendidamente da atuação dos oligopólios financeiros atrelados à área de educação e saúde e vinculados as corporações internacionais. Tais corporações tiveram sua atuação ampliada nas últimas décadas na América Latina espalhando-se ao setor de prestação de serviços e, em grande medida, contribuindo para a expropriação de direitos e a consequente retração da atuação do Estado nas áreas de saúde e educação. Observa-se que o 3º e mais recente ciclo de PS impõe desafios de grande proporção a PS, sinalizando um possível descomprometimento com as agendas sociais e humanitárias coletivas, até mesmo aquelas oriundas das recomendações das agências multilaterais do desenvolvimento.

Por outro lado, os governos progressistas produziram significativo incremento no GSP, despontando como os maiores investimentos das últimas três décadas. A ampliação de alguns escopos de proteção social, especialmente no âmbito da assistência social via expansão dos PTRC e da reestatização de algumas frentes interventivas no âmbito da saúde e educação se tornaram agendas inovadoras. A incorporação de pautas progressistas comumente vinculadas às reivindicações de movimentos populares foi observada, bem como a ampliação da atenção destinada a grupos minoritários da população (tal como pessoas com deficiência, indígenas e mulheres). A participação popular via instrumentos democráticos se fez observada. Ademais, políticas afirmativas foram criadas e implementadas por diversos governos progressistas, propiciando o endossamento da mobilidade social.

Durante as gestões progressistas latino-americanas, as linhas de pobreza diminuíram exponencialmente e a desigualdade social recuou em maior proporção. Em linhas gerais, os governos implementaram ações que tornaram o 2º ciclo de PS o de maior impacto social das últimas três décadas. A crítica comumente direcionada a esses governos se atrela a não implementação de mudanças conjunturais constatada pela não superação da desigualdade social e da persistência da pobreza. A fragilidade dos avanços



conquistados possibilitou a sua expropriação mediante a recente guinada política neoconservadora.

A respeito do segundo questionamento, em análise aos resultados alcançados pelos governos progressistas e conservadores no âmbito da proteção social, observa-se que, em linhas gerais, nas últimas três décadas, a ênfase das políticas sociais se dirigiu: erradicação da fome, diminuição da pobreza, garantia de mínimos sociais (saúde, educação, moradia, segurança alimentar), universalização da educação básica e ampliação do ensino secundário, fomento à capacitação profissional e técnica para o mercado de trabalho, à melhoria dos indicadores sociais de saúde, ao controle de doenças contagiosas e epidemias e à ampliação da atenção básica em saúde.

Em linhas gerais, os governos de ambas as posturas ideopolíticas produziram melhoria nos indicadores sociais longitudinais de saúde, educação e assistência social, alcançando a redução da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida, a ampliação do ensino primário e secundário e a diminuição das linhas de pobreza e extrema pobreza. Em análise aos indicadores sociais e à evolução do gasto social público no âmbito da saúde, educação e assistência social, observou-se que os governos progressistas lograram maior êxito do que os governos conservadores. A esse respeito, o fomento aos escopos de proteção social públicos e a incorporação de agendas progressistas se destacam como méritos comuns às gestões progressistas da região.

A difusão dos programas de transferência condicionada de renda endossou a atuação intersetorial das políticas de saúde, assistência social e educação mediando, de certo modo, o acesso aos mínimos existenciais em consonância às recomendações internacionais. Nesse sentido, observa-se a atenção à saúde materno-infantil, à frequência e permanência escolar e ao incremento das rendas de indivíduos, bem como famílias que vivenciavam pobreza absoluta. Os governos conservadores foram responsáveis pela criação de grande parte dos PTCR, contudo, foi durante os governos progressistas que houve a ampliação exponencial do GSP na área e a conseqüente queda expressiva nas linhas de pobreza. Nesse sentido, os governos de Cristina Kirchner (Argentina); Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil); Michele Bachelet (Chile) e Tabaré Vasquez (Uruguai) despontam como os governantes latino-americanos que conquistaram maior êxito na luta contra a pobreza na região.

No âmbito da educação, em que pese a melhoria dos indicadores de ampliação do ensino obrigatório, nota-se que a difusão da lógica instrumental e da concepção de

capacitação em repúdio às práticas educativas críticas e cidadãs preconizadas pelos movimentos democratizantes da região se impôs como um entrave ao alargamento da educação emancipatória, subalternizando-a as exigências e necessidades do mercado. Ademais, em que pese a ampliação das políticas educativas perduram na região graves problemas associados às desigualdades escolares e lacunas entre a educação pública e privada, especialmente no tocante à qualidade do ensino. Ambas as problemáticas expostas se fizeram endossadas durante a vigência de governos conservadores e minimizadas durante o ciclo progressista.

No âmbito da saúde, a melhoria dos indicadores sociais básicos (diminuição da mortalidade e aumento da expectativa de vida) sinalizaram a gradual melhoria das condições de saúde da região. Contudo, a tendência privatista da área, o endossamento do subvencionamento público e a mercadorização do direito à saúde tornam-se desafios observáveis durante os governos de ambos os espectros ideopolíticos. As desigualdades em saúde e o sucateamento dos serviços fomentados pelo Estado criam uma grande lacuna entre os serviços públicos daqueles que são oferecidos no mercado, endossando a busca pelo acesso a saúde privada.

Destarte, o terceiro e último questionamento versa sobre quais desafios a proteção social latino-americana enfrenta atualmente. A resposta para essa grandiosa indagação é complexa e incompleta, visto que se trata de um processo em curso histórico que se constrói em meio a uma conjuntura problemática permeada por dois grandes desafios: a emergência política do neoconservadorismo e o espraiamento de uma crise de saúde mundial.

Diante do primeiro e mais antigo desafio associado ao término da maré-rosa latino-americana e à emergência política neoconservadora, nota-se a tendência - regional e mundial -, de desmantelamento dos escopos de proteção social. A onda política neoconservadora ao encontrar sustentáculo em concepções ideopolíticas moralistas, familistas, religiosas, individualistas e críticas à ciência, suscita no campo social o refutamento de projetos civilizatórios igualitários, democráticos e cidadãos fundamentados na compleição de direitos. A ordem neoconservadora e a hipervalorização do indivíduo sob a perspectiva neoliberal - o homem empresa - produz o acirramento da luta de classes e a conclamação de coletividades pela exclusão e abandono dos perdedores ou dos improdutivos. Tal dinâmica contribui para a expropriação dos direitos dos trabalhadores, tornando criminalizável qualquer luta social que questione o

*status quo* em voga. Nesse ponto, manifestações de ódio - tal como o racismo, a aporofobia e a xenofobia -, tornam-se recorrentes.

O segundo desafio inerente à emergência de uma crise de saúde planetária produz aos sistemas de proteção social desafios e potencialidades de diferentes ordens. Os desafios são inerentes à sobrecarga dos sistemas de saúde, especialmente os de cariz público nas economias periféricas, que se veem requisitados a enfrentar um cenário pandêmico com ínfimas condições estruturais (reduzido GSP, estruturas precarizadas e restrito investimento em produção e inovação científica). Novamente, são as economias centrais que despontam como aquelas que produzem e comercializam as solutivas a esta questão (tal como a produção de vacinas, insumos), relegando os países periféricos uma posição desfavorável e pouco independente no enfrentamento a crise.

Contudo, a potencialidade visível em meio ao caos pandêmico alude à importância e pertinência social dos sistemas protetivos em saúde de cariz universal. Nunca se mostrou tão importante a existência de investimento em saúde mediante políticas sociais públicas independente dos ditames do mercado. Os países ao redor do mundo que melhor lidaram com o impacto da pandemia foram aqueles que dispunham de sistemas de saúde universais consolidados, do contrário, aqueles que despontam como os maiores fracassos possuíam sistemas de saúde amplamente privatizados e focalizados, como é o exemplo dos Estados Unidos. Portanto, a defesa por sistemas protetivos universais nunca se fez tão possível e socialmente pertinente.

Em síntese, o cenário latino-americano em que coincidem a emergência de uma crise de saúde de grande monta à uma guinada ideopolítica neoconservadora, produz um cenário prospectivo imprevisível, especialmente no âmbito da proteção social. Contudo, sem dúvidas, as saídas formuladas para a superação dessa crise pressupõem a formulação de novas concepções de desenvolvimento para a ordem global. Diante desse cenário, resta o ensejo de que a ordem econômica e social pós-pandemia possibilite a equalização das forças internacionais frente à hegemonia e à soberania das economias e regiões periféricas e economicamente dependentes do mundo. O início de um novo ciclo econômico aguça a esperança pela consolidação de novos ciclos políticos e por novas compleições de proteção social alicerçadas aos interesses e necessidades da classe trabalhadora. O período de transição que se vivencia é potente e pode possuir um âmago revolucionário.

Destarte, o encerramento desta tese se consolidará mediante a formulação de sua síntese argumentativa ora apresentada como sua própria tese: Os governos progressistas

e conservadores da América Latina formulam as suas políticas de proteção social, incorporando as orientações das agências multilaterais de desenvolvimento e produzindo ciclos protetivos submetidos aos ciclos econômicos e políticos da região. Governos progressistas realizaram avanços significativos no âmbito da luta contra a pobreza, atenção em saúde, universalização da educação e incorporação de agendas progressistas populares, ampliando exponencialmente o gasto social público. Contudo, assemelharam-se aos governos conservadores ao se manter submetidos as orientações neoliberais que impossibilitaram mudanças conjunturais. Os governos conservadores, por sua vez, pouco endossaram o investimento em proteção social e não incorporaram nas suas agendas reivindicações populares, tendo comumente atuado em defesa dos interesses privatistas nas áreas sociais, endossando a retração da atuação do Estado como responsável pelo bem-estar social coletivo.

O encerramento desta tese demarca a posição ora defendida que se alia a defesa pela construção de sistemas de proteção social universais, públicos e atentos às expressões da questão social vivenciadas pela classe trabalhadora em cada momento histórico. O presente impõe grandes desafios aos projetos civilizatórios democráticos e ancorados em princípios de cidadania, contudo, compreende-se como verdadeira a aceção de que processos revolucionários e emancipatórios tem solo fértil em períodos críticos vivenciados pela sociedade. A supressão das amarras econômicas latino-americanas, o fortalecimento de estratégias políticas deveras progressistas e emancipadas das ingerências internacionais e a consolidação da garantia de direitos fundamentais, humanos e sociais a classe trabalhadora, é o prognóstico ensejado nesta tese para um futuro breve e próximo.

Ademais, ressalta-se o ensejo de que novos estudos sobre o tema ora proposto possam ser desenvolvidos. Depreende-se que a matriz metodológica criada e utilizada nesta tese ao analisar criticamente os delineamentos da proteção social a partir da alternância ideopolítica de governos, pode ser atualizada no curso do processo histórico contemplando o movimento dialético da esfera social, política e econômica da região. A existência de poucas pesquisas e estudos continuados com esta ênfase reafirma a relevância da continuidade deste debate como forma de construção contra-hegemônica de produção do conhecimento, que pode ser funcional a defesa por sistemas protetivos universais e genuinamente latino-americanos.

## REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. 2019. Disponível em: [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\)](http://www.agenda2030.com.br/). Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 01 jun. 2019.

AGUIRRE, Rosario; FERRARI, **Fernanda**. **La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay En busca de consensos para una protección social más igualitaria**. CEPAL - División de Desarrollo Social. 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36721-la-construccion-sistema-cuidados-uruguay-busca-consensos-proteccion-social-mas>. Acesso em: 8 maio 2019

AMORIM, Ráffila Pinheiro Amorim; MEDEIROS, Jimmy. Reflexos da mudança de governo presidencial nos programas nacionais de transferência de renda condicionada latino-americanos desde 1990. **Revista MERCOSUR de políticas sociales**, Asunción, Paraguai, v. 2, n. 1, p. 214 - 236, Jan 2018. Disponível em: <http://revista.ismercosur.org>. Acesso em: dia jan. 2020.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo. **As políticas sociais e o Estado Democrático Estado Pós- Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BANCO MUNDIAL ESTATÍSTICAS. **World Bank Open Data** - World Bank Group. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 14 Jan. 2020.

BANCO MUNDIAL. **World Bank Group**. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>. Acesso em: 14 Jan. 2020.

BARROS, Aparecida S. X. **Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades**. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>. Acesso em 19 Fev. 2020.

BBC. **Covid-19: como a Argentina se tornou um dos cinco países com mais casos no mundo – Reportagem**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54576>. Acesso em: 20 Fev. 2021.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em Contra-Reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2008, p. 1-26.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos Santos. Questão social e direitos. *In: Direitos Sociais e competências profissionais*. Brasília: ABEPSS, CFESS, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

BONILLA, Juan Miguel Hernández. O cientista que contribuiu para que o Uruguai tenha menos de 100 mortos pelo coronavírus. **EL PAÍS**, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-12-16/o-cientista-que-contribuiu-para-que-o-uruguai-tenha-menos-de-100-mortos-pelo-coronavirus.html>. Acesso em: 10 Fev. 2021.

BPS. Instituto de Seguridade Social. **Uruguai**. 2017. Disponível em <https://www.bps.gub.uy/11626/evolucion-historica.html>. Acesso em: 17 maio 2019.

BRASIL, **Plano Nacional de Educação**. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 10 Ago. 2019.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)**. 1996. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso em: 16 Jan. 2020.

BRASIL. **Lei orgânica de assistência social – LOAS**. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm). Acesso em: 04 Jan. 2020.

BRASIL. MEC. **Pronatec**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**. 2010. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-5.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-5.pdf). Acesso em: 14 Out. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; MENEZES, Juliana Souza Bravo de Menezes. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **Revista SER Social**. 2020. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/25630](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25630). Acesso em: 19 Mar. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *In: Aula magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia*

(Anpec). Brasília, 1990. Disponível em:  
<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em 12 maio 2019.

BURGAYA, Josep. O enfraquecimento da noção de cidadania. Rumo a uma democracia iliberal, 2020. *In*: PEREIRA, Potyara. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 17. ed. Campinas, SP: Papius, 2013.  
 CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella Farias. A Solidão da Cidadania na América Latina: Estado e Materialização dos Direitos no Capitalismo Dependente do Século XXI. **Revista Argumentum**, Espírito Santo, v. 5, n. 1, 2013. Disponível em:  
<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/4957>. Acesso em 10 abr. 2019.

CASTEL, Robert. Art. As transformações da Questão Social. *In*: BOGUS, Lucia; YASBECK, Maria Carmelita; WANDERLEY, Mariangela Belfiore (Org.) **Desigualdade e Questão Social**. 2. ed. São Paulo: PUCSP, 1997.

CASTELO, Rodrigo. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 583-591, jul./set. 2014.

CASTELO, Rodrigo. A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. Entrevista especial com Rodrigo Castelo. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 119, p. 389 - 393, Jul/Dez 2013.

CEPAL COVID-19. **Observatório COVID-19 na América Latina e no Caribe: impacto econômico e social**. 2020 e 2021. Disponível em: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=URY&theme=5>. Acesso em: 10 fev 2021

CEPAL. **Observatório de desenvolvimento social**. Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e no Caribe. 2020. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=8>. Acesso em: 18 out. 2020.

CEPAL. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em: dia mês abreviado ano.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Cepal, 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1238-panorama-social-america-latina-2011-documento-informativo> Acesso em: 10 Jan. 2019.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Cepal, 2013. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1252-panorama-social-america-latina-2013-documento-informativo>. Acesso em: 10 Jan. 2019.

CEPALSTAT. **Base de Dados e Publicações estatísticas da CEPAL**. 2019 e 2020. Acesso em: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>. Disponível em: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>. Acesso em: 18 Ago 2020

CHILE. Ministerio Desarrollo Social Chile. Departamento de Planificación y Estudios Sociales. **Evolución de las políticas sociales en Chile – 1920-1991**. Disponível em: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/evol.pol.soc.1920-91.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

COTA, Isabella. Economias da América Latina serão incapazes de se recuperar por completo. **EL PAÍS**, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-12-18/economias-da-america-latina-serao-incapazes-de-se-recuperar-por-completo-em-2021.html>. Acesso em: 10 Fev. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. Época Neoliberal: revolução passiva ou contra-reforma? **Revista Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan/jun. 2012. Disponível em: <http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943>. Acesso em: 29 mar. 2019.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COX, Cristián. Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. **Rev. Urug. Cienc. Polít**, v. 21 n. 1, p. 1 - 26, Jan 2012. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2012000100002](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100002). Acesso em: 14 Nov. 2020.

CUEVA, Agustín. O desenvolvimento do capitalismo na América Latina e a questão do Estado. Tradução de Fernando Savella. **Revista Problemas del Desarrollo**, Coyoacán/México, v. 11, n. 42, p. 29 - 42, maio/jul. 1980.

CÚPULA DAS AMÉRICAS. **Planos de ação**. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>. Acesso em: 15 Jan. 2018.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: An Overview. **Journal of Democracy**, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, Out 2004.

DRAIBE, Sonia Maria; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011.

ESTEVEZ, María Fernanda. “Alineación y alienación”: política educativa Argentina en tiempos de restauración neoliberal. **Revista Rumbos**, 2019. Disponível em: <http://revistafacso.ucentral.cl/index.php/rumbos/article/view/316>. Acesso em: 10 Jul. 2020.



EXAME. **Kroton passa a se chamar Cogna e divide grupo em quatro empresas.** 2020. Disponível em: <https://exame.com/negocios/kroton-passa-a-se-chamar-cogna-e-divide-grupo-em-quatro-marcas/>. Acesso em: 10 dez 2020

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. Disponível em: [static.scielo.org/scielobooks/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428.pdf](http://static.scielo.org/scielobooks/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428.pdf). Acesso em: 25 jan. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Brasil Carinhoso. 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em: 21 Out. 2020.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo:** teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas/SP, v. 24, n. 82, p. 93 - 130, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 15 jan 2020.

FUENTES, Guillermo. **El sistema de salud uruguayo en la post dictadura: análisis de la reforma del frente amplio y las condiciones que la hicieron posible.** 2010. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1688499X2010000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1688499X2010000100005&lng=es&nrm=iso). Acesso em 10 Fev. 2019.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre/RS: Editora L&PM, 2018.

GENNARI, Adilson Marques. **Duas teorias da população no pensamento clássico:** Karl Marx e Thomas Malthus. 2009. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/formulario\\_cemarx/selecao/2009/trabalhos/duas-teorias-da-populacao-no-pensamento-classico-karl-marx.pdf?](https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2009/trabalhos/duas-teorias-da-populacao-no-pensamento-classico-karl-marx.pdf?). Acesso em: 24 jan. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2002.

GOLBERT, Ana; RAPOPORT, Ana. Políticas Públicas y Desigualdades Sociales. **Cadernos Gestão pública e Cidadania**, Argentina, v. 11, n. 49, p. 39 - 78, Jul/Dez 2006.

GOLBERT, Laura. **La compleja trayectoria de las políticas sociales argentinas.** 2019. Disponível em: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-compleja-trayectoria-de-las-pol%C3%ADticas-sociales-argentinas>. Acesso em: 25 abr. 2019.

GOLLAN, Daniel. **Una desvalorización que comenzó en 2016.** 2018. Disponível em: <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/wp-content/uploads/2019/03/revistaSSnro5.pdf> Acesso em: 12 maio 2019.

GOMES, Apu. Primeiro caso de morte por covid-19 no Rio é o retrato da vulnerabilidade das mulheres na pandemia. **OXFAM**, 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/primeiro-caso-de-morte-por-covid-19-no-rio-e-o-retrato-da-vulnerabilidade-das-mulheres-na-pandemia/>. Acesso em: 30 Fev. 2021.

GONÇALVES, Fernanda Nanci; NIÑO, Andrés Londoño Niño (org.). América do Sul **no século XXI**: desafios de um projeto político regional. Grupo multifoco. Rio de Janeiro: 2020.

GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda. (org.) **Democracia na América Latina**: democratização, tensões e aprendizados. Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018.

GOOGLE. **Informações Covid-19**. Disponível em: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&mid=%2Fm%2F01p1v&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>. Acesso em: 15 Fev. 2021.

GUILHERME, Rosilaine Coradini. **Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda**: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL. Orientador: Carlos Nelson dos Reis. 2016. 255 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: Trabalho e Formação Profissional. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: Capital Financeiro, trabalho e Questão Social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados analfabetismo Brasil**. 2020. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=No%20Brasil%2C%20segundo%20a%20Pesquisa,havia%20sid o%206%2C8%25>. Acesso em: 08 out. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perfil de John Maynard Keynes**. 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2267:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2267:catid=28&Itemid=23). Acesso em: 10 mar. 2019.

JACOMELI, Mara Regina. As políticas educacionais da nova república: do governo Collor ao de Lula. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 1, n. 1, p. 119 - 128, Jan 2017. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/211>. Acesso em: 15 Jan. 2020.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEHER, Roberto; VITTORIA, Paolo, MOTTA, Vânia. Educação e mercantilização em meio à tormenta político-econômica do Brasil. 2017. *Revista Germinal: marxismo e educação em debate*, Salvador/BA v. 9, n. 1 p. 14, Abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21792>. Acesso em: 10 set. 2020.

LEZCANO, Mario Parada-Lezcano; CORTÉ, Fabian Moraga. Crisis del aseguramiento de la salud en Chile: enfermedad crónica socialmente transmisible. **Revista Tempus, actas de saúde colet**, Brasília, v. 13, n. 2 p. 177 - 203, Jun. 2019. Disponível em: <http://www.tempusactas.unb.br>. Acesso em: 20 out. 2020.

LIMA, Marcelo; PACHECO, Zilka Sulamita Teixeira de Aguiar. **As políticas públicas e o direito à educação**: programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego versus plano nacional de educação. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-es0101-73302017167752.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia; ALBUQUERQUE, Marianna; GONÇALVES, Fernanda Nanci; NIÑO, Andrés Londoño Niño (org.). **América do Sul**

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; REIS, Carlos Nelson; Arregui, Carola C.; TRIPIANA, Jorge. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. *In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.) Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

LOPES, Carlos. Crescimento econômico e desigualdade: As novidades pós-Consenso de Washington. **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, Coimbra/PT, n. 94, p. 03 - 20, Out 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/1475>. Acesso em: 18 jun. 2019.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência** - problemas e categorias, uma visão histórica. São Paulo/SP: Editora Expressão Popular, 2018.

LUKÁCS, György. **Existencialismo ou marxismo?** São Paulo: Senzala, 1967.

MACHADO, Cristiani Vieira. **Políticas de Saúde na Argentina, Brasil e México**: diferentes caminhos, muitos desafios. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2197.pdf>. Acesso em: maio 2019.

MARANHÃO, César Henrique. **O novo ciclo ideológico do desenvolvimento**: a reconstrução do projeto político burguês e as estratégias de desenvolvimento econômico e social no Brasil. Orientador: Ana Elisabete Mota. 2010. 374 folhas f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MARIANI, Bethania Sampaio Corrêa; LAIA, Fernanda Gonçalves; MOURA, Tatiana Freire. As políticas de alfabetização dos governos FHC (1995-2002) e LULA (2003-2010): “Alfabetização solidária” e “Brasil alfabetizado”. 2019. **Pensares em Revista**,

São Gonçalo/RJ, v. 1, n. 17 p. 58 - 74, Dez. 2019. Disponível em:  
[https://pdfs.semanticscholar.org/71d8/28246d8306bdcdcb457c2b5334060413f0bb.pdf?\\_ga=2.161934716.1780489462.1602699677-1033130388.1601394620](https://pdfs.semanticscholar.org/71d8/28246d8306bdcdcb457c2b5334060413f0bb.pdf?_ga=2.161934716.1780489462.1602699677-1033130388.1601394620). Acesso em: 02 out. 2020.

MARINI, Rui. **A dialética da dependência**. 1973. Disponível em:  
<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>. Acesso em: 21 dez. 2019.

MARINI, Ruy. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

MARQUES, Rosa Maria. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2 p. 298 - 314, Abr/Jun 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>. Acesso em: 13 Fev. 2020.

MASCARO, Alusson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**: contribuição da revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

MESA-LAGO, Carmelo. Protección social en Chile: reformas para mejorar la equidade. MIDAGLIA, Carmen. **Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay**. Una aproximación a sus características y resultados. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento científico**: pesquisa qualitativa em saúde. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise textual discursiva**: processo reconstrutivo de múltiplas faces, 2006. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/pdf/ciedu/v12n1/08.pdf>. Acesso em: 15 Set. 2019.

MOREIRA, Constanza; SETARO, Marcelo. Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay. *In: Uruguay*: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000). Montevideo: Ed. de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2002. p. 30 - 75. (Colección Política Viva)

MOTA JUNIOR, William Pessoa. O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). **Revista Avaliação**, Campinas/SP, v. 24, n. 1 p. 213 - 233, abril 2019. Disponível em:  
[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S141440772019000100213&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S141440772019000100213&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 20 mar. 2019.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. 2019. Disponível em:  
<https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em 02 mar. 2019.

OIG. **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe**. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/paises/22/system>. Acesso em: 05 mar. 2019.

OLIVEIRA, Renata Peixoto. Muito além de Direitas e Esquerdas: os giros e a densidade dos regimes democráticos na América do Sul. *In*: GONZÁLEZ, Maria Victória Espiñeira; CRUZ, Danilo Uzêda. (org.) **Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados**. Buenos Aires: CLACSO; Feira de Santana: Editora Zarte, 2018.

ONU. **Organização das Nações Unidas (ONU)**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em 10 jan. 2019.

OPAS. Organização Pan Americana de Saúde. **Programa Mais Médicos**. 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5662:folha-informativa-programa-mais-medicos&Itemid=347](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5662:folha-informativa-programa-mais-medicos&Itemid=347). Acesso em: 04 out. 2020.

OPAS. **Organização Pan-Americana da Saúde**. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/vacinas-contracovid-19>. Acesso em: 20 Fev. 2021.

PAHO. **Organização Pan-Americana da Saúde**. 2015. Disponível em <https://www.paho.org/pt/vacinas-contracovid-19>. Acesso em: 10 Mar. 2021.

PAIVA, Beatriz Augusta; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 166 - 175, jul./dez. 2006.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 30 - 79, Ago. 2010. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12702](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12702). Acesso em: 15 set. 2018.

PASTORINI, Alejandra. Elementos orientadores das reformas da proteção social na América Latina. **Revista Argumentum**, Espírito Santo, v. 2, n. 1, p. 133 - 149, Jul. 2010. Disponível em: [periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/337](http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/337). Acesso em: 10 abr. 2018.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, Camila Potyara. Nova Direita, corporocracia e política social, 2020. *In*: PEREIRA, Potyara. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Orientador: Ivanete Salete Boschetti. 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Instituto de Ciências Humanas,

Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: [pct.capes.gov.br/teses/2013/53001010035P1/TES.PDF](http://pct.capes.gov.br/teses/2013/53001010035P1/TES.PDF). Acesso em: 22 mar. 2018.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo**: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. São Paulo: Cortez: 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 2187 - 2196, Jan. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, sociedade e esfera pública. *In*: **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: Temas e Questões**. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. *In*: BOSCHETTI, Ivanete (Orgs). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara. **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**. São Paulo: Editora Cortez, 2020.

PETRAS, James. **Armadilha Neoliberal e alternativas para a América Latina**. Local: São Paulo: Xamã VM, 1999.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

PINHEIRO, Vinícius C. **Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina**. 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/141/143>. Acesso em: 10 mar. 2018.

PORTA, Eva. La “revolución educativa” de Cambiemos. *In*: NAZARENO, Marcelo Pasaron (Org.). **Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos**. Córdoba: Universidad de Nacional de Córdoba (UNC), 2019.

PRATES, Jane. **O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/7985/2/>. Acesso em: 15 Jan. 2018.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 609-635, out/dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/03.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

REIS, Carlos Nelson. A economia brasileira em rota de Real (idade): mudanças, definições e reformulações. **Revista indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 119 - 136, Jan. 1997.

**Revista Internacional del Trabajo**, Chile, v. 127, n. 4, Dez 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1564-9148.2008.00041.x>. Acesso em: 01 jun. 2019.

ROVERE, Mario. **Significado y sentido de un Ministerio de Salud**. 2016. Disponível em: <http://revistasoberaniasanitaria.com.ar/wpcontent/uploads/2019/03/revistaSSnro5.pdf>. Acesso em: 05 maio 2020.

SAEZ, Manuel A.; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. **Revista Opinião Pública [online]**, Campinas, v. VIII, n. 2, 2002, p. 137-157, Fev 2002.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista**

SANTOS, Fabio Luis Barbosa. **Uma História d aonda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante, 2018.

SÁTYRO, Natália G. D.; FREITAS, Rosiene; ZANETTI, Danúbia Zanetti; BARBOSA, Pedro M. R. Comparando políticas sociais em governos de esquerda. **Revista Caderno SRH**, Salvador, v. 32, n. 85 p. 125 - 148, Jun. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792019000100125&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792019000100125&script=sci_arttext). Acesso em: 30 Out. 2020.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. **Conferência realizada no evento Fronteiras do Pensamento**. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=R-VsGjwSivE>. Acesso em 24 jan. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002). Acesso em: 10 maio 2019.

SIENRA, Mariana. **La evolución del sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-1986)**. 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6335095.pdf>. Acesso em 10 fev. 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.) **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org). **O mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina**. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

SILVA, Maria Ozanira. Caracterização e problematização dos programas de Transferência De Renda Na Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe *In: Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe*. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Maria Ozanirada Silva; SOTO, Silvia G. Fernández; SOUZA, Salviana M. Pastor; GUILHON, Maria V. M; LIMA, Valéria F. S. A pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 11, n. 2 p. 171 - 196, Jul/Dez 2007. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3820/1948>. Acesso em: 10 Fev. 2020.

SILVA. Rodrigo Freire de Carvalho. A Orientação de políticas públicas dos governos da “concertación” e a renovação do partido socialista do Chile. **Revista de Ciências Sociais**, Paraíba, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br>. Acesso em: 10 Jul. 2020.

SIQUEIRA, Luana. **Desenvolvimento e pobreza - uma análise crítica**. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo20.pdf>. Acesso em: 16 Fev. 2021.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2009.

SOTO, Silva Fernández; LIMA, Valéria Ferreira Santos; TRIPIANA, Jorge Daniel. Transformações do sistema de proteção social no contexto latino-americano e antecedentes políticos e institucionais dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC). *In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). O Mito e a realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2016.

STANLEY, Jason. **Como funciona o fascismo**: a política do “nós” e “eles”. Porto Alegre: L&PM, 2018.

TEIXEIRA, Carmen Fontes de Souza, PAIM, Jairnilson Silva. A crise mundial de 2008 e o golpe do capital na política de saúde no Brasil. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 11 - 21, Out. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042018000600011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042018000600011&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 30 maio 2019.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 13, p. 45 - 64, Jul.-Dez. 2012. Disponível em: [www.revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/400/354](http://www.revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/400/354). Acesso em: 19 fev. 2019.



TEIXEIRA, Solange Maria; CAMPOS, Marta Sivla. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13 n. 1 p. 20-28 jan./jun. 2010.

TELES, Heloisa. **Desenvolvimento e proteção social na América Latina**: A dialética das recomendações das agências multilaterais para a região. Orientador: Carlos Nelson dos Reis. 2018. 218 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social – PUCRS, 2018. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/8074/2/Tese%20-%20Heloisa%20Teles.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.

TERIGI, Flávia. Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. **Revista Análisis**, Buenos Aires/ARG, n° 16, p. 2 - 43, Dez 2016. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentiniem/13019.pdf>. Acesso em: 20 Jun. 2020.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma**: para compreender o mundo de hoje. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais - A Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 2008.

UY-GOV. **Site institucional governo Uruguai**. Disponível em: <https://www.uruguay.org.uy/>. Acesso em: 18 Abr. 2020.

VECINDAY, Laura. **Protección social en Uruguay Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay**. Montevideo/UY: Ediciones Universitarias, 2013.

VECINDAY, Laura. **Protección social en Uruguay**: Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. Montevideo: Ediciones Universitarias, 2014.

VIOR, Susana; RODRIGUEZ, Laura R. La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización, 2012. **Revista Pro-Posições**, Campinas/SP, v. 23, n. 2, p. 91 - 104, Mai/Agos, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a07v23n2>. Acesso em: 15 Jun. 2020.

YANAGUITA, Adriana Inácio. As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. **ANPAE**, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>. Acesso em: 09 out. 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistema de Proteção Social Brasileiro**: Modelos, Dilemas e Desafios. Brasília, 2010. Disponível em: <arquivos.informe.jor.br/clientes/mds/documentos/04-11-2010.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

ŽIŽEK, Slavoj. **Pandemia**: Covid-19 e a reinvenção do comunismo. São Paulo: Editora Boitempo, 2020.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)