

ESTADO E SEGURIDADE SOCIAL: CONSTITUIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA¹

STATE AND SOCIAL WELFARE: CONSTITUTION, CHARACTERISTICS AND TRENDS IN LATIN AMERICA

Rodrigo Cristiano Diehl²

Jussara Maria Rosa Mendes³

En la fase de preparación del golpe o de desestabilización, se observan rasgos fascistas, pero éstos son secundarios. A través de la propaganda, de la intimidación verbal y hasta física, que puede implicar la utilización de bandas armadas, la burguesía contrarrevolucionaria busca desmoralizar al movimiento popular y ganar fuerza, sumando aliados y neutralizando sectores (Ruy Mauro Marini, 1980).

RESUMO: Com o presente artigo tem-se por objetivo compreender o Estado e a Seguridade Social na América Latina com base na constituição, características e tendências contemporâneas. Diante desse contexto, questiona-se: como se apresentam os desafios e as perspectivas do Estado e da Seguridade Social na América Latina ao compreendê-los com base em sua constituição, características e tendências contemporâneas? Para alcançar o objetivo traçado foram definidos dois objetivos específicos que correspondem, respectivamente, a cada um dos subcapítulos. O primeiro, busca estruturar questões fundamentais de constituição e de caracterização do Estado na América Latina sob o viés da criticidade à falta de uma teoria, e o segundo, na análise da Seguridade Social na América Latina com base nas tendências contemporâneas e a necessidade de proteção perante o neoliberalismo e a tentativa de seu desmonte e de sua descaracterização. Como conclusão pode-se afirmar que carece ao Estado na América Latina uma teorização tendo por fundamento o seu próprio processo de construção e de condução o que

¹ Este trabalho é fruto das discussões oportunizadas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

² Mestrando em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, ambos com bolsa Prosuc/Capes. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria e Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Universidade Estácio de Sá. Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharelado em Administração Pública pela Universidade Federal do Pampa. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST/UFRGS). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas (PPGD/UNISC). Integrante do Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (NEPA/UFRGS). Consultor e avaliador de revistas científicas. Pesquisa temáticas voltadas à América Latina, especialmente: acesso à justiça, cidadania, tráfico internacional de pessoas, seguridade social e políticas públicas. *E-mail:* rodrigocristianodiehl@live.com

³ Doutora em Serviço Social; docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, docente permanente do PPG em Psicologia Social e Institucional/UFRGS, representante de área junto ao CNPq. *E-mail:* jussaramaria.mendes@gmail.com.

impacta, de forma direta, no processo de resistência da proteção social diante de políticas neoliberais e neoconservadores as quais pretendem desestabilizar e descaracterizar os sistemas de Seguridade Social. O percurso metodológico tem como referência o método de abordagem centrado no materialismo dialético e como técnica de pesquisa a bibliográfica.

Palavras-chave: América Latina. Estado. Proteção social. Seguridade social.

ABSTRACT: The purpose of this article is to understand the State and Social Welfare in Latin America based on the constitution, characteristics and contemporary trends. Given this context, the question is: How are the challenges and perspectives of the State and Social Welfare in Latin America presented by understanding them based on their constitution, characteristics and contemporary trends? To achieve the goal outlined, two specific objectives have been defined which correspond, respectively, to each of the sub-chapters. The first one seeks to structure fundamental issues of constitution and characterization of the State in Latin America under the bias of criticism in the absence of a theory and the second in the analysis of Social Welfare in Latin America based on contemporary trends and the need for protection in the face of neoliberalism and the attempt to dismantle and de-characterize it. As a conclusion it can be affirmed that the State in Latin America lacks a theorization based on its own process of construction and conduct, which impacts, in a right way, the process of resistance of social protection in the face of neoliberal and neoconservative policies, which aim to destabilize and de-characterize Social Welfare systems. The methodological course has as reference the method of approach centered on dialectical materialism and as bibliographic research technique.

Keywords: Latin America. State. Social protection. Social Welfare.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em sociedades que detêm como marca central amplas desigualdades sociais e econômicas e o não acesso por grande parte da população aos direitos sociais, como é o caso das latino-americanas, o estudo sobre o papel do Estado mostra-se de extrema importância ao configurar-se, ou pelo menos teoricamente, como agente responsável por concretizar direitos e afastar a tentativa de dominação por parte do capital dos principais espaços de poder e decisão.

Em virtude de representar uma das maiores e principais fontes de provisão de bem-estar social da sociedade o sistema de proteção social, por meio essencialmente da Seguridade Social, se constitui, contraditoriamente, alvo de políticas neoliberais já conhecidas e transvestidas que promovem o seu desmonte e a sua descaracterização o que implica, de forma direta, tanto na concretização de direitos quanto na própria saúde do trabalhador. Desse modo, com o presente estudo tem-se como objetivo compreender o Estado e a Seguridade Social na

América Latina com base na constituição, características e tendências contemporâneas.

De tal modo, questiona-se: como se apresentam os desafios e as perspectivas do Estado e da Seguridade Social na América Latina ao compreendê-los com base em sua constituição, características e tendências contemporâneas? Para responder a tal problematização, o estudo está estruturado em dois subcapítulos que correspondem, respectivamente, aos objetivos específicos.

No primeiro subcapítulo, objetiva-se estruturar as questões fundamentais de constituição e de caracterização do Estado na América Latina sob o viés da criticidade à falta de uma teoria própria. Após essa contextualização histórico-crítica, o segundo subcapítulo analisa a Seguridade Social na América Latina baseada em tendências contemporâneas e a necessidade de proteção perante as políticas do neoliberalismo e a tentativa de desmonte e de descaracterização.

Na construção do trabalho utiliza-se o materialismo-dialético⁴ por possibilitar a abordagem dos fenômenos naturais e sociais a partir do viés dialético, realizando a sua interpretação, seu modo de focalizá-los, na perspectiva de materializar um movimento real, suas contradições e forças⁵. E como técnica de pesquisa, utiliza-se a bibliográfica enquanto materialização de fontes secundárias.

1 O ESTADO NA AMÉRICA LATINA: CONSTITUIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Com o fim da Segunda Guerra Mundial surge a necessidade de se compreender o Estado na América Latina sem a influência de uma corrente alienígena hegemônica. De acordo com Lujano (2008), o questionamento que deve ser feito é: o que significa estudar América Latina na atualidade? Como possível resposta, tem-se a possibilidade de criticar premissas até então inquestionáveis, repensar paradigmas teóricos sobre estrutura e instituições fundacionais da

⁴ “A análise das políticas sociais sob o enfoque dialético precisa considerar alguns elementos essenciais para explicar seu surgimento e desenvolvimento. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 44).

⁵ Os autores com este trabalho desenvolvem a noção de *traduzir*, enquanto um processo de produção de categorias que articula a potencialidade crítica do marxismo, supondo sempre a produção de algo novo e não a mera aplicação de categorias preexistentes.

sociedade. Esse, portanto, deve ser o fio condutor de qualquer estudo sobre o Estado latino-americano.

A conceituação e delimitação do Estado na América Latina, suas constituições e características, ficaram durante muitos anos esquecidos pela doutrina. Esse processo de esquecimento acabou por instituir ao Estado uma categoria denominada por Lechner (1981) de *residual*, isto é, a conjuntura com fundamento em uma mescla entre governo, estrutura de poder, dominação de classes, políticas públicas, marco legal, direção ideológica, entre outros.

Atrelado a este cenário, outro ponto de limitação ao pensamento do Estado na América Latina, reside na falta de “pais espirituais”, na condição de grandes pensadores dessa estrutura, como é o caso de Hegel e Groce. Esses pensadores tem por finalidade proporcionar e facilitar uma crítica de forma radical a todas as condições existentes do indivíduo. A ausência dessa síntese de conceituação, leva o Estado latino-americano a um plano universal e abstrato (LECHNER, 1981).

Dentre os principais temas que estiveram ausentes na América Latina no avançar teórico-político estão os problemas de caracterização e definição do Estado e o papel desempenhado pela política de forma geral, considerada as especificidades, as referências teóricas e históricas, bem como, a importância do militarismo para o “crescimento” social, político e cultural da região. Parte desse tratamento dado ao Estado limitado, dava-se por meio da análise de obras sobre jurisprudência e teoria política europeia para compreender o desenvolvimento, o subdesenvolvimento e a rápida expansão do capitalismo na região (ESCUADERO, 1995).

Contudo, atualmente há a presença de profundas mudanças que possibilitam inclusive redefinir ou refundar a própria ideia de Estado na América Latina, especialmente por meio de reformas constitucionais ou alterações na orientação política com traços marcantes. De acordo com Cortes (2012), uma das principais marcas desse processo está na problematização de Estados plurinacionais, como é o caso da Bolívia e do Equador, nos quais há forte presença de povos originários organizados que lutam por novas constituições.

Mesmo que não haja uma teoria, enquanto um conjunto de interpretações, do Estado latino-americano solidificados, é possível perceber a presença de um maquinário político-administrativo fundado em uma elite pública, em grande modo dissociada de uma sociedade civil, que está preocupada em tutelar, controlar e

dominar o econômico por meio do cultural-ideológico. Em razão desse quadro, Kaplan (1990) mostra-se seguro ao afirmar que o Estado ingressa na era contemporânea em permanente crise estrutural.

Grande parte do fundamento para essa *crise permanente* pode ser encontrada na análise do desenvolvimento histórico, social e político realizado nos países latino-americanos através da lente europeia. Ao se utilizar de modelos e conceitos com suposta validade universal, acabou-se por ensejar a construção de modelos que não levassem em consideração as peculiaridades locais, promovendo sociedades incompletas, com nações inacabadas e com seus “quase” Estados (ESCUDERO, 1995).

É de caráter imprescindível remarcar a própria questão da necessidade de teorizar as especificidades do Estado na América Latina, por meio de um pensamento crítico da região. Lechner (1981, p. 07) afirma que “[...] *las dificultades por precisar qué y cómo es el Estado capitalista sui generis en la región revelan un ‘déficit teórico’ que contrasta con la movida lucha política*”. Especialmente porque os conflitos que se desenvolvem nas sociedades latino-americanas acabam por invocar o Estado, e assim, sua insuficiente conceituação deixa de ser um assunto acadêmico e de interesse.

Outro ponto de extrema importância na teorização refere-se as ideologias dentro dos Estados que expressam a estruturação social e o sistema de dominação que surge e se mantêm. Diante disso, Kaplan (1969, p. 23), ao partir da ideia de que elas não são onipotentes e eternos afirma:

Como el sistema en su conjunto, están amenazadas por el devenir, son inestables y frágiles, sufren ciclos de nacimiento, desarrollo, crisis y muerte. Nuevos grupos, intereses y tendencias pueden criticarlas y negarlas, en la teoría y en la práctica, y oponerles sus propias alter-nativas ideológicas. Una ideología que deja de corresponder a las necesidades y exigencias de desarrollo de una sociedad y de sus grupos más dinámicos y poderosos, termina por deteriorarse, perder eficacia y desaparecer. Este desajuste, sin embargo, puede perdurar durante lapsos históricos prolongados y obstaculizar, en la misma medida, la viabilidad de los procesos de cambio.

Com base na ideologia, na dominação e nos rumos do Estado, passou-se a construir os conceitos de centro e de periferia com o objetivo de demonstrar que as relações desiguais entre os Estados produziam situações de subdesenvolvimento⁶, que ocasionaria a ampliação da fenda entre países ricos e pobres, entre o norte e o

⁶ Especialmente pela troca entre bens primários e bens manufaturados.

sul. Para Fiori (1995), tal situação afetava (e continua afetando) de forma direta a possibilidade de acumulação pela periferia o que ensejaria uma intervenção consciente por parte do Estado com a finalidade de promover a acumulação e o desenvolvimento. Porém, a crítica que se faz é como possibilitar essa intervenção se o próprio Estado necessita de atenção?

Talvez nesse momento, Fiori (1995), pode contribuir com a situação da realidade do papel do Estado latino-americano e no traço de algumas possíveis construções/aperfeiçoamentos, são elas: I) os estados latino-americanos não possuem uma teoria sustentável sobre a sua situação periférica; II) grande parte das reflexões até agora traçadas obedeceram aos cânones doutrinários e estratégicos; III) o Estado reduzido a um ente epistemológico requerido por necessidades sejam elas revolucionárias ou conservadoras; IV) há um formalismo abstrato de pobre compreensão das lutas concretas da sociedade; V) idealização da história europeia, fetichizada como teoria e dogma e VI) aplicação da teoria da dependência.

Contudo, há indícios desde os anos setenta de alteração desse cenário, tendo por base, segundo Fiori (1995), as decepções desenvolvimentistas, os impactos negativos dos golpes militares e os regimes autoritários. Com isso, o Estado passa, mesmo que a passos lentos, a ocupar um local de destaque dentro da pesquisa por novas interpretações tanto do presente quanto do passado, para que seja possível compreender as peculiaridades do Estado latino-americano.

Essa análise tem encontrado certa dificuldade em razão da presença de um modelo ideal de Estado, no qual a crise da atualidade evidencia determinadas tendências autoritárias, inclusive presente em cenários de capitalismo desenvolvidos que, em certa maneira, podem ser comparados àqueles encontrados em capitalismo periféricos subdesenvolvidos. Fleury (1994, p. 142), é cautelosa ao analisar esse fenômeno, em especial por visualizar “[...] a existência de elementos de um Estado de exceção como intrínseca ao Estado capitalista, podendo emergir seja como resposta a uma situação de crise econômica e crise política, [...] impedindo a consolidação da forma democrática do domínio de classe”.

Dentro desse contexto de crises do Estado e o afastamento do sentimento de pertencimento da sociedade a ele, forma-se um ambiente propício para o renascimento do fascismo como possibilidade de uma rápida fusão do capital monopólico nacional com o multinacional (ESCUDEIRO, 1995). Assim, considerando a existência de diversos processos de fascistização entre o universal e as

singularidades concretas, pode-se construir um plano intermediário: o das particulares, com cinco delimitações:

I) os países caracterizados por uma política e ideologia fascista são, dentro do contexto latino-americano, aqueles países considerados subdesenvolvidos e dependentes, de economia atrasada, com a principal marca de estarem somente tangencialmente no sistema capitalista imperialista mundial; II) o segundo acaba por derivar do primeiro, uma vez que o fascismo não encontra apoio popular e muito menos apoio de movimentos de massas e, por não conseguir expandir a economia e o social, acaba por produzir profundas desigualdades sociais (ESCUDERO, 1995).

III) Por não conseguir implementar uma política nacionalista com o capital monopólico estrangeiro e por meio do capital *criollo* (aquele que é originário latino-americano), busca-se como alternativa a política da desnacionalização das economias; IV) assim, somente por meio da força militar, com guerras internas e a propagação de um constante terror é que o Estado fascista latino-americano consegue se prolongar no poder e, por fim, V) o calcanhar de Aquiles⁷ do fascismo seria a luta das massas, uma frente antifascista, pela instituição da democracia avançada (ESCUDERO, 1995).

Portanto, ao mesmo tempo que o crescimento diversifica, acaba por complicar outras forças e estruturas da sociedade global, sempre direcionada e tendenciosa a possibilitar uma crescente heterogeneização. Para Kaplan (1990, p. 81), o neocapitalismo periférico penetra e “[...] *se impone como modo de producción, pero coexiste con los componentes y formas de producción y distribución, las estratificaciones y actores sociales, los sectores y regiones, de tipo no capitalista o de capitalismo arcaico*”. Assim, elementos de análise e de construção do Estado como a estrutura, os sistemas, as transições de forças, a fragmentação e a hibridez acabam por envolver-se permanentemente.

A fronteira que possibilita a separação entre a igualdade política das desigualdades sociais não é arbitrária, de acordo com Lechner (1981), há que concordar com a desigualdade da propriedade para chegar a ser reconhecido como livre e igual. Desse modo, questões como limitação da cidadania para um bom funcionamento da economia, isto é, livre jogo da desigualdade social, são elementos

⁷ A expressão foi criada para designar o ponto fraco de alguém. Segundo a lenda grega, Aquiles, filho do rei Peleu e da deusa Tétis, tornou-se invulnerável quando, ao nascer, foi banhado pela mãe nas águas do rio Estige. Apenas o calcanhar por onde Tétis o segurou não foi molhado e continuou vulnerável.

essenciais para estar “incluído”. Já aos excluídos, seriam considerados aqueles que não aceitaram ou não aceitariam os fundamentos da “boa ordem”.

Por isso, é necessário e imprescindível a luta de classes na América Latina, inclusive como uma forma de conhecer, teorizar e traduzir um Estado diverso, heterônomo e garantidor de direitos. Porém, a constante desvinculação dos movimentos sociais de ideários democráticos, acaba por promover o inverso, a *desmocratização*, especialmente quando, classes dominantes em conjunto com o imperialismo do capital, tentam promover mecanismos de pseudoparticipação popular.

El Estado necesita ser consagrado y sacralizado por el consentimiento, combinando para su logro mecanismos formales e informales. Una de sus funciones esenciales consiste, precisamente, en su contribución, siempre sustancial y a menudo decisiva, a la elaboración, sistematización e imposición - coactiva y persuasiva - de una concepción del mundo y de la sociedad, de un sistema de valores y de representaciones colectivas, de una ideología, que expresen y justifiquen las relaciones y estructuras parciales y el sistema general vigente para un país y una etapa particulares (KAPLAN, 1969, p. 61).

O que se busca é a constituição e a construção de estruturas e processos que sejam efetivamente reais, que possibilitem o real desenvolvimento social do Estado (aqui compreendido enquanto “entidade” que inclui a sociedade civil e todas as ramificações) e não a criação de processos abstratos, místicos e obscuros que estão à serviço e aos interesses de uma determinada classe dominante, como forma de perpetuação de um contexto previamente instituído.

Qualquer Estado pode ser compreendido como a expressão da relação de dominação de classes, no qual baseia-se numa ideologia assumida como de interesse público e desenvolvida na tensão entre projeto hegemônico/classes dominantes e classes dominadas. Assim, esse Estado representa o conjunto escalonado de processos que envolve em seu interior um jogo contraditório de posições, tornando-se necessário tomar em conta o onde, ou seja, o lugar em que o problema é tomado como objeto de política pública no interior da organização estatal (FLEURY, 1994).

Especificamente no caso do Estado na América Latina, este absorve o conceito de referência explicativa de fenômenos sociais, políticos e econômicos como a dependência e o subdesenvolvimento, e tem sido um elemento essencial para compreender o contexto de outros processos históricos, como a da

industrialização, o militarismo, a modernização, as ditaduras, a transição para a democracia, o neoliberalismo, a garantia de direitos sociais e a globalização (LUJANO, 2008).

Entretanto, na América Latina há uma forte tendência de que seja concebida a cidadania como contraparte do Estado na existência de um processo onde a formulação genérica e abstrata “[...] é atravessada por uma lógica de exercício do poder político através da qual são reificadas estruturas de dominação particularistas/personalistas” (FLEURY, 1994, p. 151). Todavia, a sua (des)construção ocorre na tensionalidade, isto é, nos limites funcionais entre a garantia da proteção social aos cidadãos e a sua violação.

Desse modo, a análise do Estado na América Latina se mostra de extrema importância enquanto ferramenta de compreensão da base que se estrutura toda e qualquer política pública social, especialmente a proteção social. Além de configurar como um processo histórico construído pela classe trabalhadora, de aceitação e de legitimação, a proteção social desenvolve-se por meio da garantia a Seguridade Social, mas que, atualmente encontra-se em pleno processo de descaracterização. Diante desse contexto o próximo capítulo é estruturado.

2 SEGURIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

Diante da impossibilidade de se pensar uma teoria do Estado na América Latina, considerando os estudos realizados até o momento, é possível realizar algumas divisões teóricas necessárias à compreensão das peculiaridades desse Estado territorialmente delimitado, desde uma visão analítica, até a generalidade do capitalista no aparelho estatal. De acordo com Fleury (1994), o ponto comum que conduz os processos de analogia e de interpretação pode ser encontrado nos elementos que conduzem o Estado à uma constante crise, mesmo nas democracias, da constituição e exercício do poder sobre o capital.

Esse contexto de contradições dentro da estrutura estatal e do neoliberalismo congrega para a afirmação de que os Estados latino-americanos, entre eles o Brasil, estão sendo marcados muito mais pelos sucessos ideológicos do que pelo êxito à níveis econômicos. Outra crítica construída por Fleury (1994) centra-se na incapacidade da esquerda em planejar e construir formas hegemônicas

que sejam alternativas ao neoliberalismo e a crise fiscal do Estado, proporcionando a desarticulação das suas bases de legitimação (passividade, pobreza, desemprego e desagregação social).

Em um cenário mundial de unificação do capital e de dominação ideológica, as economias nacionais, especialmente as do Sul, sofrem com a completa heterogeneidade e desigualdade das sociedades. Ao mesmo tempo em que há o desenvolvimento das desigualdades sociais, ocorre o crescimento de grandes empresas multinacionais (para o capital), com o favorecimento às classes e grupos dominantes. O que acaba por ensejar, segundo Iamamoto (2015), a precarização das relações de trabalho, a flexibilização de direitos trabalhistas, o aumento do desemprego crônico, além do desmonte do sistema de proteção social.

Assim, deve-se reconhecer os sérios problemas e riscos à saúde do trabalhador e aos sistemas de proteção social perante as desigualdades que o capitalismo produz e reproduz, conferindo à questão social um caráter de ameaça à ordem social e ao trabalho. Outro ponto de contradição, encontra-se na tentativa de desmontar/descharacterizar a Seguridade Social, núcleo rígido do Estado Democrático de Direito que, no caso brasileiro, reconstruiu-se junto com a CRFB/88, colocando-a no centro das disputas político-ideológicas, muitas vezes, antagônicas.

Portanto, como um dos mecanismos de resistência na luta pela manutenção e ampliação da Seguridade Social na América Latina, pela redução do desemprego e combate a sua precarização, tem-se a sua problematização em tempos de crise. Essa etapa é de extrema importância, uma vez que a sua discussão “[...] passa por reestruturações na base produtiva, pela desvalorização da força de trabalho e pelo redirecionamento dos mecanismos de regulação estatal” (MOTA, 2008, p. 42).

A Seguridade Social se constitui como o elemento nuclear da proteção, sendo considerada o mecanismo legítimo tanto de reconhecimento quanto de enfrentamento das desigualdades sociais na América Latina, proporcionadas pelos padrões de disparidades nas relações de produção, acumulação e concentração de riqueza socialmente produzida (MENDES; WUSCH; SILVA, 2014). O que demonstra a importância da compreensão da relação entre sociedade, Estado e classes sociais nas mais diversas interfaces de interlocuções.

A problematização da Seguridade Social em tempos de crise do capital e de neoliberalismo não deve ser resumida simplesmente a discussão entre crise econômica e crise da proteção social, deve-se historicizar, politizar, traduzir a

Seguridade Social, compreendendo-a em um mundo de mudanças (em regra com retiradas de direitos) nas relações trabalhistas e o movimento de resistências das classes. Na condição de esferas constituidoras da relação entre Estado e sociedade, “[...] os sistemas de seguridade são determinados por um conjunto de necessidades que nascem no mundo da produção *stricto sensu*, mas não encerram ali o seu sentido” (MOTA, 2008, p. 122).

O passo inicial para a sua problematização, é discutir os principais modelos de proteção social, levando em consideração o centro de atuação e os ensinamentos de Fleury (1994), são eles: assistência social, seguro social e seguridade social.

O primeiro modelo tem seu núcleo formado na Assistência Social e surge em contextos socioeconômicos onde o mercado é o agente controlador das demandas sociais, e cabe a cada indivíduo a busca de seus interesses individuais, como a aquisição de bens e serviços, ocasionando uma cidadania invertida. Os valores que prevalecem são a liberdade e o individualismo, objetivando a igualdade de oportunidades (FLEURY, 1994).

O segundo modelo denominado de Seguro Social tem como elemento central a possibilidade de cobertura à determinados grupos ocupacionais por meio de uma relação contratual, isto é, uma cidadania regulada. A única característica que diferencia do seguro privado, é o órgão que o sancionou, neste caso, o Estado. O atendimento aos trabalhadores é realizado mediante prévias contribuições, o que não afasta uma burocracia forte que busca a lealdade dos beneficiados (FLEURY, 1994).

O terceiro e último modelo tem como elemento constitutivo da proteção social a Seguridade Social, no qual o Estado, por meio de um conjunto de políticas públicas⁸, governamentais e unificadas, visa garantir o mínimo de condições de humanidade e de ideal de justiça social incluindo renda, bens e serviços. Esse sistema, de acordo com Fleury (1994), possibilita a redistribuição da riqueza socialmente produzida e, com isso, a correção das extremas desigualdades sociais, ao mesmo tempo que atrela uma cidadania universal aos povos latino-americanos.

⁸ Utiliza-se o termo política pública neste trabalho com base no seguinte conceito: “[...] políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Ou seja, as políticas designam as iniciativas do Estado (governos e demais poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a questões comuns à população, sendo executadas diretamente por órgãos públicos ou delegadas a organizações da sociedade civil ou privadas” (SCHMIDT, 2008, p. 01)

Como uma forma de representação desses três modelos de proteção social (assistência, seguro e seguridade), traz-se uma tabela criada por Fleury (1994) que sintetiza e sistematiza as principais ideias e modalidades de definições dentro desses modelos.

Tabela 01: Modelos de proteção social

MODALIDADES	ASSISTÊNCIA	SEGURO	SEGURIDADE
<i>Denominações</i>	Residual	Meritocrático	Institucional
<i>Ideologia</i>	Liberal	Corporativa	Socialdemocracia
<i>Princípio</i>	Caridade	Solidariedade	Justiça
<i>Efeito</i>	Discriminação	Manutenção	Redistribuição
<i>Status</i>	Desqualificação	Privilegio	Direito
<i>Finanças</i>	Doações	% Salário	Orçamento público
<i>Atuarial</i>	Fundos	Acumulação	Repartição
<i>Cobertura</i>	Alvos	Ocupacional	Universal
<i>Benefícios</i>	Bens/Serviços	Propore. Salarial	Mínimo vital
<i>Acesso</i>	Teste meios	Filiação	Necessidade
<i>Administração</i>	Filantropico	Corporativo	Público
<i>Organização</i>	Local	Fragmentada	Central
<i>Referência</i>	Poor Laws	Bisnarck	Beveridge
<i>Cidadania</i>	Invertida	Regulada	Universal

Fonte: FLEURY, 1994, p. 108.

O modelo ideal de proteção social centra-se na ideia de seguridade e de uma cidadania universal, especialmente se levado em consideração as peculiaridades do Estado na América Latina. Contudo, em diversos países da região, a política social foi desenvolvimento não pela presença do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*⁹), mas sim, pela existência, dentro do processo de construção, de um caráter assistencialista e clientelista, afastando a sua universalização e o reconhecimento dos direitos de cidadania (MARCOSIN; SANTOS, 2010).

Dentro desse contexto de contradições sociais, em meados do século XIX, aumentavam-se as críticas e pressões contra o pauperismo das massas e o

⁹ *Welfare State* ou Estado de Bem-estar social é um modelo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia.

assistencialismo¹⁰ que, de acordo com Pereira (2009), passou-se a denominar esse movimento pelos reformadores de questão social, objetivando a introdução de medidas de proteção social, ao arrepio dos princípios liberais vigentes. Um dos pilares de sustentação dessa tendência foi a desmistificação das causas da pobreza, tendo por base os estudos realizados em 1886 por Charles Booth e Seebhm Rowntree.

A questão social não pode ser compreendida como sinônimo de problema social ou de uma pobreza que seja remetida ao indivíduo, isolado ou socialmente construído, para que ele seja o responsável pelo conjunto de carências e/ou privações por ela produzidas (RAICHELIS, 2006). Pelo contrário, deve ser vista como o resultado de um processo histórico de lutas na relação entre capital e trabalho e não como algo estático, isolado ou simplesmente como um problema natural das sociedades.

Pode ser compreendida como um desafio que origina o questionamento da capacidade das sociedades de existirem e coexistirem como um todo, como um determinado conjunto interligado através de relações de interdependência. De acordo com Wanderley (2004), essa relação pode ocasionar grandes alterações na estrutura produtiva do Estado-nação, especialmente em sua gestão e em suas políticas sociais, com base no princípio da exclusão, seja ele tanto em detrimento do processo produtivo do trabalhador assalariado quanto por razões de gênero, étnicas e culturais.

Pereira (2001, p. 51) indica que, no início do termo “questão social” havia a relação entre estrutura e ação, “na qual sujeitos estrategicamente situados assumiram papéis políticos fundamentais na transformação de necessidades sociais em questões – com vistas a incorporá-las na agenda pública e nas arenas decisórias”. Mesmo estando sob a contradição entre capital e trabalho, questão fundante do sistema capitalista, há a necessidade de enfrentar os riscos e as necessidades contemporâneas das profundas desigualdades sociais na América Latina.

¹⁰ O assistencialismo é uma das atividades sociais que historicamente as classes dominantes implementaram para reduzir minimamente a miséria que geram e para perpetuar o sistema de exploração. Essa atividade foi e é realizada com matizes e particularidades, em consonância com os respectivos períodos históricos, em nível oficial e privado, por leigo e religiosos. A sua essência foi sempre a mesma (à margem da vontade dos agentes intervenientes): oferecer algum alívio para relativizar e travar o conflito, para garantir a preservação de privilégios de mãos de uns poucos (ALAYON, 1992, p. 48)

Um dos desafios a este cenário, é construir a articulação entre a questão social com a política de Seguridade Social, especialmente a assistência social e a previdência social, para que juntas possam compreender o contexto sociopolítico de vulnerabilidades. Todavia, compreendo a Seguridade Social na América Latina nos dias atuais é possível traçar alguns pontos incomuns que impactam, de maneira negativa, no sistema de proteção social, são eles: I) forte diminuição no investimento social por parte dos governos centrais, II) desarticulação das redes de serviços sociais, promovendo a volta do estilo clientelista e patrimonialista de administração da política social e a III) (re)filantropização da política social (SENNA; MONNERAT, 2010).

Desses delimitações gerais sobre o atual sistema de proteção social, Behring e Almeida (2010, p. 158), constroem seu pensamento formulando novos desdobramentos:

1) Programas de combate à pobreza e redes de segurança e proteção social para as vítimas do ajuste inevitável, tomados como vulneráveis, excluídos e em situação de risco, quando na verdade são superpopulação relativa atingida pela pauperização absoluta ou relativa; 2) no consumo dos pobres a partir de transferências monetárias focalizadas em segmentos e famílias (bolsas e programas com condicionalidades), e geral com valores irrisórios e critérios de acesso restritivos; 3) apelos à família, ao voluntariado e ao chamado terceiro setor (descentralização como desconcentração, terceirização e desresponsabilização), onde também entram as experiências das empresas cidadãs, a chama responsabilidade social; 4) instauração de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar por serviços sociais, com contenção, limitação e desintegração da seguridade social, e articulação entre assistencialismo e mercado livre.

Essa tendência percebida na América Latina acaba por promover a redução de direitos, garantias e limitações das possibilidades preventivas e redistributivas das políticas sociais implementando, de modo mais feroz, o trinômio do neoliberalismo (privatização dos serviços públicos, focalização das demandas e descentralização – desconcentração e desresponsabilização). Pode-se perceber essa caminhada com as constantes tentativas de desmonte do sistema de proteção social latino-americano¹¹.

¹¹ Por exemplo: a) Argentina: “Macri anunció una reforma tributaria y de la seguridad social: El presidente de Argentina dio un discurso ante empresarios, sindicalistas, legisladores y gobernadores y anunció las reformas a implementar” (EL PAÍS, 2017a); b) Brasil: “Das reformas de Temer à mexicanização do Brasil: O desmonte da Previdência, vendido como salvação da economia, nos legará um país mais pobre e desigual. O alerta vem do México” (MARTINS, 2017); c) Chile: “La reforma de las pensiones en Chile está bajo escrutinio mundial” (MENDER, 2016); d) Paraguai:

Essa tentativa de desmonte que abarca também a Seguridade Social tem como principais ferramentas, de acordo com Martinelli (2016), as seguintes ações: I) a despolitização, a tecnificação dos interesses públicos desqualificadores dos processos democráticos com o objetivo de fragmentar o tripé das políticas, desconstituindo o princípio universalizante; II) a diminuição e desclassificação da seguridade por meio de discursos de globalização, desnacionalização do capital, reduzindo a sua força política e, III) o maniqueísmo de se ter um sistema de um tipo ou de outro.

Sob a égide neoliberal e neoconservadora, a proteção social e a Seguridade Social sofreram uma forte reorientação tanto em sua fundamentação quanto em sua aplicação, sendo agora pautada por novos e contraditórios referenciais teóricos e ideológicos, que estão a serviço da necessidade urgente de respostas econômicas e políticas à crise da superprodução capitalista (PEREIRA, 2016). As respostas dadas pelo sistema estatal para auxiliar o capitalismo a perpetuar-se pode ser dividido em dois principais pilares.

A) a reorganização do sistema de trabalho, promovendo a substituição do sistema fordista (no qual cada trabalhador é especializado em apenas uma atividade específica) para o sistema toyotista ou pós-fordista (no qual os trabalhadores são treinados para conhecer todo o processo de produção e não apenas uma tarefa específica), objetivando o aumento da produtividade por meio da intensificação do trabalho, eliminando os tempos mortos, ou como Marx denominou, “poros mortos”. B) na adoção de uma nova base tecnológica fundada na eletrônica, na informática e na telemática, o que para muitos resultou na terceira revolução industrial (PEREIRA, 2016).

Contudo, deve-se reconhecer o Estado/sociedade como espaços contraditórios, especialmente diante das usurpações de direitos que afetam diretamente a saúde do trabalhador e de sua família. Nesse sentido, “[...] nem o Estado nem o governo que está no poder e nem a sociedade ou as instituições que a conformam são blocos monolíticos e homogêneos; esses são constituídos por forças sociais em confronto” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 198). Explorar as

“Paraguay no debe esperar más para hacer reformas en seguridad social” (BERNAL, 2016); e) Uruguai: *“Gobierno reformará la seguridad social para evitar “la quiebra”. “A veces las reformas son dolorosas pero no hay más remedio”, dijo Vázquez”* (EL PAÍS, 2017b).

contradições deve-se tornar um movimento constante de luta contra hegemônica, reconhecendo que a totalidade é formado por elos indissociáveis.

Sabe-se que lutas e mudanças não terão efeitos imediatos, mas que atitudes cotidianas e mediatas tem e terão implicações na totalidade. Como é o caso brasileiro, onde é possível perceber de maneira clara a luta entre dois projetos de sociedade: de um lado tem-se as classes dominantes querendo afirmar seu poder hegemônico e implantar de vez o modelo neoliberal e, de outro lado, as classes subalternas que objetivam implantar o modelo democrático-popular (TEIXEIRA, 2013).

Essa disputa por qual projeto de sociedade deve ser implantado reflete em todos os campos, especialmente na proteção social, na qual tem-se: I) de um lado a preservação da concepção de Seguridade Social conforme foi construída pela Constituição da República de 1988, como um direito social de acesso universalizado e como uma ação do Estado, tendo como defensores a classe trabalhadora. II) Por outro lado, o desmantelamento da Seguridade Social pública, com a divisão das políticas que hoje integram o sistema (previdência, assistência e saúde), para que possam ser gerenciadas e administradas pelo setor privado, tornando-as um objeto de consumo do capitalismo, tendo como defensores desta corrente os representantes do grande capital (MOTA, 2008).

Mesmo que em alguns países da América Latina o sistema de proteção social esteja organizado de modo um pouco diverso do brasileiro, a tentativa de desmontá-lo está presente e latente tanto na sociedade quanto no próprio aparelho estatal. Portanto, deve-se lutar pela contrarreforma enquanto construção de elementos que mantenham a proteção social como um direito social gerido pelo Estado e não como uma simples mercadoria do capitalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do Estado e da Seguridade Social na América Latina têm por fundamentado a necessidade de se problematizar a falta de uma teoria eminentemente latino-americana que compreenda e leve em consideração as especificidades e a diversidade das nações, bem como o grave quadro de desigualdades social e econômica. Sob esse novo contexto de proposição, é possível afirmar que as sociedades latino-americanas devem lutar contra discursos e

ações, especialmente os neoliberais, que visam diminuir ou até mesmo exterminar o sistema de proteção social.

A necessidade desse “despertar” é urgente, uma vez que a entrega do sistema de proteção social ao capital neoliberal fará aumentar significativamente as desigualdades econômicas e sociais dos povos latino-americanos, ocasionando o retorno a tempos longínquos de pauperização e assistencialismo, desconstruindo todo um processo de lutas e de construção de direitos da classe trabalhadora.

Como desafios presentes para o Estado na América Latina e o sistema de Seguridade Social tem-se, especialmente, a tentativa de “mercantilizar” a própria vida em sociedade, usurpando direitos de cidadania e, com isso, diminuir o papel e a participação do Estado na proteção social. Vale lembrar, que o Estado foi e continua sendo constituído como uma forma de proteção aos cidadãos para toda e qualquer ameaça interna ou externa e, entre elas, encontra-se aos anseios vorazes do mercado e do capital.

Nesse contexto, como perspectiva futura, cabe as sociedades latino-americanas erguerem-se como um conjunto unificado de classe para lutar contra o capital, na tentativa de preservar o projeto coletivo de Seguridade Social ao mesmo tempo em que (re)configura o Estado na América Latina aos anseios da classe hoje apresentada como *dominada*. E assim, somente por intermédio da participação popular e do povo protestando, participando ativamente, resistindo, exercendo o seu papel de sujeito, é que ao final do túnel poderá ser avistada a luz no que se refere a proteção social.

REFERÊNCIAS

ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? São Paulo: Cortez, 1992.

BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. v. 2.

BERNAL, Alicia. ABC Color. **Paraguay no debe esperar más para hacer reformas en seguridad social**. 22 de fev. 2016. Disponível em: <www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/paraguay-no-debe-esperar-mas-para-hacer-reformas-en-seguridad-social-1455292.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CORTÉS, Martín. El Leviatán criollo: Elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina. In: THWAITES REY, M. (Ed.). **El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas**. Santiago: CLACSO; Arcis, 2012, p. 93-116.

EL PAÍS. **Gobierno reformará la seguridad social para evitar "la quiebra"**. Seguridad Social. 17 nov. 2017b. Disponível em: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-reformara-seguridad-social-evitar-quiebra.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

EL PAÍS. **Macri anunció una reforma tributaria y de la seguridad social**. 30 out. 2017a. Disponível em: www.elpais.com.uy/mundo/macri-anuncio-reforma-tributaria-seguridad-social.html>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ESCUDERO, Teresa Castro. Contribución para el estudio del Estado: el debate sobre fascismo y militarismo en América Latina. In: MARINI, R. M.; MILLÁN, M. (Orgs.). **La teoría social latinoamericana: la centralidad del marxismo**. México, Ediciones el Caballito, 1995, p. 125-150.

FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GRACIARENA, Jorge. El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. **Pensamiento Iberoamericano**, Espanha, n. 5, pp. 39-74, 1984.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

KAPLAN, Marcos. El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coord.). **El Estado en América Latina: teoría y práctica**. México: Siglo Veintiuno, 1990, p. 70-107.

KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad (Notas para un esquema analítico). In: KAPLAN, M. (Org.). **El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina: ensayos**. Caracas: Monte Ávila, 1969, p. 14-74.

LECHNER, Norbert. Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 43, n. 3, p. 1079-1102, 1981.

LUJANO, Cynthia. Repensando la categoría de Estado en América Latina: recuperación del pensamiento teórico latinoamericano. **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, Quito, n. 8, p. 120-132, 2008.

MARCOSIN, C.; SANTOS, C. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 175-192.

MARTINELLI, Tiago. Seguridade social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 260-253.

MARTINS, Rodrigo. Das reformas de Temer à mexicanização do Brasil. **Carta Capital**. 13 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/das-reformas-de-temer-a-mexicanizacao-do-brasil>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MENDER, Benedict. **La reforma de las pensiones en Chile está bajo escrutinio mundial**. El Economista. 16 set. 2016. Disponível em: <www.eleconomista.net/2016/09/16/la-reforma-de-las-pensiones-en-chile-esta-bajo-escrutinio-mundial>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MENDES, J. M. R.; WUNSCH, D. S.; SILVA, L. A. M. A seguridade social: percursos e desafios no âmbito da proteção social. In: MENDES, J. M. R.; MANDALOZZO, S.; SILVA, L. A. M. (Orgs.). **Trabalho e proteção social**. Ponta Grossa: Estudio Texto, 2014, p. 11-30.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. **Revista Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 51-62, 2001.

PEREIRA, Camila. **Proteção social no capitalismo - crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v. 69, p. 13-48, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SENNA, M. C. M.; MONNERAT, G. L. O setor saúde e os desafios à construção da seguridade social brasileira. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 193-213.

TEIXEIRA, Andréa de Paula. Política de previdência social. In: REZENDE, I.; CAVALCANTI, L. F. (Orgs.). **Serviço social e políticas sociais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013, p. 47-66.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 141-151.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. A questão social no contexto da globalização o caso latino-americano e o caribenho. IN: BELFORE-WANDERLEY, M.; BOGUS, L.; YASBEK, M. C. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2004, p. 51-161.