

A crise do Estado de Bem-estar e o avanço das políticas neoliberais na reformulação dos sistemas de proteção social da América Latina

Andréa Braz da Costa¹

O objetivo deste artigo é de expor algumas considerações sobre os princípios teóricos que nortearam o avanço neoliberal na América Latina, principalmente no que se refere a intervenção do Estado na proteção social. A intenção na organização dos pontos de análise do artigo foi a de tentar seguir um percurso lógico de raciocínio e de aproximação, levando em consideração o traçado das discussões teóricas mais gerais, para o entendimento do caso latino-americano. Não se trata de um estudo aprofundado na área, pois há uma vasta bibliografia a ser examinada para a realização de análises mais sólidas e propositivas.

Nas últimas décadas tem-se discutido muito a respeito da origem e expansão do Estado de Bem-estar. Discussões sobre a sua função no capitalismo, sobre seus determinantes para sua emergência e sua expansão bem como sua permanência diante das transformações significativas no capitalismo, crescem no campo acadêmico. Os conceitos que expressam a forma de intervenção do Welfare State diferencia-se por corrente teórica, e levam em consideração elementos econômicos, políticos, sociais e culturais. Na busca por responder qual a natureza, quais os determinantes e que caminho seguirá o Welfare State, os estudiosos de diversas correntes elaboraram as suas concepções, principalmente na década de 1960 e 1970 até os dias atuais. Existem na literatura diversas maneiras de organizar as principais correntes teóricas, no entanto, iremos partir da exposição feita por Aureliano e Draibe (1989)² que se baseiam na leitura de Jens Alber, que nos dá um plano geral das correntes teóricas do Estado de Bem-estar no que se refere a sua origem e desenvolvimento.

Estas correntes podem ser divididas em duas principais: a pluralista e a marxista. A concepção pluralista aponta que o Estado de Bem-estar é um produto do processo de crescimento que segue ao lado da modernização da sociedade. Na concepção marxista o Welfare State é produto do desenvolvimento capitalista que regula os conflitos de classe. Cada uma destas correntes possuem duas ramificações: a funcionalista e a conflitualista. É possível constatar que não existe consenso a respeito do tema Welfare State com relação a sua origem e desenvolvimento. Os fatores econômicos, institucionais e de classe se revezam ou até mesmo interagem nas explicações.

Mas a discussão sobre os Welfare States não parou nestes aspectos; foi levada a avançar para entender as transformações do Welfare State a partir dos anos 1980 tendo em vista o contexto de crise econômica que afetou os países desenvolvidos a partir da década de 1970. Os estudiosos nesse período partiram para a discussão da existência ou não de Crise do Welfare State. Draibe e Henrique (1988)³ ao analisarem a literatura apresentam duas principais divisões: a dos conservadores e dos progressistas. Tendo em vista o objetivo traçado para este artigo, interessa-nos nesse momento focalizar nos posicionamentos conservadores, pois são estes os mais hegemônicos em termos de proposição nesta fase, inicialmente nos países desenvolvidos e, a posteriori, nos países subdesenvolvidos.

Pode-se dizer que, de maneira geral, o debate irá girar em torno de progressistas e conservadores. Segundo Draibe e Henrique (1988), a tese comum aos progressistas (abstraindo suas divergências) é a de que “o Welfare State não passa por uma verdadeira crise, sofre antes uma mutação em sua natureza e operação”. De outro lado, estão os conservadores que afirmam que “o Welfare State é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988). Esta última concepção caracteriza-se no século XX como neoliberal. No seio dos conservadores as idéias da Nova Direita foram muito influentes. Desmond King (1988)⁴ ressalta que os governos Thatcher e Reagan tinham em sua plataforma gestora forte influência das idéias desta corrente. No entanto, em um contexto em que os princípios do neoliberalismo apresentavam-se como caminho único e inevitável para o re-ordenamento da sociedade — e estas tenham se concretizado em ação efetiva destes governos — King (1988) ressalta que a proteção social não foi desmontada como haviam planejado estes governos, pois a maturação do Welfare State remodelou as sociedades que ele denomina de democracias industriais avançadas. Consolidou-se nestas sociedades modernas o apoio ideológico e institucional ao Welfare State. Portanto, a onda de defesa do

¹ Professora do curso de Economia (UESB). Doutoranda em Ciências Sociais (UNICAMP). Bolsista da FAPESB. Pesquisadora do NETPS. E-mail: andreaabc99@yahoo.com.br

² AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**, vol.1. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. p.86-179.

³ DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.6, fev. 1998.

⁴ KING, Desmond S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas, **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, n.22, outubro, 1988.

estado mínimo encontra resistências para seguir o seu objetivo. No entanto, estas idéias repercutem mais em regiões como a América Latina do que na Europa, por exemplo.

As políticas sociais têm obtido um espaço considerável no debate das novas configurações do Estado em todo o mundo. No que diz respeito aos efeitos sociais desse ajuste, guardadas as devidas especificidades de cada país, os resultados deste na América Latina, são caracterizados por Soares (2001)⁵ como desajustes sociais. Nesse contexto de transformações econômicas, políticas e sociais a característica de intervenção da política social é direcionada aos mais pobres.

Sob a argumentação de que o gasto social é excessivo e mal direcionado, em prol do enfrentamento da pobreza, os organismos internacionais prescrevem aos países latino-americanos a adoção de políticas focalizadas, mais adequadas à lógica de gasto social, que tende a consolidar-se nesta nova fase de desenvolvimento capitalista. É em torno do combate à pobreza que são construídos hoje diversos estudos e relatórios do Banco Mundial, CEPAL, PNUD, FMI, etc., que abordam a necessidade dos países direcionarem esforços no sentido de solucionar o problema da pobreza e da desigualdade de renda.

O debate em torno da utilização de políticas sociais universais ou focais foi intensificado nas últimas décadas, a partir da redefinição das políticas sociais, diante de um contexto de redimensionamento dos papéis do Estado e redução dos gastos. Como já foi dito anteriormente, o neoliberalismo, com seu receituário de regras práticas de ação, trouxe à tona uma concepção de organização da sociedade e da economia que, por um bom tempo (durante o período áureo dos “anos gloriosos” no século XX), não encontrou repercussão. A ênfase nas livres forças do mercado, na redução da intervenção do Estado e na ênfase à ação individual dos homens, justifica a forma com que é pensada a atuação das políticas sociais.

Os programas de transferência de renda apresentam-se como a grande promessa para a solução da pobreza na América Latina. No campo do debate sobre as políticas sociais contemporâneas, a grande questão é: focalização ou universalização das políticas para a solução do problema da pobreza na América Latina? Alguns autores brasileiros podem ser úteis para o entendimento deste debate em curso no Brasil. Verifica-se que para vários autores (SOARES, 2001; SOARES; SETUBAL, 2004; GIMENEZ, 2005; BEHRING; BOSCHETTI, 2007)⁶, o contorno das políticas sociais limita-se a reproduzir os parâmetros vigentes na política econômica, principalmente quando se referem repetidamente a necessidade de redução e redistribuição dos gastos públicos, principalmente os sociais, em prol do alcance de austeridade fiscal.

O ajustamento econômico na região e a histórica deficiência na garantia de direitos sociais à sua população intensificam ainda mais o problema da pobreza e da desigualdade de renda, fortalecendo a necessidade de focalização das políticas sociais e transformando a defesa por universalização em algo deslocado, inviável e ineficiente para os propósitos de alcance em curto prazo.

Foi possível verificar, na discussão realizada acima, o processo de transformações que tem passado os Estados latino-americanos após o ajuste neoliberal posto em prática na região, com mais intensidade a partir da década de 1990. Esse ajuste é entendido como um processo mundial que se inicia nos países desenvolvidos a partir da crise do Estado de Bem-estar, momento no qual ganham importância as idéias conservadoras de cunho neoliberal. No pacote de ajuste a ser implementado na região, a diminuição dos gastos sociais, tornou-se eixo central de atuação dos governos de orientação neoliberal; mesmo diante de uma região assolada pelo desemprego, pobreza e desigualdade de renda.

Partindo da defesa de King (1988) de que na Inglaterra e nos Estados Unidos, o projeto neoliberal não avança sem fortes pressões contrárias, o que leva a recuos da ação do governo, na América Latina, por outro lado, este projeto encontra um terreno fértil para a aplicação do seu receituário, o que do ponto de vista da rentabilidade econômica, da abertura de novos mercados lucrativos, abriu uma nova fase para a expansão capitalista. No entanto, por outro lado, acirrou ainda mais as contradições, o fosso entre ricos e pobres.

A partir do debate em torno do combate à pobreza na América Latina, conclui-se que as políticas sociais encontram-se, em sua grande parte, em processo de reformulação (para a direção da focalização) visando atuar em prol da diminuição dos gastos públicos e da garantia de sua eficiência; ainda que em um contexto de desajuste social, no qual seria necessário o aumento da intervenção do Estado para amenizar as contradições de um processo imanente do capitalismo — a produção de excluídos *pari passu* a acumulação capitalista.

⁵ SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

⁶ SOARES, Laura T.; SETUBAL, Mariana. O debate sobre o gasto social do governo federal ou “os economistas da Fazenda atacam outra vez”. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v5, n.1, p. 91-100, 2004. GIMENEZ, Denis Maracci. As agências multilaterais e o gasto social. **Carta social e do trabalho**, n.2, p.19-25, set./dez. 2005. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v.2)