
Estado Latino-Americano e Políticas Sociais : Limitações e Tendências na Conformação da Cidadania e do Estado¹

Sonia Fleury

DA ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/FGV-RJ

RESUMO

O artigo discute a problemática da seguridade social na América Latina em termos das abordagens teóricas aplicadas aos estudos neste campo, da caracterização e desenvolvimento histórico deste fenômeno na região, a partir da concepção da seguridade como um duplo movimento de construção do Estado e dos cidadãos. Os dilemas e tendências manifestos atualmente neste campo devem ser compreendidos como parte do esgotamento de um dado padrão regional de desenvolvimento, em direção a uma redefinição das relações Estado/Sociedade.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Este artigo divide-se em seis seções: algumas considerações preliminares sobre questões metodológicas; uma breve sistematização dos modelos de proteção social; o desenvolvimento histórico das políticas sociais na América Latina; as características principais desse processo na região; abordagens teóricas do assunto; e, finalmente, os dilemas atuais na construção do Estado e da cidadania vistos pela ótica das políticas sociais.

Primeiramente, devem ser esclarecidas algumas questões e conceitos, de forma a melhor expor a abordagem do assunto. Nesse sentido, o primeiro problema a ser considerado é o da utilização da América latina como conceito relevante na análise dos eventos sociais e econômicos. O problema metodológico relaciona-se com a

¹ Palestra realizada no "The Helen Kellogg Institute for International Studies", University of Notre Dame, em fevereiro/1991.

dificuldade em se adotarem generalizações que não encubram a diversidade das formações sócio-econômicas da região.

Esse debate permanece aberto apesar de ter sido superada a questão ideológica postulada pelas correntes esquerdistas e pela orientação técnica e administrativa, difundida pelos órgãos internacionais de planejamento e por determinadas abordagens teóricas. A diversidade de características sociais e ideológicas, assim como de experiências políticas e econômicas das sociedades latino-americanas implicou um direcionamento no sentido de que "cada caso é um caso". Nos estudos das políticas sociais, por exemplo, malogrou a tendência de se agruparem países de acordo com a evolução de seus PIB *per capita*, tentando encontrar perfis comuns. Na maioria dos casos, esses grupos não se enquadram no mesmo modelo de proteção social [Medici (1989)].

De qualquer forma, tanto os estudos políticos como os econômicos da região terminaram por revelar importantes características dessas sociedades, manifestadas em diferentes graus e períodos, as quais foram geradas por modelos comuns de desenvolvimento centrados na industrialização, com base na substituição de importações e de uma relação especial entre a sociedade e o Estado, Estado esse que determinou a estrutura de poder de um capitalismo atrasado e dependente.

O referido problema metodológico reflete-se nos estudos das políticas sociais existentes na região — alguns estudos detalhados não permitem generalizações, enquanto outros, de natureza mais comparativa, buscam um modelo comum para a proteção social na região. Esses últimos tendem a negar a diversidade histórica que constitui o verdadeiro sentido da análise política. Não se pretende fugir dessa questão, nem tentar dissimulá-la, mas sim destacar algumas características que podem ser encontradas no desenvolvimento histórico das políticas sociais de toda a região, como também assinalar as diferentes formas pelas quais os países responderam ao mesmo problema, como decorrência de suas heranças nessa área.

Outra consideração a ser feita refere-se à delimitação das políticas sociais como um domínio específico dentro da área das políticas públicas. O campo das políticas sociais não está vinculado a uma disciplina específica e tem sido estudado dentro de diversos aspectos, na forma de um complexo de variáveis que direcionam o curso das demandas sociais e das respostas públicas a essas reivindicações. Como exemplos, podem ser citados: a dinâmica econômica dos empregos e salários; os limites geográficos à cobertura universal; e a revolução demográfica ocorrida na taxa de fertilidade, na mão-de-obra feminina e na proporção entre o número de jovens e idosos. Além disso, pode-se acrescentar a viabilidade financeira da seguridade social, os problemas administrativos de coordenação e descentralização, assim como aqueles específicos dos sistemas de prestação de serviços de saúde.

Sabe-se que nenhum desses aspectos pode ser ignorado no estudo de uma determinada sociedade, ainda que se possa afirmar a hipótese de que existe uma abordagem política a esse assunto que torna possível a compreensão das singularidades e tanto quanto das generalidades da dinâmica de incorporação das demandas sociais por meio de políticas públicas.

A espiral da proteção social como forma de política pública está relacionada com a constituição de uma moderna Nação-Estado e à ampliação do modo de

produção capitalista. Dentro desse contexto, o exercício autoritário do poder público nas questões sociais pode ser visto como um processo tríplice em que se buscariam a legitimidade da ação governamental, a formação do cidadão com identidade política e, finalmente, a construção de um conjunto de instituições e normas legais que definam os direitos positivos do cidadão e os limites da ação estatal. Nesse sentido, a cidadania compreendida como expressão da relação recíproca entre o Estado e a sociedade pode ser entendida como importante aspecto de *statecraft*.² Pode-se dizer que o processo de construção do Estado possui contrapartida na construção social da cidadania — incluindo os três elementos do conceito clássico de Marshall (os direitos civis, políticos e sociais) —, significando o processo de estabelecimento das igualdades e generalidades básicas (moeda, língua e lei) necessárias para o funcionamento de uma sociedade baseada em relações de mercado.

Essas características incluem uma ruptura em relação ao modelo tradicional de autoridade, fundamentado na lógica patrimonial de controle, no qual o poder gerado pelas redes de interações pessoais e afetivas entre patrão/cliente é direcionado para o modo legal e racional de se exercer a autoridade [Malloy (1991)]. Tal mudança leva em conta o novo significado de questão social no sentido de inseri-lo na esfera pública. Assim, ao contrastar com os domínios do mercado, nos quais prevalecem os interesses individuais, o domínio público desfrutaria de alocação responsável e autoritária dos bens de uso comum.

Não seria desnecessário afirmar que as políticas sociais, além dos objetivos de proteção e garantia do bem-estar, tornaram-se, também, ferramentas importantes no controle do fluxo da mão-de-obra, moderando o conflito entre capital e trabalho em termos de um jogo competitivo.

Considerada como algo mais que um produto da luta de classes, a cidadania deve ser analisada como parte da ordem simbólica, participando na configuração das identidades sociais e políticas das classes dominadas, no processo intersubjetivo de interpelação [Landi (1981)], no qual uma classe assimila um conjunto de atributos pelos quais adquire individualidade, reconhece-se a si mesma e é reconhecida por outros componentes da sociedade. Em suma, a formação da cidadania resulta da dinâmica das relações de poder e é, ao mesmo tempo, parte do processo pelo qual a hierarquia de poder na sociedade é constituída e consolidada.

Além do que foi dito, gostaria de tecer comentários sobre o papel desempenhado pelas políticas sociais nos mecanismos políticos de construção e estabilização das democracias, já que aquelas podem institucionalizar os conflitos, alterando seus centros de interesse das esferas produtivas para as distributivas. Isso implicaria a

2 *Statecraft* é a essência do processo de formação e reforma, através dos tempos, de uma associação cívica que desenvolva a relação entre os seus membros (os cidadãos) e o centro de autoridade que a integra, e proporciona os meios pelos quais determinados membros dessa associação possam exercer o poder nela gerado [Malloy (1991)].

necessidade de se canalizarem as demandas sociais através dos canais legais e, portanto, de se fortalecer o sistema competitivo de partidos políticos.

A questão final a ser abordada refere-se à diversidade de conceitos existentes nessa área, problema esse que representa por si só a chave para o entendimento da relação estreita entre políticas sociais e ideologias. Nesse sentido, a mesma palavra pode apresentar significados opostos, já que pontos de vista como o liberal e o social-democrata, por exemplo, atribuiriam conceitos contrastantes a palavras como *Welfare* e equidade.³ Para aclarar isso, seria útil citar-se como tipos ideais os mais importantes modelos de proteção social institucionalizados nos Estados capitalistas modernos.⁴

Apesar de segmentos importantes desses modelos ideais poderem ser encontrados num determinado país e/ou em fases específicas do desenvolvimento da seguridade social em todo o mundo, optou-se por utilizá-los aqui como estrutura conceitual na qual possam ser encaixadas experiências distintas, já que nenhuma delas corresponde, em termos absolutos, àqueles tipos ou modelos. Não se pretende negar o caráter ideológico dessa classificação, associando, com frequência, esses tipos idealizados com as experiências concretas, de forma que o tipo ideal transforme-se "no tipo perfeito". Mesmo assim, será útil mapear-se a área usando-se uma abordagem na qual alguns atributos — reais ou idealizados — foram abstraídos e condensados em um modelo consistente.

I

MODELOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

A denominação desses tipos deve-se à natureza que a proteção social assumiu em cada um deles, o que leva à identificação de três modelos diferentes de organização da engenharia social: assistência, seguro e seguridade sociais.

A assistência social foi também denominada *modelo residual* [Titmuss (1958)] devido à ênfase dada ao mercado como canal natural para satisfazer demandas sociais, no qual a satisfação das necessidades se daria através da compra de serviços e mercadorias, em função de interesses e condições para tal. A ação pública deveria ser apenas suplementar a esse mecanismo básico, em consonância com a ideologia liberal, atendendo, dessa forma, a grupos alvo que

3 No modelo liberal, os programas de *Welfare* consistem em ações de assistencialismo público, e equidade diz respeito à relação entre benefícios e contribuições. Na perspectiva social-democrata, *Welfare* refere-se ao conjunto de políticas públicas que asseguram a universalidade da cidadania, e equidade significa o mesmo que igualdade.

4 Poderíamos incluir o modelo socialista como mais uma opção, sendo Cuba sua expressão regional. De qualquer modo, preferiu-se manter o trabalho restrito aos modelos capitalistas.

tivessem se mostrado incapazes de se suprirem através do mercado. Para esses grupos fracassados, haveria fundos especiais, oriundos de doações públicas ou privadas, sendo os benefícios concedidos àqueles que tivessem se credenciado em agências locais e qualificados em testes de avaliação (*mean-test*). O recebimento dos benefícios não estaria vinculado a um direito permanente. Pelo contrário, a alocação dos benefícios dependeria sempre do poder discricionário da burocracia. A assistência social vem a ser mais preventiva e/ou punitiva do que a garantia de um direito do cidadão. Nesse sentido, esse caso pode ser denominado cidadania invertida, uma vez que a ação social é decorrência do fracasso individual.

O segundo tipo, *seguro social*, tem como característica central a cobertura de grupos ocupacionais através de uma relação contratual, na qual os benefícios dependem de contribuição prévia feita pelos trabalhadores segurados e/ou em seu nome. Com base no princípio da solidariedade, o sistema financeiro recebe a contribuição compulsória de empregados e empregadores, na forma de imposto sobre a folha de pagamentos, com algum subsídio do Estado. A administração tripartite reflete essa natureza corporativista. O objetivo principal do seguro é garantir à pessoa segurada o *status* sócio-econômico que possuía quando ainda era um trabalhador ativo, o que explica a relação de proporcionalidade entre o volume de contribuição e o benefício, bem como o modelo atuarial para acumulação de reservas.

A fragmentação do sistema expressa o princípio do *meritocrático* sobre o qual se baseia a reivindicação de cidadania, de acordo com a forma de inserção na estrutura produtiva. Por essa razão, Santos (1979) a denominou *cidadania regulada*.

O terceiro tipo foi denominado por Titmuss de *institucional*, para dar ênfase à ação governamental pública, central e unificada, responsável pela provisão do mínimo essencial para todos os cidadãos. Dessa forma, o Estado é a principal agência encarregada pela administração e pela base financeira do sistema. Benefícios são concedidos à medida que são necessários como um direito das pessoas. Não se relacionam com a renda, mas representam um patamar que exprime o objetivo principal de uma política pública distributivista. As finanças utilizadas originam-se de um imposto sobre a renda, como parte do orçamento nacional, de modo a sustentar a cidadania universal.

Os traços característicos desses três modelos estão demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1

Modelos de Proteção Social

MODALIDADES	ASSISTÊNCIA	SEGURO	SEGURIDADE
DENOMINAÇÃO	residual	meritocrático	institucional
MODELO			
IDEOLÓGICO	liberalismo	corporativa	social-democracia
PRINCÍPIO	filantropia	solidariedade	justiça
CIDADANIA	invertida	regulada	universal
STATUS	discriminação *	privilégio	direito
FINANÇAS	doações	% de salários	orçamento público
ATUARIAL	fundo	acumulação	repartição
COBERTURA	alvos	ocupacional	universal
ACESSO	teste de meios	filiação	necessidade
BENEFÍCIOS	mercadorias	relativo ao ganho	taxa fixa
ADMINISTRAÇÃO	misto púb./privado	corporativo	público
ORGANIZAÇÃO	local	fragmentada	central
MARCO HISTÓRICO	-----	Bismarck	Beveridge

Apesar das diferenças existentes entre esses modelos, há uma concepção geral sobre o desenvolvimento sócio-econômico da sociedade: supõe-se que haja uma tendência ao pleno emprego e a uma estrutura de salários elevados capaz de sustentar o sistema básico de financiamento da proteção social, tanto através de folha de pagamento como do imposto de renda. Embora cada país tenha combinado esses tipos de formas diferentes, pode-se encontrar um modelo predominante que, mesmo sendo mais ideológico do que prático, é capaz de organizar valores, normas e aparatos que abrangem o sistema nacional de proteção social.

Finalmente, deve ser destacado que não está sendo pressuposto um curso evolucionário de um tipo para o outro, uma vez que a predominância de um deles não significa a extinção dos demais. Nesse sentido, a extração de modelos, considerando apenas as variáveis dentro do sistema, possui a limitação de não permitir identificar o tipo de contexto que possibilita ou demanda a adoção de um ou outro modelo. Ademais, não permite, também, o conhecimento da lógica de desenvolvimento de um sistema em particular.

No caso da América Latina, pode-se observar que faltam as condições básicas para a implementação de um programa extensivo de proteção social: não há homogeneidade entre os trabalhadores no que se refere a condições sócio-econômicas; não há estabilidade política ou tradição democrática, tampouco canais estruturados de transmissão das demandas sociais; e, finalmente, não existe

capacidade econômica para financiar um sistema amplo. Cada uma dessas concepções será comentada após uma breve revisão da trajetória histórica da seguridade social na região.

I

DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

A primeira característica marcante a ser apontada é o fato de que, apesar das condições adversas observadas anteriormente, podem ser encontrados na América Latina alguns dos mais antigos, fortes, complexos e tradicionais mecanismos de engenharia política no campo da proteção social.

Foram bem sucedidos os esforços desenvolvidos por Mesa-Lago (1978) em seus estudos, visando estabelecer um esquema classificatório dos diversos países da região, a partir de um conjunto de variáveis internas ao sistema. Esses países foram colocados em três grupos comparativos, esquema este que sofre as limitações da análise do sistema interno, embora tenha também procurado provê-lo com a perspectiva de evolução histórica.

Na classificação mencionada, encontra-se um primeiro grupo de países pioneiros — Chile, Uruguai, Argentina, Cuba e Brasil — nos quais o sistema de seguridade social teve início na década de 20, e cujas principais características refletem um sistema altamente estratificado no início e financeiramente limitado no presente.

Nascido como um sistema fragmentado, em que cada instituição protegia um grupo ocupacional diferente através de subsistemas independentes, "essa característica resultou em um sistema de seguridade social estratificado, que assumiu a estrutura de uma pirâmide, na qual grupos relativamente pequenos de segurados, protegidos por subsistemas privilegiados, encontram-se no cume e no centro, ao mesmo tempo em que a maioria da população, com a cobertura de subsistemas mais pobres, situa-se na base" [Mesa-Lago (1989, p.3)].

Como consequência da pressão dos grupos sociais desprovidos de cobertura, a evolução desses sistemas se deu através de uma forma denominada pelo autor de "massificação de privilégios", porque a expansão da cobertura não eliminou o sistema de estratificação previamente existente. O custo da universalização da cobertura, combinado com benefícios generosos e condições liberais de acesso, são assumidos por Mesa-Lago como as fontes dos problemas financeiros entre os subsistemas, requerendo, portanto, uma reforma que permita o alcance da unificação e padronização do sistema. No entanto, o poder dos grupos de pressão forçou o Estado a adiar as reformas necessárias, até que adveio uma nova situação político-institucional nesses países, sob as ditaduras militares, que aumentou o poder do Estado contra os grupos de pressão (Cuba, naturalmente, teve uma trajetória diferente, que não será analisada aqui).

Outro problema que vem sendo enfrentado pelos países pioneiros encontra-se na transição demográfica que neles ocorreu, à medida que esses sistemas envelheceram, diminuindo o número de contribuições, ao mesmo tempo em que aumentava o de dependentes, tendo a combinação desses dois fatores contribuído para pôr em cheque a fragilidade da base financeira dos referidos sistemas.

Os resultados das reformas não foram homogêneos, mas alguns pontos em comum podem ser identificados: a tentativa de redução do poder político dos grupos em controle dos subsistemas (em alguns casos rompendo mesmo com a administração corporativista); a tentativa de unificar e centralizar as múltiplas instituições, como parte do processo de fortalecimento do governo central; e uma tendência à prestação privada de serviços, como, por exemplo, na atenção médica e até mesmo no seguro social.

A ênfase dada a um ou outro aspecto pode ser explicada não apenas pela resistência dos grupos ocupacionais, partidos políticos, sindicatos e burocracias, mas também pela persistência dos valores consensuais sustentados pela maior parte da nação. Tais características poderiam auxiliar na explicação dos motivos pelos quais o Brasil conseguiu alcançar o sistema mais integrado, centralizado e padronizado de todos, com uma cobertura quase universal, porém compatível com um alto grau de privatização no campo da saúde, ao mesmo tempo unindo a burocracia e os empresários em "anéis burocráticos" [Cardoso (1975)]. A hipertrofia do Estado, frente a uma sociedade não organizada, canaliza todos os interesses para ele, onde são organizados pela burocracia, em um processo de reprodução contínua desse padrão político. Isso explica, também, a relativa facilidade em se aprovar uma legislação que garanta a cobertura universal, adotando um modelo social-democrático, quando a prática demonstra a persistência de mecanismos tradicionais de privatização do Estado, como de relações clientelísticas, e ainda o surgimento de novos mecanismos.

Na Argentina não foram bem sucedidas as tentativas dos governos militares de tirar o controle das *Obras Sociales* dos sindicatos, em virtude da resistência massiva da sociedade como um todo. O resultado foi um sistema mais uniforme, com maior controle estatal (financeiro e administrativo), ao passo que os sindicatos detiveram o poder de gerenciar a estrutura fragmentada do setor saúde. O individualismo coletivo dos sindicatos corporativistas da Argentina, associado à fragilidade estrutural do Estado, foi capaz de manter um alto nível de desigualdade no sistema de seguridade social, em termos de cobertura, financiamento e benefícios. A persistente crise econômica experimentada durante as últimas décadas tem atuado como um importante fator contra o equilíbrio financeiro e a reduzida capacidade do Estado de taxar a sociedade e conseguir os recursos necessários para uma política que permita melhor redistribuição dos benefícios.

A reforma uruguaia parcialmente unificou e padronizou os três grupos assegurados do país, sem incorporar, no entanto, os respectivos fundos de pensão, o que eliminaria as diferenças nas contribuições e benefícios. No setor saúde, verifica-se uma grande variedade de agências e falta de uniformidade e equidade.

As condições excepcionais encontradas nas raízes da seguridade social no Uruguai — extensão das relações de mercado e manutenção de instituições

democráticas — foram responsáveis pela consolidação do sistema como o mais amplo e liberal da América Latina. Entretanto, em comparação com os demais, o sistema do Uruguai é um dos mais estratificados no que diz respeito às desigualdades internas. O processo de unificação e a padronização, que ocorreu durante a década de 70, não foram capazes de eliminar diferenças marcantes no que se refere aos benefícios e ao acesso aos mesmos, embora o país permaneça na vanguarda das demais da região em relação ao número de beneficiários e de riscos sujeitos a cobertura. O alto custo dos benefícios, a maturidade do sistema e a *informalização* do mercado de trabalho são fatores que atuam contra o equilíbrio financeiro.

O caso chileno foi o mais antigo, mais tradicional e o mais desenvolvido sistema de proteção social na América Latina, apresentando altos níveis de cobertura, tanto no setor de pensões como no de saúde. Enquanto as pensões no Chile eram tão ou mais estratificadas que as de seus vizinhos — com sistemas diferenciados para colarinhos-azuis e colarinhos-brancos —, o sistema de saúde era diferenciado pela sua unificação, seu modelo preventivo e pela qualidade dos serviços públicos.

A organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos políticos, bem como a forte tradição democrática explicam a existência de um sistema social que se caracterizou por uma orientação voltada para a prevenção e o distributivismo. Porém, o papel da burocracia e da classe média, unido ao poder político desses dois elementos no sistema partidário, podem acrescentar uma explicação para a estrutura de um sistema de proteção social altamente estratificado e fragmentado. A reforma dos militares adotou um modelo de "mercado livre" no qual a repressão a todos os grupos, política e corporativamente organizados, foi combinada com incentivos econômicos aos segurados, levando-os a abandonar o sistema de seguro público e a se dirigirem ao sistema lucrativo privado. O novo sistema de pensões é, na verdade, um programa de poupança privada compulsória, ao qual os novos trabalhadores assalariados que ingressam no mercado tornam-se automaticamente filiados.

Nesse sentido, o Chile tomou o caminho oposto em relação aos outros membros desse grupo, ao organizar um sistema privado descentralizado. Isso não sugere a ausência da participação do Estado, pois com o seu precário mercado financeiro, o Chile não conseguiu evitar uma crise nas finanças das companhias seguradoras da área de saúde, que somente poderia ser superada com os crescentes subsídios do Estado.

Mesa-Lago identificou um segundo grupo de países — Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai, Equador, Panamá, Bolívia, Peru e Venezuela — nos quais o sistema foi instaurado, desde o início da década de 40, por influência do relatório Beveridge e da ideologia social-democrata amplamente difundida na região pela Organização Internacional do Trabalho. Ao contrário dos pioneiros, onde as políticas sociais correspondiam mais de perto à diversificação da estrutura produtiva e à consequente necessidade da incorporação política de grupos emergentes, nesse segundo grupo de países a influência ideológica do exterior desempenhava um papel preponderante.

A principal variável que reúne países tão diferentes pode ser encontrada nos seus sistemas relativamente unificados, onde a emergência tardia da seguridade social tornou-lhes possível a criação de mecanismos de prevenção contra os problemas financeiros, administrativos e, especialmente, políticos, como aqueles enfrentados pelos países do primeiro grupo. Mesmo assim, alguns deles estão começando a enfrentar problemas financeiros com a adoção de um sistema unificado que não alcançou a universalização, e cuja base financeira não se expandiu para além da contribuição sobre a folha de salários.

A aceleração da cobertura do seguro na Costa Rica nas décadas de 60 e 70, assim como as condições liberais de acesso à atenção à saúde e ao sistema de pensões, colocou esse país quase no mesmo nível que os pioneiros. No entanto, em virtude da crise econômica, o sistema de proteção social na Costa Rica enfrentou recentemente problemas financeiros e cortes nas despesas sociais.⁵

Os demais países nesse segundo grupo apresentam nível intermediário de cobertura, em consequência da baixa porcentagem de trabalhadores assalariados e a estrita limitação do número de dependentes com direito aos benefícios.

Apesar dos modernos programas mexicanos para aumento da cobertura de saúde e assistência social às áreas pobres e marginais do país, o sistema no México continua a apresentar um alto grau de desigualdade e estratificação, no qual subsídios do Estado são canalizados para os grupos mais poderosos como parte de uma política que visa angariar apoio ao governo. De forma similar, o sistema de saúde na Colômbia é manipulado por práticas clientelísticas, o que se soma ao problema da cobertura e integração entre os serviços públicos (oriundos do Ministério da Saúde) e da seguridade social. O caso da Bolívia demonstra a total inversão do relacionamento público/privado — à medida que os serviços públicos são cobrados, o que impede o acesso da população pobre, os serviços particulares, representados por organizações não-governamentais florescem sem qualquer controle ou integração, numa tentativa de preencher essa lacuna.

Embora o maior volume de recursos da seguridade social nesses países vá para os programas de saúde, como consequência da imaturidade do sistema de pensões e da transição demográfica incompleta, o acesso aos serviços de saúde tende a ser discriminatório, pois são altamente concentrados e, ao mesmo tempo, profundamente desviados pela corrupção e práticas clientelísticas.

O terceiro grupo, identificado por Mesa-Lago, é composto pelos países menos desenvolvidos da região — República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti. A principal característica desses países encontra-se no surgimento tardio da seguridade social, ou seja, entre as décadas de 50 e 60. Têm também em comum o índice consideravelmente baixo de cobertura e a alta

5 Essa é a razão pela qual esse país em certas ocasiões aparece no estudo de Mesa-Lago como pertencente ao primeiro grupo (ao considerar a cobertura) e, às vezes, no segundo (ao considerar a idade e administração).

concentração dos serviços, quase totalmente confinado na capital, a existência de uma agência administrativa geral e o fato de não estarem enfrentando sérios problemas financeiros. Nesse caso, o problema principal encontra-se na baixa cobertura, baixa capacidade financeira do Estado e baixo nível das relações de mercado.

II CARACTERÍSTICAS

Sem levar em conta as diferenças entre os países, é possível identificar um conjunto de características que dariam conta de todos esses sistemas:

Baixa Cobertura — considerando a população total ou a PEA, em 1980, Mesa-Lago encontrou uma taxa de 61,2% de cobertura (em ambos os casos), número esse que cai para 42,7% quando se exclui o Brasil.

Discriminação — exceto em alguns casos, aqueles que estão abaixo da linha de pobreza crítica não estão protegidos pela seguridade social na América Latina por não possuírem relações de trabalho formais e/ou seus empregos não estarem sujeitos a essa cobertura.

Estratificação — há uma relação explícita entre o fato de se encontrar no topo, em termos de nível salarial e grau dos benefícios, bem como a qualidade dos serviços que se obtêm do sistema de seguridade social.

Iniquidade — como consequência do acesso diferenciado, do mecanismo regressivo de contribuições, da expansão horizontal dos benefícios, e da cobrança adicional por alguns serviços, o acesso é negado aos pobres, ao mesmo tempo em que suas contribuições são canalizadas àqueles que têm condições financeiras para pagar.

Defasagem entre Benefícios e Necessidades — uma vez que as raízes da seguridade social estavam no seguro para os trabalhadores que se encontram no mercado formal, esse benefício é responsável pelo maior volume de gastos da seguridade social nos sistemas mais maduros. Por outro lado, nos países onde o sistema é novo, não se verifica ainda esse tipo de compromisso, estando as despesas concentradas no setor saúde. Programas como o seguro-desemprego, pensões assistenciais, ou mesmo assistência à saúde, que poderiam ser desligados da condição de trabalhador, têm sido, no entanto, implementadas com bons resultados em alguns países, embora em escala muito limitada.

Inchamento da Administração — nos locais onde a administração foi unificada, esta foi também centralizada, resultando em um aparato colossal, impossível de ser administrado eficiente e democraticamente. Onde persiste a fragmentação, o problema da centralização também aparece e a administração racional torna-se uma tarefa impossível.

- *Clientelismo e Práticas Corporativas* — a irracionalidade da administração da seguridade social pode ser muito funcional, considerando-se que ela é um dos mais importantes mecanismos reprodutivos da distribuição do poder na sociedade. Benefícios e serviços, concedidos como privilégios, constituem a base do processo de barganha no qual podem ser encontrados líderes políticos, sindicatos, partidos políticos, e burocracia, desde o nível local até as esferas mais elevadas, com o envolvimento do ministro, empresários, grupos religiosos e filantrópicos, etc. Formando um conjunto de redes escalonados, esses elementos realizam o jogo de troca de privilégios por solidariedades. Isso é notável em alguns países como o Brasil, onde o orçamento da seguridade social é apenas superado pelo orçamento nacional, e a rede de seguridade social constitui-se na estrutura pública mais difusa.
- *Perversidade Financeira* — o mecanismo básico para financiar a seguridade social na América Latina tem sido a contribuição sobre a folha de salários, de forma extremamente regressiva, combinando a manutenção do teto de contribuições sobre salários e um sistema não-progressivo de cobrança de taxas. Conseqüentemente, quanto mais intensivo em capital for a atividade, menor a contribuição, o que favorece os monopólios internacionais e estatais, e leva a um aumento na evasão de pagamentos pelas indústrias e serviços intensivos em trabalho. Nesse sentido, o mecanismo financeiro contribui para a redução do mercado formal de trabalho.

Outro problema identificado refere-se ao fato de que a base de contribuições relacionando proporcionalmente ganhos e benefícios reforça a ideologia da exclusividade dos benefícios da seguridade social para aqueles *que pagaram por eles*, embora se saiba que os empregadores são responsáveis pela maior fatia das despesas com seguridade, e que esse custo é repassado ao preço do produto para todos os consumidores.

- *Privatização* — o processo de privatização da lógica da política social do Estado foi identificado por Abranches (1982) em suas formas diferentes: a adoção de critérios de ação orientados para o mercado pelas agências públicas; ou a transferência, para empresários privados, da alocação de bens e serviços; ou ainda a canalização das finanças públicas para o mercado financeiro.

O resultado tende a redirecionar políticas sociais de uma lógica do bem público e atenção a necessidades, para uma lógica baseada na lucratividade.

Em resumo, podemos afirmar que, desde suas raízes, a seguridade social na América Latina reuniu uma mistura contraditória de seguro social com a progressiva extensão dos benefícios — como mecanismo político de incorporação diferencial de grupos ocupacionais de acordo com o seu poder de barganha — dentro da necessidade de legitimação do Estado e das demandas do processo de produção.

Isso resultou em uma estrutura complexa e diversificada, na qual encontram-se combinadas várias modalidades de cidadania, sem que uma signifique a superação das demais. A pressão sobre esse arranjo é causada pela estreita base financeira para o seguro social e o crescente comprometimento de um sistema de seguridade social homogêneo e universal.

Em contradição ao tipo ideal de seguridade social, ou seja, um sistema que garanta a cidadania universal dentro de uma estrutura pública sustentada por um mecanismo financeiro extensivo e progressivo, o desenvolvimento da seguridade social na América Latina assume a sua face deturpada: financiada pelo trabalho, administrada pelo Estado e submetida à lógica do mercado. A expansão da cobertura fracassou em universalizar a cidadania mas, em seu lugar, agregou *status* distintos de beneficiários, numa rede de relações políticas que reforçou a estrutura de poder político.

III DILEMAS RECENTES

Desde a década de 80, a América Latina começou a se confrontar com dois ordens de fatores que afetam diretamente o contexto social: a crise econômica e a transição para a democracia. Esses fatores alteram as possibilidades de ação pública e reforçam antigas expectativas, ao mesmo tempo em que acirram contradições internas.

Entre 1930 e 1980 a região experimentou um processo de crescimento econômico contínuo. De 1960 a 1980 esse crescimento foi tão rápido que poderia ser equiparado a muito poucas regiões no mundo. O esforço para industrializar e integrar a economia teve efeitos visíveis no nível de emprego e na urbanização. Durante esse último período, o desempenho de alguns indicadores sociais tradicionais levou o Banco Mundial a afirmar que o nível de vida da maioria dos pobres havia melhorado substancialmente. Durante a década de 80 pôde ser observado um retrocesso dessa tendência, caracterizando o início de um período de estagnação econômica, com inflação alta, crescimento da pobreza e deterioração da distribuição da renda, isolamento da economia mundial, perda da capacidade do setor público para o gerenciamento econômico e um alto índice de transferência de recursos para o exterior [Souza (1990)].

Para explicar essa situação, deve-se levar em consideração as características tradicionais da economia na América Latina, assim como os novos traços surgidos a partir das transformações recentes do processo produtivo mundial e o reordenamento da economia política mundial. Em primeiro lugar, a crise econômica na região não pode ser compreendida sem que se tome em conta a dívida externa, como consequência dos empréstimos tomados no decorrer da década de 70, e a espiral ascendente das taxas de juros nos anos seguintes. Esta situação torna-se mais grave com a contração do fluxo financeiro externo e a conseqüente perda de autonomia dos governos locais, que têm necessitado recorrer

ao FMI. Nesse sentido, a crise coloca em evidência os limites estruturais daquelas economias e sua dependência do capital internacional que, nesse momento, assume a face da dívida externa.

As políticas de ajuste subsequentes têm tido duros efeitos sobre essa situação, com a recessão econômica e os altos custos sociais em termos de queda do índice de emprego, reduções do investimento público em serviços sociais, congelamento de salários em um contexto de hiperinflação e, finalmente, elevação da concentração da riqueza.

Se a crise desnudou os limites estruturais conhecidos, por outro lado ela possui uma característica nova que certamente será o principal motivo de preocupação a partir desse momento, porque acarretará duros efeitos sobre a economia regional a longo prazo. A profunda alteração do processo industrial nos países desenvolvidos, com base nas inovações científicas da eletrônica e biotecnologia, modificou o consumo industrial de recursos naturais e trabalho, a escala de produção e a racionalidade do processo produtivo [Souza (1990)]. Como consequência, a estratégia industrial está se movimentando em direções que estão afastando a América Latina do pólo dinâmico da economia mundial. Em função disso, muitos especialistas têm enfatizado que o ciclo de substituição de importações exauriu-se na década de 70.

Todos esses fatos afetam diretamente os sistemas de proteção social na América Latina, estreitando seus limites, reforçando suas tendências e, mais do que tudo, cirrando suas contradições. Os efeitos das políticas recessivas são conhecidos: a redução do emprego no mercado formal, bem como o achatamento salarial. Agem de forma imediata no sentido de levar a seguridade social à falência, uma vez que o seu financiamento baseia-se nas contribuições sobre as folhas de pagamento. Altos índices de inflação constituem-se em outro fator que afeta o equilíbrio financeiro instável dos sistemas de seguridade social, mesmo tratando-se de programa de repartição, porque os salários não conseguem acompanhar a espiral inflacionária. O crescimento do mercado de trabalho informa, nesse contexto, desvia a massa de demanda de programas de seguro social para programas direcionados à saúde e à assistência social. No entanto, a rigidez imposta pelo seguro não permite a realocação dos recursos da seguridade social para as novas demandas atuais.

A demanda por outros programas também exige uma rede de serviços e profissionais, o que não é fácil ser criado em curto prazo. Mesmo onde houve relativo sucesso a curto prazo com o redirecionamento das políticas sociais para grupos-alvo em programas de emprego e saúde preventiva, como ocorreu no Chile, não há consenso quanto às suas perspectivas de longo prazo.

O que se verifica é uma tendência à incorporação progressiva da saúde e mesmo programas de assistência social e serviços à seguridade social, como resultado da estabilidade relativa do seu orçamento em relação aos recursos públicos dirigidos a programas sociais, sem que isto implique ampliação dos recursos destinados ao orçamento da seguridade social.

Cortes no orçamento federal impõem mais restrições aos investimentos sociais do que a outros setores, como o exército e a administração, que têm maior poder de veto. O resultado é a deterioração dos serviços públicos, o que aprofunda a

tendência à privatização dos setores sociais. O resultado disso tudo reflete-se na manutenção de um serviço público de má qualidade para os mais pobres, e um serviço privado para aquelas parcelas mais bem situadas das classes mais altas ou da classe trabalhadora, acentuando as desigualdades do sistema.

Esse processo de "americanização" das políticas sociais é apoiado pela ideologia liberal, que propõe a solução de mercado para os problemas econômicos e sociais. A singularidade está em que uma solução de mercado implicaria uma situação inversa, na qual seria possível encontrar emprego e ganhar suficientemente para comprar no mercado os serviços e mercadorias. Na América Latina a opção pelo modelo liberal de proteção social não significa uma política de assistência social residual. Pelo contrário, pelo menos 50% da população necessitaria assistência pública. Os demais, possuindo uma renda reduzida e poderes políticos diferenciados, teriam acesso aos melhores serviços na rede privada, geralmente mantendo esse mercado através de subsídios públicos. As implicações da disseminação da ideologia liberal têm sido bem diferentes entre países desenvolvidos e a América Latina porque, nesse caso, o legado social da seguridade social tem oferecido menos resistência à mudança: quanto mais os benefícios forem percebidos como um direito, menor é a possibilidade de mudanças e reduções.

Algumas medidas atuais tiveram o efeito de reforçar o valor destes benefícios como se fossem privilégios, minando a base de solidariedade e aumentando o fosso entre as diferentes frações da classe trabalhadora.

Tem havido também uma preocupação crescente com a irracionalidade das políticas sociais, sua ineficiência e altos custos que levam a forte tendência atual à descentralização, o que combina com as expectativas democráticas de que seja traçado um novo modelo político ao nível da organização governamental. Entretanto, esforços para descentralizar são também recomendados pelas agências internacionais, como uma forma de devolver os problemas à sociedade civil, àquelas pessoas que deveriam ser responsáveis por sua solução. As agências internacionais também recomendam a introdução de preços escalonados a fim de conter a demanda social, apesar de todas as evidências de que o problema da irracionalidade não se encontra no lado da demanda, mas sim no lado da oferta.

Todos esses problemas estão sendo enfrentados em um momento muito especial da história política da América Latina, começando com a queda das ditaduras e o início da transição para a democracia.

Esse processo acentuou as contradições das políticas sociais, estendendo formalmente a cidadania para toda a população, ao mesmo tempo em que não se verificou a possibilidade de garantia de direitos sociais.

A ausência de uma coincidência entre o cidadão e o contribuinte tem sido destacada como uma decorrência de nossas limitações econômicas, estruturais e, também, como um obstáculo no processo de construção do Estado do Bem-Estar Social. Por outro lado, os primeiros governos civis, na maioria dos países, representaram um pacto político entre forças heterogêneas, reunidas em forma de uma coalisão de opositoristas nos últimos anos de ditaduras militares. Assim, em

função da natureza de tais coalisões, pode-se encontrar alguns traços que restringem uma atitude decisiva na direção de uma distribuição mais equitativa e igualitária dos recursos nacionais: a ausência de um perfil ideológico claro; a manutenção de fortes ligações com as elites políticas e empresariais tradicionais; a tendência a reforçar o tratamento corporativo e clientelístico das políticas sociais, a fim de alcançar legitimidade; e a dependência das imposições das agências financeiras internacionais, entre outros.

O resultado é a constatação da impossibilidade de se realizarem mudanças nos sistemas sociais, de acordo com as expectativas da população, porque não há lugar para alternativas financeiras e administrativas criativas frente aos limites impostos pelo poder dos grupos corporativos, empresários, burocracia e políticos. No Brasil, entretanto, não há dúvidas quanto às esperanças de toda a população de que a democracia continue, o que deve significar melhores condições para os pobres, seja através da extensão de direitos sociais ou através de medidas de assistência que visam reduzir a "dívida social". Uma vez que as políticas econômicas têm aumentado a concentração de riqueza e as garantias formais de direitos sociais não se tornaram realidade, o desmantelamento dos serviços sociais e sua nova estratificação representam um importante aspecto do desencanto com o processo de democratização [O'Donnel (1987)].

Para a compreensão dos problemas atuais, é necessário não se deixar desviar da grande questão financeira, mas voltar-se para os entraves políticos e administrativos que estão vinculados à tradição de se lidar com políticas sociais como uma forma de aumentar a sustentação política e excluir aqueles que não têm poder. Nesse sentido, a crise do Estado na região, refletida na crescente tendência à ingovernabilidade, pode ser compreendida.

Mesmo sabendo que não há qualquer relação necessária entre democracia e justiça social, não se pode esquecer a permanente contradição na fase atual do capitalismo internacional, que afeta fortemente as economias dependentes. Uma contradição na qual a reprodução do capital está cada dia mais organizada de forma transnacional, enquanto a reprodução do consentimento continua sendo uma questão nacional. Na América Latina as raízes históricas da democracia em regimes populistas têm ligado esse conceito mais à justiça — como *justiça substantiva* — do que com os aspectos tradicionais da democracia, como a representação e estabilidade política. Pode-se observar uma tentativa de preservar o regime democrático dos conflitos distributivistas do qual participam a maioria das lideranças políticas, quer no governo ou na oposição. O fato é que os partidos políticos e outras instituições políticas não têm sido capazes de canalizar as demandas sociais. Da mesma forma, outros grupos ou instituições, como a Igreja, movimentos sociais e organizações não-governamentais são aqueles que têm sido capazes de reforçar os seus laços com a população marginalizada. O resultado é uma situação paradoxal, em que a tentativa de preservar a democracia está funcionando para diminuir a legitimidade das instituições democráticas.

É importante ressaltar o número de movimentos sociais demandando, consistentemente, pela primeira vez, não mais privilégios, mas a universalização dos direitos sociais. Deve-se considerar esse ponto porque a transformação dos valores e ideologias é geralmente menos flexível do que as mudanças no quadro institucional, e é uma pré-condição para um novo pacto social.

A emergência de regiões urbanas e rurais onde o Estado perdeu até mesmo a capacidade para impor o seu poder de polícia, controlado pelos grupos ligados ao tráfico de drogas e/ou pelo crime organizado, talvez seja a característica mais dramática desse processo de substituição do papel do Estado por grupos privados. Ao mesmo tempo em que os movimentos sociais estão construindo uma nova consciência de cidadania, essas estruturas marginais são usadas para reforçar a autoridade da dominação patrimonial.

Em suma, pode-se concluir chamando a atenção para o fato de que não há possibilidade de consolidar a democracia na região, a não ser que as demandas sociais sejam levadas em conta através de um conjunto completo de políticas públicas, de ordem sócio-econômica e política, no qual a recuperação da economia precisa ser a saída para um novo padrão distributivo e de industrialização.

Encontram-se esgotados tanto o modelo de industrialização adotado nos últimos 50 anos, como os mecanismos políticos e institucionais de proteção social. A seguridade social, com base num estreito modelo de seguro social, foi capaz de sustentar os regimes populistas, mas não parece capaz de incorporar demandas sociais numa estrutura social mais complexa, particularmente em um período de crise econômica.

A necessidade de desvincular as políticas sociais da esfera do trabalho, atualmente em debate nas sociedades capitalistas avançadas, adquire uma nova feição na América Latina porque, na região, poucos são aqueles que podem participar oficialmente do mundo do trabalho. Dessa forma, um sistema universalizado parece ser uma saída natural para consolidar o Estado democrático e construir a cidadania, dentro de uma nova ordem política e social.

No entanto, a ausência de efetivo pacto de solidariedade para construção de uma sociedade democrática e a exacerbação das tendências individualistas em um período de ajuste neoliberal apontam na direção de um sistema assistencial de proteção social.

O esgotamento do modelo *meritocrático* do seguro não parece indicar sua substituição nem por um modelo universalizado nem pelo modelo assistencial.

O que parece estar se delineando é um novo arranjo caracterizado pela *inclusão segmentada* de toda a população em um sistema de proteção social universalizado, porém altamente diferenciado para cada parcela da população.

Esta diferenciação se dá no nível do padrão e qualidade dos benefícios e serviços, condições de acessibilidade e opção de escolha do beneficiário.

Em outros termos, a rearticulação das relações Estado/Sociedade atravessa o campo da proteção social, definindo novos arranjos institucionais e conformando uma nova modalidade de proteção social na qual evidencia-se uma interpenetração público/privado de caráter muito mais complexo e inovador.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. H. *The politics of social welfare in Latin America*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- LANDI, O. Sobre lenguajes, identidades y ciudadanias politicas. In: LECHENER, N. (ed.). *Estado y politica en America Latina*. Mexico: Siglo XXI, 1981.
- MALLOY, J. Statecraft and social security policy and crisis: a comparison of Latin America and the United States. In: MESA-LAGO, C. (ed.) *The crisis of social security and health care*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1985. (Latin American Monography and Document Series, 9)
- . *Statecraft social policy, and governance in Latin America*. s.l.: Kellogg Institute, 1991. (Working Paper, 151).
- MEDICI, A. C. Saúde e crise na América Latina: impactos e políticas de ajuste. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 3, p. 7-98, maio/jun. 1989.
- MESA-LAGO, C. *Ascent to bankruptcy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1989.
- . *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1978.
- O'DONNELL, G. Transição democrática e políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 21, n. 4, p. 9-15, out./dez. 1987.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SOUZA, P. R. *A América Latina nos anos 90: voltando aos trilhos?* Campinas: UNICAMP, 1990.
- TITMUSS, R. *Essays on the welfare state*. London: Allen and Unwin, 1958.