

Estado e Política Social na América Latina: as tendências da Previdência Social

O aprofundamento da crise estrutural do capital, que se manifestou desde o início da década de 1970, marca todos os continentes no tempo presente. O desemprego generalizado, a intensificação das migrações, a explosão da dívida pública, a priorização do fundo público para os interesses do capital, o aviltamento dos direitos sociais, os altos níveis de pobreza e aprofundamento das desigualdades sociais, a criminalização dos movimentos sociais resistentes à opressão, à alienação e à exploração dos trabalhadores, juntamente com o conservadorismo político que legitima esta bárbara sociabilidade sob o jugo do capital, são algumas destas marcas.

A América Latina e o Caribe não estão isentos. Ao contrário, os elevados índices de pobreza e de concentração de renda acentuam as desigualdades sociais nesta parte do mundo em que são escassas políticas sociais capazes de incidir sobre sua redução. A seguridade social, sobretudo a previdência social, que se distingue na história da proteção social na região, sofre contínuas restrições. Assim, é oportuno este número temático da *Revista Katálysis, Estado e Política social na América Latina: Previdência Social*.

Entre as décadas de 1920 e 1970, os países da América Latina e do Caribe organizaram seus sistemas de seguridade social cujas particularidades nacionais – o nível de desenvolvimento das forças produtivas, as funções prioritárias do Estado, a organização e as lutas dos trabalhadores – os tornaram diferentes. As pesquisas e os estudos mais difundidos sobre o assunto, especialmente os coordenados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), apontam um relativo consenso quanto à organização, ao alcance social e ao posterior desmantelamento destes sistemas. Assim, mostram Brasil, Uruguai, Argentina, Chile, Cuba e Costa Rica como os pioneiros em sua organização nas décadas de 1920 e 1930. Nas duas décadas subsequentes as iniciativas foram do Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela, enquanto Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Haiti, Nicarágua e Honduras desenvolveram tardiamente os seus sistemas, apenas nas décadas de 1960 e 1970. Esta mesma sequência dos países quanto ao início da organização coincide, comparativamente, com os melhores níveis de desenvolvimento e cobertura social dos sistemas. Todavia, as diferenças entre estes são acentuadas quanto aos princípios e diretrizes, tipos de benefícios, critérios de acesso e permanência e modelos de gestão, controle social e financiamento. Resguardadas as diferenças, a previdência social localiza-se no centro dos sistemas e desenvolveu-se dependente do trabalho assalariado estável. Suas prestações de retorno (pensões, auxílios-doença, aposentadorias etc.) possuem acessos e valores condicionados às contribuições individuais prévias, mesmo havendo previsão de aportes fiscais em seu financiamento.

A expansão dos sistemas teve vida curta. Diante do aprofundamento da crise do capital e das consequentes mudanças estruturais no trabalho, sob pressões do capital internacional, quase todos os governos latinos americanos e caribenhos realizaram ajustes fiscais que impactaram em restrições de seus sistemas de proteção social. O Chile foi o primeiro a realizar as mudanças, em 1981, privatizando totalmente a previdência pública. Estas mudanças chilenas tornaram-se mundialmente conhecidas. Foram criticadas, mas também seguidas: México, República Dominicana, Bolívia, El Salvador e Nicarágua as adotaram integralmente. Outros países da região restringiram os seus sistemas públicos, não os eliminaram, porém as mudanças introduzidas suscitaram a expansão da previdência complementar.

Como a crise estrutural do capital não se esvaiu, embora tingida por períodos cíclicos de maior ou menor crescimento econômico em um ou outro país, e, como o neoliberalismo ainda é forte na região, em que pese as resistências localizadas, as restrições dos direitos previdenciários prosseguem, ainda que se registrem períodos de maior ou menor ênfase, conforme a correlação de forças e a economia de cada país.

Desde 2008, quando um novo ciclo recessivo se espalhou no mundo a partir da crise no sistema imobiliário dos Estados Unidos, o Estado, na América Latina e no Caribe, cada vez mais oprimido pela necessidade de

favorecer as finanças e assegurar elevados níveis de *superávit* primário para garantir os compromissos referentes à dívida pública, tem sido mais agressivo na redução dos investimentos em políticas sociais universais e na seletividade do acesso aos direitos. As políticas sociais com perspectivas universalizantes, como a seguridade social no Brasil, que envolve direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, têm sofrido acentuadas mutilações, seja pela negação de seus princípios universalizantes e do controle social democrático, redução e limites de acesso aos direitos, seja pelos desvios dos recursos, renúncias fiscais ou cortes nos investimentos. As Medidas Provisórias n. 664 e 665 de 30 de dezembro de 2014, convertidas respectivamente nas leis n. 13.135 e 13.134, em junho de 2015, como parte do ajuste fiscal do governo brasileiro, seguem essa direção. Sob a justificativa de “corrigir distorções” e “assegurar a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da previdência social”, modificaram a pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão, seguro-desemprego, abono salarial e o seguro-defeso, minimizando seus valores e acesso.

As mudanças nos sistemas de previdência social na América Latina e no Caribe, ao longo dos anos, seguem as diretrizes dos organismos representativos do capital internacional, sobretudo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Estas diretrizes confluem para a formação de poupança obrigatória por meio dos regimes básicos compulsórios, poupanças voluntárias pelos regimes complementares e prestações diminutas para o acesso aos sistemas públicos restritos às pessoas de baixa renda, de modo que as pessoas de rendas mais elevadas busquem no mercado o atendimento de suas necessidades. Isso explica o desmantelamento da seguridade social, o enxugamento da previdência pública e a ampliação da previdência complementar, concomitantemente à expansão dos programas de transferência de renda voltados à extrema pobreza em quase todos os países da América Latina e do Caribe, a exemplo do Bolsa Família no Brasil, do Chile Solidário no Chile e do Bono Solidário no Equador. Em contexto de crise essas mudanças atendem às necessidades vitais das famílias de baixa renda, mantém o consumo em níveis satisfatórios ao capital e favorecem as finanças por meio dos fundos de pensão e do crédito facilitado, responsável pelo endividamento crescente das famílias.

Nota-se que as políticas sociais possuem naturezas contraditórias atendendo aos interesses do capital e do trabalho. A previdência social não é diferente. Entre suas funções, encontram-se as de proteção aos trabalhadores em situações específicas, mas, também, as funções de aquecer a economia, ampliar o consumo, formar poupança interna, ampliar o crédito, entre outras que favorecem ao capital. Estas funções são alargadas ou inibidas conforme sejam as características estruturais do capitalismo, a correlação de forças e os papéis preponderantes do Estado. Na cena contemporânea, em que a dinâmica da vida social tem sido presidida pelo darwinismo social que expressa a luta desenfreada do capital, em grande parte, absorvida pelo Estado para conter a tendência de queda da taxa de lucro, ganham forças as funções favorecedoras do capital em detrimento da proteção social. Isso imprime à previdência social a tendência de distanciamento da universalidade, da equidade na participação do custeio e associam a sua feição ao seguro privado.

Assim, pode-se dizer que as tendências das políticas sociais, especialmente da previdência social na América Latina e no Caribe, revelam um cenário de ofensiva do capital e inibição de direitos conquistados pelos trabalhadores, ao mesmo tempo em que as restrições de acesso deterioram as condições de vida destes trabalhadores, requerendo ampliação da proteção social. Assim, cada vez mais as políticas sociais caracterizam-se como um campo de luta dos trabalhadores em defesa dos direitos.

Esta edição da *Katálys* presenteia seus leitores com valiosos textos que trazem reflexões consistentes sobre diversos aspectos da seguridade social nos países da América Latina. São reflexões capazes de contribuir para uma visão crítica acerca da crise do capital e de seus impactos sobre as políticas sociais, especialmente a seguridade social, podendo impulsionar as lutas sociais em sua defesa. É a nossa convicção!

Maria Lucia Lopes da Silva, setembro de 2015.

Maria Lucia Lopes da Silva

lucialopes@unb.br

Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB)

Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB)

UnB – Departamento de Serviço Social

ICC Norte, Mezanino, Campus Darcy Ribeiro

Brasília – Distrito Federal – Brasil

CEP: 70000-000