

## A PROTEÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES DO MERCOSUL<sup>1</sup>

*Lucia Cortes da Costa*

Docente no Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – UEPG  
[cortesluci@gmail.com](mailto:cortesluci@gmail.com)

### **Resumo:**

No texto apresenta-se uma caracterização das mudanças recentes na proteção social nos países do Mercosul, depois das reformas liberais dos sistemas de seguridade social na década de 1990. Aborda especialmente as mudanças na seguridade social brasileira. Sem a pretensão de fazer um estudo comparado, coloca a referencia regional para analisar as mudanças na seguridade social nos países do Mercosul. Na primeira década do século XXI houve incremento de políticas de combate à pobreza na região, centrado em programas de transferência de rendas, mas o ponto de inflexão pode ser identificado no abandono do discurso neoliberal, valorizando a articulação entre política econômica e política social. Há dados que indicam uma redução na desigualdade social na região, no entanto, ainda é grave a situação de vida de amplos segmentos da população dos países da América do Sul.

**Palavras-chave:** proteção social, direitos sociais, desigualdade social.

### **Abstract:**

The text presents some points concerning current changes in the model of social protection in the Mercosul countries. Also it shows a reflection about the consequences of neoliberal proposals in these countries with regards to the system of social security in 1990s. Particularly, the paper asserts the main changes in relation to Brazilian social security. The main intention it is not to produce a comparative piece of paper with regards to the social security. Differently, it intends to show the regional distinctions in the South America countries. In the first decade of XXI century there was a development of social policies to face poverty in the region although these actions were centred in programs of relocation of income. However, the point of inflection of all of this can be found in the idea of the abandonment of neoliberal postulations with the recovery of the link between economic politics and social politics. Data from recent researches point out a reduction in the inequality situation in the region. Nevertheless, it is large the situation of poverty conditions from South America people.

**Key words:** social protection – social rights –inequalities

---

<sup>1</sup> Vinculado ao Projeto de pesquisa financiado com Bolsa produtividade/ CNPq: As possibilidades e contradições de uma agenda social no Mercosul (2011-2015)

## **1) Apresentação:**

A proteção social, inserida na agenda pública após as lutas dos trabalhadores pelo voto universal, faz parte das conquistas civilizatórias e evidencia as contradições entre a lógica da acumulação do capital e a redistribuição da riqueza socialmente construída. A democracia nos países ocidentais levou a expansão da cidadania, incluindo diferentes dimensões dos direitos nas esferas individuais e coletivas. Conforme Marshall (1967) a cidadania inclui os direitos civis que protegem a liberdade do cidadão diante do poder do Estado; os direitos políticos que garantem a participação na vida pública e no Estado; os direitos sociais que garantem proteção diante dos riscos advindos da incerteza do mercado laboral e da fragilidade da proteção privada, especialmente na esfera familiar. Como dever do Estado o direito do cidadão à proteção social pública efetiva-se por meio de um conjunto de políticas sociais.

No século XX o Estado ampliou sua capacidade de regulação nas esferas econômicas e sociais. Um conjunto de serviços sociais passou a ser realizado pelos governos, levando a ampliação da administração pública. Para custear essa expansão da máquina pública e das políticas sociais houve também a ampliação da base tributária. A imposição de controles sobre os rendimentos do capital e do trabalho expandiu a tributação sobre a produção e o consumo. O Estado passou a contar com fundos públicos que favoreceram os investimentos produtivos e na infraestrutura social, elevando a produtividade da economia. Nos países desenvolvidos, os acordos políticos entre investidores e trabalhadores garantiram um período de crescimento econômico, elevação do bem-estar e do consumo das famílias, favorecendo a legitimidade da ordem social capitalista. Esse período foi considerado como “época de ouro” do capitalismo estabelecido a partir do pacto fordista. (COSTA, 2006)

Após 1950, desenvolveu-se nos países ocidentais a experiência do Estado de bem-estar. O desenvolvimento de um sistema de aposentadorias e pensões para os trabalhadores favoreceu o assalariamento da força de trabalho, a criação de benefícios assistenciais reduziu os riscos da pobreza. A expansão dos serviços de educação e saúde melhoraram as condições de reprodução da força de trabalho. Nos países com instituições democráticas, a universalização da cobertura das medidas de bem-estar reduziu a desigualdade social. No entanto, em países com regimes autoritários, a proteção social pública foi destinada para setores das classes trabalhadoras incluídos no mercado formal de trabalho, adquirindo um caráter corporativo. Nos países da América do Sul, com uma história de governos autoritários e economias subdesenvolvidas, em razão da não universalidade da proteção social, houve

elevação da desigualdade entre os diferentes segmentos das classes trabalhadoras. Registrou-se a melhora nos padrões de vida dos trabalhadores urbanos inseridos na proteção social pública e a permanência de situações de pobreza nos segmentos mais precarizados da economia informal e da atividade rural. No Brasil, somente após a Constituição Federal de 1988 houve a expansão da proteção social pública com a universalização do direito à saúde e à educação. A previdência social continua como um seguro social contributivo e a assistência social têm critérios de acesso ligados à situação de necessidade, exigindo prova de meios. Na economia informal o trabalho precário contrasta com setores protegidos do funcionalismo público e do mercado formal. Argentina e Uruguai países considerados por Mesa-Lago (1985) como pioneiros na universalização do direito à educação e com um sistema mais abrangente de proteção social, promoveram reformas liberais na seguridade social diante da crise da década de 1990. Paraguai com uma sociedade marcada pelo autoritarismo das elites locais não logrou construir um sistema de proteção social público universal, mantendo elevado grau de pobreza. No século XXI o desafio para os países do Mercosul é reduzir a desigualdade social e erradicar a pobreza, o que exige além do crescimento econômico, medidas de universalização da proteção social pública.

## **2) Aspectos metodológicos da pesquisa**

A pesquisa bibliográfica fundamenta a reflexão teórica sobre a proteção social na sociedade capitalista, considerando as transformações nas esferas da economia, das instituições públicas, das mudanças sociais e na família. A construção de um modelo descreve as características gerais de um fenômeno, permitindo estabelecer parâmetros de comparação. A partir dos trabalhos de Titmus e Marshall, nas décadas de 1950-60, com os estudos comparados foi possível estabelecer parâmetros para agrupar os países com características semelhantes e analisar os diferentes sistemas de proteção social.

Na América Latina, as análises Carmelo Mesa-Lago (1985, 2006) e vários trabalhos da CEPAL, identificaram as principais características dos modelos ou regimes de proteção social. Mesa-Lago (1985) agrupou os diferentes países e modelos de bem-estar a partir do período de seu surgimento. Ele considera como os países pioneiros o Brasil, Uruguai, Argentina e Chile que desenvolveram sistemas de proteção social nas primeiras décadas do século XX. O Paraguai é classificado como tardio na adoção de medidas de bem-estar porque não criou um sistema público de proteção social.

Na década de 1990 ganhou destaque as pesquisas de Gosta Esping-Andersen (1991, 2011), ao agrupar os diferentes países conforme as características dos regimes de bem-estar. De forma geral, estabeleceu uma tipologia com três regimes de bem-estar a partir da atuação do Estado, família e mercado de trabalho. Os regimes liberais são identificados pela atuação residual do Estado na proteção social e pela forte atuação do mercado. Os Estados Unidos da América do Norte é o país considerado como o modelo típico de regime liberal. Os regimes conservadores têm como característica a forte atuação da família na provisão do bem-estar e a atuação do Estado com características corporativas ao proteger o trabalhador do mercado formal. O modelo Alemão é considerado conservador nessa análise. O regime socialdemocrata é caracterizado pela forte atuação do Estado com a universalização da proteção social pública. O modelo de bem-estar da Suécia foi considerado como socialdemocrata. Embora o próprio autor assevere que na realidade não é possível fazer uma separação rígida nos modelos de Estado de bem-estar, em todos os casos há sempre uma relação entre programas de caráter universal, outros de caráter contributivo e outros focalizados e assistenciais. O que difere um modelo de outro é a amplitude e foco de atuação da proteção social pública. A família segue como a base da proteção social privada que, num sistema capitalista, busca os meios para prover suas necessidades através da inserção no mercado de trabalho. Apesar das várias críticas que o autor recebeu, especialmente dos movimentos feministas, sua análise passou a ser um parâmetro adotado para o estudo dos modelos de proteção social.

Na discussão sobre as mudanças recentes dos modelos de proteção social dos países do Mercosul, considera-se como variáveis da pesquisa a ampliação ou restrição de acesso a seguridade social, os aspectos contributivos e não contributivos dos benefícios. Os dados da legislação e do aporte de recursos públicos são importantes para analisar o modelo de proteção social. A pesquisa da legislação, os dados de Institutos de Pesquisas e órgãos oficiais dos governos dos países da região fornecem parâmetros para análise. Ao considerar os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos, o estudo tem um caráter interdisciplinar por incorporar a contribuição de diferentes áreas do conhecimento.

### **3) A proteção social na sociedade capitalista**

Os riscos decorrentes do assalariamento da força de trabalho estão na origem da seguridade social. A incerteza do futuro foi reduzida pelos sistemas de seguridade social gerando um ambiente propício para a produção capitalista, controlando o grau de conflitos

entre trabalhadores e empregadores com a regulação estatal. A previdência social pode ser concebida como uma propriedade social dos trabalhadores já que é financiada também por meio de suas contribuições, fornece garantias contra os riscos a que estão submetidos numa economia de mercado. (CASTEL, 2005)

A incerteza presente na economia de mercado fez surgir a demanda por seguridade social e ampliou a proteção social para além das esferas privadas. Com os conflitos sociais o Estado passou a assumir responsabilidades diante da situação de pobreza e insegurança dos trabalhadores. Essa atuação do Estado favoreceu a coesão social e reduziu os conflitos, permitindo um ambiente propício para a produção capitalista e a legitimidade do regime de assalariamento da força de trabalho e da propriedade privada. No entanto, a política social não subverte a lógica do mercado, apenas regula as situações de conflitos e realiza a socialização da reprodução da força de trabalho no nível de desenvolvimento exigido pela produção. Conforme Adelantado, Noguera e Rambla<sup>2</sup>

Lãs políticas sociales, serían, por tanto, uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma.

As políticas sociais são campos de intervenções do Estado para efetivar os direitos sociais das classes trabalhadoras. A relação entre direitos sociais e assalariamento da força de trabalho é considerada por Castel (2005, p.33) “*É, sobretudo uma sociedade na qual a imensa maioria da população tem acesso à cidadania social, primordialmente, a partir da consolidação do estatuto do trabalho*”. Ainda, conforme Castel (2005), na sociedade capitalista constituiu-se a propriedade social como uma garantia para aqueles que não são proprietários. Vejamos sua análise:

Poderíamos caracterizar a propriedade social como a criação de equivalentes sociais das proteções que anteriormente somente eram propiciadas pela propriedade privada. Suponhamos, por exemplo, a aposentadoria. Em termos de segurança, a aposentadoria poderá rivalizar com a renda assegurada pelo patrimônio da pessoa. A aposentadoria trouxe, portanto uma solução a uma das manifestações mais trágicas da insegurança social, a situação do trabalhador idoso que não podia mais trabalhar e corria o risco da decadência total e o recurso obrigatório a formas aviltantes

---

<sup>2</sup> José Adelantado, José Antonio Noguera y Xavier Rambla. **CAMBIOS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR.** Políticas sociales y desigualdades en Espana. Disponível em <http://www.mag-politicassociales.cl/documentos/adelantado.pdf> Acesso em 20 de agosto de 2011.

de assistência, como o asilo. Mas a aposentadoria não é uma medida de assistência. Ela é um direito criado a partir do trabalho. Ela é a propriedade do trabalhador, constituída não segundo a lógica do mercado, mas através da socialização do salário: uma parte do salário retorna em benefício do trabalhador (salário indireto). Poderíamos dizer que é uma propriedade para a segurança, que garante a segurança do trabalhador fora do trabalho. (CASTEL, 2005, p. 33/34)

Na segunda metade do século XX, o trabalhador assalariado passou a contar com certas garantias, conforme Esping-Andersen (2011) houve um processo de desmercadorização da força de trabalho. O trabalhador, assegurado com proteção social pública, não está totalmente submetido ao mercado, podendo contar com uma renda nas situações em que está impedido, de forma temporária ou permanente, de participar do mercado laboral. O acesso à renda na economia capitalista é fundamental para a sobrevivência, uma vez que o consumo é mediado pelas relações de mercado. Como a principal fonte de renda das classes trabalhadoras é o salário, nas situações de desemprego ou impedimentos para o trabalho assalariado, coloca-se a necessidade da proteção social pública, através dos mecanismos de transferências de rendas do sistema de pensões, aposentadorias, seguro desemprego ou da assistência social. A expansão da cidadania com a inclusão do direito social, no século XX, permitiu o pacto entre as classes sociais, com controles do Estado sobre o capital na exploração do trabalho. (MARSHALL, 1967) Para Esping-Andersen, foi durante as décadas de 1960 e 70 que de fato as instituições do Estado de bem-estar foram consolidadas.

Fue entonces cuando surgió una importante protección al trabajador y una fuerte regulación del mercado de trabajo, cuando se afirmó plenamente la ciudadanía social. Y fue entonces cuando cristalizaron los rasgos fundamentales de los estados del bienestar. (ESPING-ANDERSEN, 2011, p. 13)

A economia capitalista é fundamentada no assalariamento da força de trabalho e na legitimidade da propriedade privada. No entanto, é preciso considerar o sistema de poder político entre as classes sociais em cada sociedade. As normas relacionadas aos direitos sociais e do trabalho têm particularidades em cada Estado. Considerando aspectos culturais, históricos e políticos, cada sociedade define a forma de organização do sistema de proteção social pública. O desenvolvimento dos sistemas de proteção social levou a elaboração das teorias sobre os modelos ou regimes de bem-estar. O modelo contributivo da Alemanha, com os seguros criados por Bismarck no final do séc. XIX e, os modelos universais, não contributivos, inspirados no relatório de Beveridge, Inglaterra, após a segunda guerra mundial. Os modelos liberais dos países anglo-saxão com maior participação do mercado.

Autores relacionam o surgimento da seguridade social ao assalariamento da força de trabalho e aos processos de industrialização e urbanização das sociedades ocidentais, Claus Offe (1984); Castell (2005); Fleury (1994). Inicialmente, a seguridade social foi organizada como um sistema para proteger o homem assalariado, que era o provedor da família. Num modelo de sociedade em que a mulher estava restrita aos espaços privados do domicílio, com tarefas vinculadas aos cuidados dos membros da família, desenvolvendo um trabalho não remunerado que, no entanto, é fundamental para o bem-estar. No entanto, após a década de 1960, nos países ocidentais, as lutas feministas pela igualdade de direitos favoreceram a expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho. Ao assumir funções dentro do mercado de trabalho, a mulher deixou de estar restrita a esfera privada e domiciliar. As tarefas de cuidar foram colocadas como demandas para a sociedade e o Estado passou a assumir responsabilidades no atendimento de crianças pequenas via creches e escolas, de adultos enfermos nos centros de cuidados e dos idosos nas instituições de abrigo. Embora em muitos países exista uma rede de instituições que dão suporte aos cuidados, a família segue sendo um espaço importante na provisão do bem-estar de seus membros e a principal responsável pelos cuidados de crianças e idosos. Apesar das lutas das mulheres, elas ainda têm uma sobrecarga nos trabalhos de cuidados na família. As mudanças sociais na instituição família, a maior autonomia das mulheres redefiniu as relações de poder nos domicílios e teve impactos nos sistemas de bem-estar. Outro fator importante foi a mudança demográfica, o envelhecimento da população em razão da maior longevidade e queda da fertilidade. As mulheres, especialmente aquelas inseridas no mercado de trabalho, retardaram a maternidade e em alguns casos optaram por não terem filhos. Assim, conforme Esping-Andersen (2011), a proteção social é historicamente relacionada ao mercado de trabalho e ao modelo de organização familiar. Ao mudar o padrão de organização familiar e do mercado de trabalho houve impactos nos modelos de bem-estar e nas tarefas do Estado diante das demandas sociais de proteção pública.

Autores marxistas colocam que a crise do Estado de bem-estar é decorrente das lutas políticas entre capital e trabalho, há uma ofensiva contra os direitos sociais num contexto de internacionalização da produção, do consumo e das finanças. NAVARRO (2009) reforça em sua análise o peso dos fatores políticos e econômicos na crise do Estado de bem-estar, o acirramento das lutas de classe com uma ofensiva do capital contra os direitos do trabalho. Nesse sentido o sistema de proteção social pública é um espaço em que se evidenciam conflitos de classe, a busca da redistribuição da riqueza socialmente produzida e a lógica de

acumulação do capital. A partir da década de 1980 o capital financeiro tornou-se um fator para o agravamento da situação fiscal do Estado. Os bancos deixaram de atuar preferencialmente no financiamento da esfera produtiva para fazer a gestão de fundos de investimentos e especular com a dívida pública. Parte dos recursos públicos foi colocada para pagar os juros da dívida pública, reduzindo a capacidade fiscal dos Estados no financiamento do sistema de bem-estar e nos investimentos em infraestrutura.

A busca de elevar a competitividade das empresas numa economia globalizada serviu de argumento para baixar o preço dos salários e reduzir as garantias do contrato de trabalho. Nesse contexto as ideias liberais ganham força, houve privatizações de setores antes controlados pelo Estado, especialmente na infraestrutura (telefonía, energia, transportes) e ampliação do mercado para serviços (educação, saúde, previdência). Os governos promoveram reformas liberais que ampliaram a liberdade dos capitais e da ação do mercado, numa lógica de redução dos direitos sociais. Conforme Pisarello (2011) há um ataque sistemático aos direitos constitucionais de proteção social na Europa e na América Latina.

En América Latina, por ejemplo, la ilusión de que las libertades civiles y políticas podían sobrevivir a una Constitución económica que, si bien había contenido la inflación, también había abierto de manera indiscriminada la economía a la libre circulación de capitales, bienes y servicios, aumentando las desigualdades y la exclusión, se desvaneció a partir de los años noventa.(PISARELLO, 2011, pg.197)

#### **4) A seguridade social nos países do Mercosul**

O Brasil, Argentina e Uruguai, na análise de Mesa-Lago (1985, 2006), inserem-se no grupo de países pioneiros na construção de um modelo de proteção social na América Latina. Segundo Fleury (1994) no final do século XIX a Argentina, o Brasil e Uruguai já contavam com sistema de pensões para as forças armadas, posteriormente para trabalhadores públicos civis e, no caso do Uruguai e Argentina, incluía também os professores.

No início do sec. XX, a seguridade social no Brasil, Argentina, Uruguai, foi organizada em sistemas contributivos e protegendo uma força de trabalho masculina e urbana. O sistema de pensões e aposentadorias teve início a partir da criação de “Caixas” com a contribuição dos trabalhadores e empregadores, num sistema de mutualidades. Nesse início a participação do Estado era residual, prevalecia o modelo de autoproteção vinculando os trabalhadores e seus empregadores. O caráter corporativo dos sistemas de seguridade social foi constatado pela literatura ao analisar a cobertura e regras de inclusão de categoria de



trabalhadores. A classe trabalhadora urbana e o funcionalismo público foram protegidos pelo sistema previdenciário, já os trabalhadores rurais, domésticos, autônomos e aqueles da economia informal ou excluídos do mercado de trabalho, contavam com benefícios de caráter assistencial. Somente com a expansão do operariado urbano, profissionais liberais e do corpo de funcionários civis do Estado a demanda por proteção social entrou na agenda política. O Estado assumiu maior protagonismo na organização dos sistemas de previdência social, saúde e assistência social, embora mantendo o financiamento a partir das contribuições dos trabalhadores e empregadores. A proteção social passou a fazer parte da política de Estado como forma de garantir legitimidade ao governo e reduzir os conflitos entre capital e trabalho, favorecendo a modernização da sociedade na busca de alteração do modelo agrário para o urbano, com o desenvolvimento da indústria.

Enquanto a previdência regula-se por uma relação de direito vinculado ao trabalho e à prévia contribuição, com garantias jurídicas, a assistência social prevê um benefício vinculado a uma avaliação da carência, da necessidade. Na área assistencial era forte a atuação das entidades religiosas, o Estado atuava de forma subsidiária, como apoio ao setor filantrópico. A previdência adquiriu um caráter de solidariedade de classe e, a assistência permanecia como caridade e ajuda. Assim, na construção do modelo de bem-estar nos países da região, os benefícios assistenciais adquiriram caráter clientelista e os direitos previdenciários um caráter corporativo. O sistema de seguridade social ao proteger os trabalhadores dos setores mais dinâmicos não teve forte impacto na redução da desigualdade social nesses países. Pode-se afirmar que o modelo de proteção social nos países da região<sup>3</sup> seguiram as características dos seguros contributivos, organizados de forma corporativa para trabalhadores urbanos da economia formal e do setor público, excluindo os setores mais pobres das classes trabalhadoras. O uso político das medidas de proteção social favoreceu o surgimento de líderes populistas na região. Nos períodos das ditaduras a manipulação dos mecanismos de proteção social serviu como instrumento para legitimar os governos autoritários. O controle e uso dos fundos de previdência permitiu ao Estado a formação de poupança interna, garantiu investimentos em infraestrutura.

No Brasil, somente na década de 1970 os trabalhadores rurais, autônomos e os domésticos foram inseridos na proteção previdenciária, no entanto, com regras diferenciadas de contribuição e benefícios. No Uruguai e Argentina o modelo de proteção social era mais

---

<sup>3</sup> Brasil, Uruguai e Argentina.

abrangente, mas também estava voltado para o objetivo de modernizar a sociedade e fomentar a industrialização.

A partir do final da década de 1970 também se registrou a inclusão das mulheres no mercado de trabalho nos países do Mercosul. Nesses países a desigualdade de gênero no mercado de trabalho é evidente. As mulheres têm menores rendimentos que o dos homens para as mesmas funções e estão mais expostas ao trabalho informal. Com a queda da fertilidade no Uruguai, Argentina e Brasil<sup>4</sup>, houve um processo de envelhecimento da população a partir da década de 1980, as mudanças demográficas afetaram o sistema de bem-estar. O Paraguai é o país da região em que não houve envelhecimento, é grande a presença de crianças e jovens na população do país<sup>5</sup>. Nesse país, o grau de assalariamento da força de trabalho é reduzido, registra significativa presença do trabalhador rural. O sistema de seguridade social no Paraguai ainda tem baixa cobertura, abrange aos trabalhadores públicos e trabalhadores urbanos inseridos na economia formal.

O amadurecimento dos sistemas de previdência social coincidiu com a crise econômica e redução na criação de postos de trabalho nas décadas de 1980-90. Assim, houve o aumento no pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões, com a maior duração desses benefícios em razão da longevidade num contexto de redução empregos formais e das contribuições aos sistemas de seguridade. A crise econômica afetou os sistemas de seguridade social, elevou os déficits e favoreceu a difusão de propostas liberais de reformas com elevação da idade para aposentadorias, aumento da contribuição dos trabalhadores e critérios mais rigorosos para concessão de benefícios.

Com a Constituição Federal de 1988, a seguridade social no Brasil foi organizada a partir de três campos de direitos sociais: saúde, de caráter universal e regulamentada pelas leis

---

<sup>4</sup> Países latinoamericanos y caribeños según los grupos de transición demográfica elaborados por CELADE. O Brasil está no **Grupo III. En transición total**. Países con un índice moderado de nacimientos y baja o moderada mortalidad que determina una tasa moderada de crecimiento de alrededor del 2%. Dado que la menor fertilidad es un fenómeno reciente, la edad de la estructura poblacional es relativamente joven aunque el ratio de dependencia ya ha disminuido. Argentina e Uruguai estão no **Grupo IV. Transición avanzada**. Países con índices de nacimiento bajos y bajos o moderados índices de mortalidad, que trasladan tasas de crecimiento bajas, aproximadamente de un 1%. Países que tienen baja fertilidad y mortalidad desde hace mucho tiempo (Argentina, Uruguay y, en menor medida, Cuba) y consecuentemente tienen una estructura poblacional en términos de edad y crecimiento similar a la de los países desarrollados. (DRAIBE y RIESCO, 2009. Anexo 1.)

<sup>5</sup> **Grupo II. Transición moderada**. Países con un alto índice de nacimientos y un nivel moderado de mortalidad. Gracias a este hecho, su índice de crecimiento es aún alto, cerca del 3%. Reducir la mortalidad, especialmente durante el primer año de vida, ha tenido como consecuencia el rejuvenecimiento de la estructura poblacional, lo que también conlleva una ratio de alta dependencia. (DRAIBE y RIESCO, 2009. Anexo 1.)

8.080 e 8.142 de 1990; a assistência social, de caráter universal, porém com critérios de necessidade e avaliação de meios para o acesso a benefícios e serviços, regulamentada pela lei 8.742 de 1993; a previdência social, em caráter contributivo, regulamentada pela lei 8.213 de 1991. Apesar de a Constituição Federal prever um sistema integrado de seguridade social, Lei 8.212/91, com orçamento global, cada setor foi organizado a partir de fundos orçamentários e com aportes institucionais específicos.

A crise fiscal do Estado brasileiro levou ao contingenciamento dos gastos do orçamento da seguridade social. Em 1994, com a criação do Plano Real e das medidas de controle da inflação, foi criado o Fundo Social de Emergência com o objetivo de aumentar a desvinculação de receitas da União. Esse mecanismo reduziu os gastos na seguridade social e foi reeditado com a denominação de DRU – Desvinculação de Receitas da União. Os investimentos na saúde foram insuficientes em relação à expansão da demanda em razão da universalização do direito, favorecendo o setor privado na venda de planos de saúde. Na assistência social, apesar da expressa previsão legal (8.472/93) de redução da idade para acesso ao benefício de prestação continuada, por iniciativa do governo federal (FHC) a idade de 67 anos foi mantida. Essa medida objetivou reduzir o acesso de idosos ao benefício assistencial. A previdência social foi alvo de reformas em 1998, EC 20/98, que alterou o critério de comprovação de tempo de trabalho para tempo de contribuição, reduzindo a concessão de benefícios sem a efetiva comprovação da contribuição do segurado. A previdência do setor público foi alterada com a exigência de tempo de contribuição e idade mínima para acesso aos benefícios de aposentadorias, estabelecimento de teto máximo para benefícios aos trabalhadores inseridos no sistema após a reforma e a criação de previdência complementar. No regime Geral da Previdência Social foi criado pela Lei 9.876/1999 o fator previdenciário, que com uma regra de ajuste do valor do benefício em razão da longevidade, desestimulou as aposentadorias precoces, ampliando o tempo de contribuição. O aumento do desemprego reduziu a contribuição e elevou os gastos da previdência social. Pode-se afirmar que na década de 1990, em razão das reformas liberais, tornaram-se mais restritivos os critérios de acesso aos benefícios e serviços da seguridade social brasileira. (COSTA, 2006)

Na década de 1980 houve, ao mesmo tempo, a retomada da democracia com o fim de governos autoritários na região e o agravamento da crise econômica, com o endividamento público. As ideias neoliberais e a ação dos governos com medidas voltadas para mercado tiveram impactos negativos nas políticas sociais e na proteção ao trabalho.

Na Argentina, as décadas de 1980 e 1990 evidenciaram a crise econômica e o ataque aos direitos do trabalho, com medidas de privatizações de empresas públicas, com demissão de trabalhadores, redução das rendas dos salários e empobrecimento de amplos setores da população. A política de abertura econômica e câmbio valorizado afetou o setor produtivo do país, com redução da atividade e do emprego industrial. (DEL VALLE, 2008)

As políticas sociais na Argentina foram afetadas pelas medidas neoliberais e com o agravamento da crise no mercado de trabalho, assumiram um caráter assistencial e focalizado. Segundo Estela Grassi (2006) houve uma desarticulação das políticas laborais e ampliação de programas e projetos assistenciais. Tal desarticulação das políticas laborais numa conjuntura de elevado desemprego favoreceu a fragmentação das políticas sociais e a desigualdade entre diferentes segmentos das classes trabalhadoras. *“A lo largo del proceso que condujo a esta situación en Argentina, la no universalidad de sus sistemas de protección social y la ineficacia de la política estatal de asistencia se hicieron evidentes y problemáticas a medida que se producían las transformaciones regresivas en las condiciones del mercado de trabajo”*. (GRASSI, 2006, pg.29) O modelo de bem-estar da Argentina foi alterado com reforma no sistema de pensões e aposentadorias (1993), foi introduzido o sistema misto de capitalização com gestão privada dos fundos previdenciários, mantendo a administração pública em caráter de repartição.

En materia de jubilaciones y pensiones, para el universo de trabajadores de la actividad pública y privada, se diseñó en 1993 un régimen mixto o, como lo denomina la Ley 24.241 “Integrado” por la administración pública (Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES) y compañías privadas (Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones – AFJP). (MANSUETI, 2010, pg. 68)

Argentina com um processo de dolarização da economia que gerou uma redução na atividade industrial e agravou o endividamento externo, elevou o desemprego e os índices de pobreza. *“Los procesos de reforma entre 1980 y 2001 han modificado dramáticamente aquella situación y, en el corto período de 15 años tanto la pobreza como la indigencia pasaron del 5,8% (1980) al 23,7% (1990) y alcanzaron, a fines de 2001 al 45,4% de la población.”* (DEL VALLE, 2008, p.71) O modelo de bem-estar da Argentina foi alterado com reforma liberal no sistema de pensões e aposentadorias (1993), reduzindo a proteção social daquele país.

O Uruguai, em 1995, promoveu reformas liberais com redução do gasto em proteção social e reforma do sistema de aposentadorias e serviços de saúde.

(...) la transformación más radical y profunda de la estructura del sistema jubilatorio fue la que se verificó en el año 1995, cuando se dejó atrás el modelo único de carácter público y de reparto, basado en la técnica de la solidaridad intergeneracional, para pasar a un sistema mixto que combina un pilar de solidaridad y reparto con componentes de capitalización y ahorro individual y administración privada. (CASTELLO, 2010, pg. 27)

Paraguai, sem contar com um sistema de proteção social abrangente, em 1993 promoveu reformas com a privatização de empresas públicas, seguiu com um modelo de monocultura e estrutura fundiária com concentração da propriedade rural, baixa capacidade de tributação da riqueza e baixo investimento em políticas sociais.

Seguindo a agenda neoliberal, o Brasil (1998), a Argentina (1993) e o Uruguai (1995) promoveram reformas nos sistemas de previdência social, com o objetivo de fortalecer o setor privado complementar, aumentar o tempo de contribuição dos trabalhadores e a idade para aposentadoria. Argentina e Uruguai promoveram reformas estruturais na previdência social com a ampliação do sistema de capitalização. O Brasil promoveu reformas não estruturais, mantendo o modelo de repartição com gestão estatal da previdência social, apesar de fortalecer a previdência complementar. (MESA LAGO, 2006) Paraguai, a proteção previdenciária no país é a mais baixa da região, em torno de 20% da população de idosos recebe algum benefício (GARCIA, 2008).

A partir da década de 1990, a proteção social na região passou a incorporar programas de transferência de renda com critérios a partir da situação de pobreza e risco social. Argentina, em 1997 as bolsas de permanência escolar para alunos carentes, 1995 a 1999 Plan Trabajar, para inserir desempregados em ocupações temporárias, em 2002 Plan Jefes/as de Hogar Desocupados, 2004 Plan Familias para inclusión. No Brasil, governo FHC, o programa Bolsa Escola (2001), Vale Gás (2002), Vale Alimentação (2002), atendia a população considerada em risco social. Governo Lula (2003) Bolsa Família. Uruguai – Plan Nacional de Atención a la Emergência Social (2005-07), Paraguai só em 2008 o Programa Tekoporã.

Na década 2000, uma virada política nos governos da região, com a eleição de Lula no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vazquez no Uruguai (2005) e Fernando Lugo no Paraguai (2007). Como um avanço da agenda social no processo de integração regional, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul busca harmonizar a proteção previdenciária e garantir a cobertura dos trabalhadores migrantes nos campos da

saúde e previdência social. O acordo foi firmado em 1997, mas só entrou em vigência em 2005. (COSTA, 2009)

No Brasil ampliaram-se os benefícios não contributivos da assistência social e da previdência social rural. Os avanços com o Sistema Único de Assistência Social, Lei 12.435/2011 com ampliação dos benefícios assistenciais. Desde 2007, o Decreto Presidencial nº 6.214 ampliou a cobertura do benefício assistencial de prestação continuada (BPC), com critérios mais abrangentes na avaliação da deficiência, incluindo os parâmetros sociais na avaliação pericial.

Art. 4º, III - incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social;

Em 2011, o Decreto 7617 alterou os parâmetros para concessão do BPC para crianças e adolescentes deficientes.

Para fins de reconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada às crianças e adolescentes menores de dezesseis anos de idade, deve ser avaliada a existência da deficiência e o seu impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social, compatível com a idade.

Com o Estatuto do Idoso, Lei 10.741/93, a idade para acesso ao benefício assistencial passou a ser de 65 anos e mais de um idoso da mesma família pode receber o benefício, não sendo considerado o valor do benefício já concedido no cálculo da renda familiar para a inclusão de outro idoso<sup>6</sup>. No caso de concessão de benefício assistencial em razão de deficiência, ainda não é possível uma mesma família receber mais de um benefício para outra pessoa com deficiência. No entanto, houve alteração nas regras do benefício assistencial concedido em razão da deficiência. O deficiente que entra no mercado de trabalho tem o benefício suspenso, mas caso retorne a situação anterior que deu origem a concessão, o benefício pode ser restabelecido. Pelas regras anteriores o deficiente que entrasse no mercado de trabalho não poderia ter acesso novamente ao benefício assistencial.

Na previdência social a Lei 11.718/2008 facilitou a contratação de trabalhadores por produtor rural pessoa física, para o pequeno empresário, a Lei Complementar 128/2008, essas

---

<sup>6</sup> O valor per capita da renda famílias é de ¼ do salário mínimo, embora existam decisões judiciais que concedem o benefício com parâmetros mais amplos de ½ do salário mínimo quando há relatórios e dados que comprovem a necessidade do requerente.

medidas buscam combater a informalidade do trabalho rural e urbano. A Previdência Social brasileira, conforme dados da PNAD 2008, reduziu os índices de pobreza no país.

A recuperação da cobertura entre os trabalhadores em idade ativa, de 15 a 59 anos, que subiu de 61,7% em 2002 para 65,9% em 2008, foi acompanhada pelo registro de 81,8% dos idosos de 60 anos de idade ou mais protegidos pela rede de proteção da Previdência e Assistência Social. O impacto sobre a pobreza foi substantivo, pois 22,6 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza em função de suas famílias receberem benefícios previdenciários, o que corresponde a 12,3% da população. (SCHWARZER, 2009, p.9)

No Regime Geral da Previdência Social no Brasil, em 2011 foi estabelecida a alíquota de 5% do salário mínimo para a contribuição das mulheres de baixa renda que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e que estejam inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo federal (CadÚnico). Essa medida busca incluir na proteção previdenciária um segmento populacional em situação de risco, excluídas do mercado formal de trabalho e que, certamente recorreria ao benefício assistencial quando atingisse a idade exigida para concessão.

Conforme Castello (2010), no Uruguai, após 2005, o governo de esquerda assumiu o poder político e promoveu mudanças na seguridade social, revertendo as reformas liberais de 1995. O governo promoveu reformas no sistema tributário de caráter progressivo, em 2007 instituiu pela Lei 18.241, uma pensão não contributiva para idosos acima de 65 anos que estejam em situação de pobreza. Em 2008, mudanças por meio da Lei 18.395/2008, na aposentadoria por idade com redução de 70 para 65 anos, na aposentadoria por contribuição com idade mínima de 60 anos, reduziu o tempo de contribuição de 35 para 30 anos. Flexibilizou os critérios para aposentadoria por incapacidade. Há ainda uma medida voltada para atender a questão de gênero na previdência social, com computo de tempo ficto de contribuição em razão de nascimento de filhos. *“Por último, la Ley 18.356 de 19.09.2008 modificó el régimen de comisiones de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), eliminando la comisión fija.”* (CASTELLO, 2010, pg. 43)

Na Argentina ampliou-se a cobertura do benefício assistencial com o Programa Famílias por la Inclusion Social, em 2009 estabeleceu a Asignación Universal por Hijo, alterou o sistema de previdência em 2008, colocando a administração no setor público. (DANANI; HINTZE, 2011) Conforme Mansueti (2010, pg. 68-69) no regime de previdência social argentino há cobertura para situações de velhice ou invalidez, pela Lei 24.241 – regime de “jubilaciones e pensiones”; benefício em razão de desemprego esta previsto na Lei 24.013;

a compensação econômica familiar – régimen de asignaciones familiares, Lei 24.714, ampliado pelo Decreto 1.602/2009 que criou a Asignación Universal Por Hijo, com cobertura para todas as pessoas menores de 18 anos de idade e estabelece condicionalidades aos pais ou tutores nas questões de educação e saúde; as obras sociais e o seguro nacional de saúde pelas leis 23.660 e 23.661. Os benefícios em razão de doenças e acidentes de trabalho estão previstos na “Ley de Contrato de Trabajo”, lei 24.557. As mudanças no sistema de aposentadorias e pensões na Argentina, em 1993 com a criação do sistema misto pela Lei 24.241, que integrava o sistema de capitalização, com administração por empresas privadas e de repartição administrado pelo setor público, foi alterado em 2008 pela Lei 26.425, transformando num único sistema com a administração pública. Com os governos de esquerda na Argentina, (Néstor e Cristina) houve uma retomada pelo Estado na administração da seguridade social, reduzindo a participação do setor privado.

No Paraguai, a Constituição dispõe sobre os direitos laborais e a seguridade social, como um sistema obrigatório e integral para o trabalhador e sua família, conforme a lei. Os serviços do sistema de seguridade social podem ser públicos, privados ou mistos, em todos os casos com a supervisão do Estado. Conforme Cristaldo M. (2010, pg. 124) os instrumentos da seguridade social são classificados em assistenciais e previdenciários. O autor coloca que há polêmicas acerca da seguridade social no Paraguai estar integrada ao direito do trabalho. *“Por tanto, en Paraguay el derecho positivo sobre seguridade social es parte del derecho de trabajo, y carece, por ello mismo, de autonomia jurídica.”* (pg. 126) Como um direito vinculado a condição de empregado, só estão incluídos no sistema de seguridade social paraguaio os trabalhadores do setor público e da economia formal. O Instituto de Previsión Social – IPS - foi criado em 1943, como uma entidade autônoma, descentralizada e autárquica, que administra o “seguro social” dos trabalhadores do setor privado e, para alguns funcionários públicos. Os trabalhadores rurais e da economia informal não contam com proteção da seguridade social e não estão incluídos no seguro social.

El asegurado en el IPS y sus derechohabientes beneficiários están cubiertos en las contingencias de enfermedad y accidente común, enfermedad y accidente de trabajo, maternidade, vejez y muerte. Por su parte, los funcionarios y empleados públicos están automaticamente afiliados a la Caja Fiscal dependiente del Ministerio de Hacienda, quienes están protegidos solo en las contingencias de vejez y de muerte, mediante las jubilaciones y pensiones. (CRISTALDO M., 2010, pg. 131)

O governo de Fernando Lugo, em 2008 criou o programa de transferência condicionada de renda, Tekoporã e instituiu programa saúde da família, de atenção básica à



saúde. A crise política no país com a destituição do Presidente Lugo (2012) evidencia a fragilidade das instituições democráticas e o peso das elites na condução da vida econômica e política do Paraguai.

A participação do Paraguai no Mercosul tem sido proveitosa no sentido do financiamento de investimentos sociais naquele país com os recursos do FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. O Paraguai recebe a maior parte dos recursos do FOCEM e contribui com apenas 1% dos recursos do Fundo.

(...) dos US\$ 100 milhões depositados no Focem anualmente, o Brasil deve aportar 70% dos recursos; a Argentina 27%; o Uruguai 2%; e o Paraguai 1%. Também é permitido ao Fundo receber doações de terceiros países e organizações internacionais (CMC no 18/2005, Art. 8o). (...) Consoante o propósito de fazer frente às assimetrias intrabloco, o Paraguai e o Uruguai têm direito de utilizar até 48% e 32% anuais dos recursos do Focem referentes aos US\$ 100 milhões, respectivamente. Brasil e Argentina, por sua vez, podem sacar até 10% anualmente para investir em projetos que visem mitigar as disparidades entre os parceiros do Mercosul. (SOUZA, OLIVEIRA, GONÇALVES, 2011, pg. 10)

## **5) Considerações finais:**

Mesmo com diferenças no modelo de proteção social e no conceito de seguridade social, a pesquisa bibliográfica e documental constatou que, na primeira década do século XXI, houve avanços na proteção social nos países da região. Uma hipótese que explica esse avanço é dada pela capacidade de organização de setores progressistas que passaram a ocupar o poder político nos governos dos países da região. Dessa forma, as pressões externas dadas pelo avanço do processo de globalização, embora ainda operem na região, foram limitadas pelas respostas dadas pelos governos dos países. Essa hipótese valora os fatores políticos internos em cada sociedade e sua capacidade de articulação regional, colocando a possibilidade de ação de atores sociais e de resistência às mudanças das instituições do Estado na área da proteção social.

Como questão em aberto está a capacidade de ampliar os empregos formais e elevar a renda do trabalho nos países da região, ainda é preocupante os índices de pobreza, especialmente no Paraguai, mas há dados que indicam uma modesta redução na desigualdade social. A capacidade de criar novos empregos com proteção trabalhista esta relacionada à capacidade de crescimento econômico, e afeta o financiamento do sistema de seguridade social que está vinculado às contribuições de empregadores e trabalhadores, além do aporte de recursos do orçamento público.

A crise nos países europeus e o baixo crescimento econômico registrado na economia mundial podem afetar negativamente os países da região. Uma estratégia dos governos da região, verificada após a crise financeira de 2008/09, foi o estímulo ao consumo e a ampliação dos gastos sociais para evitar a queda da demanda, com o objetivo de manter o nível de empregos. Nesse sentido há uma articulação entre política econômica e proteção social, a redução das desigualdades deixa de ser um resultado das políticas econômicas para ser um meio através do qual se pode alavancar o crescimento econômico.

### **Referências:**

ADELANTADO, José; NOGUERA, José Antonio y RAMBLA, Xavier. **CAMBIOS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR**. Políticas sociales y desigualdades en Espana. Disponível em <http://www.mag-politicassociales.cl/documentos/adelantado.pdf> Acesso em 20 de agosto de 2011.

CASTEL, R. **A insegurança social**. O que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTELLO, Alejandro. Evolución y Perspectiva del Régimen Jubilatorio em Uruguay. In: **Previdência social no Brasil e no Mercosul**. Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Suzani Andrade Ferraro (coords.) Curitiba: Juruá, 2010.

CEPAL. Informe Panorama Social América Latina, 2011.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista**. Uma análise da reforma do estado no Brasil. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Lucia Cortes da. A agenda social do MERCOSUL: a relação Estado nacional e integração regional. **Em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea. Rio de Janeiro: UERJ/ Faculdade de Serviço Social, 2009.

CRISTALDO M., Jorge Darío. La Seguridad Social y la Previsión Social em el Paraguay. In: **Previdência social no Brasil e no Mercosul**. Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Suzani Andrade Ferraro (coords.) Curitiba: Juruá, 2010.

DANANI, Claudia y HINTZE, Susana. **Protecciones y desprotecciones**: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Alejandra Beccaria ... [et.al.] coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

DEL VALLE, Alejandro H. **Comparando regímenes de bienestar en América Latina**. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, April 2010. P.61-76

DEL VALLE, Alejandro H. **Estado, Ciudadanía y Bienestar**. Buenos Aires: Elaleph, 2008.

DRAIBE, Sônia M. y RIESCO, Manuel. **EL ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Revista Lua Nova**, n. 24. set/1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. PALIER, Bruno. **Los três grandes retos del Estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 2011.

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

GARCIA, Stella Mary. La protección social em Paraguay. In: **Mercosul em múltiplas perspectivas: fronteiras, direitos e proteção social**. Jussara Maria Rosa Mendes (et al) Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

GRASSI, Estela. **Políticas y problemas sociales em la sociedade neoliberal**. La outra década infame. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2006.

MANSUETI, Hugo Roberto. Contenidos de la seguridad social em el Mercosur. In: **Previdência social no Brasil e no Mercosul**. Jane Lúcia Wilhelm Berwanger, Suzani Andrade Ferraro (coords.) Curitiba: Juruá, 2010.

MARSHALL, T. H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MESA-LAGO, Carmelo. El Desarrollo de la Seguridad Social em América Latina. **Estudios e informes de la CEPAL**, nº 43, Santiago, 1985.

NAVARRO, Vicenç. **Bienestar insuficiente, democracia incompleta**. 5ª ed. Barcelona: Editorial Anagrama, 2009.

NAVARRO, Vicenç; LÓPEZ, Juan Torres; ESPINOSA, Alberto Garzón. **Hay Alternativas**. Propuestas para crear empleo y bienestar social em España. 3ª ed. Madrid: Ediciones sequitur, 2011.

OFFE, C; LENHARDT, G. Teoria do estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PISARELLO, Gerardo. **Um largo Termidor**. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Trotta, 2011.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. O fundo de convergência estrutural do MERCOSUL: agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Nº 5, Brasília, IPEA, 2011.