



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Oscar Rodrigo Santelices Moya

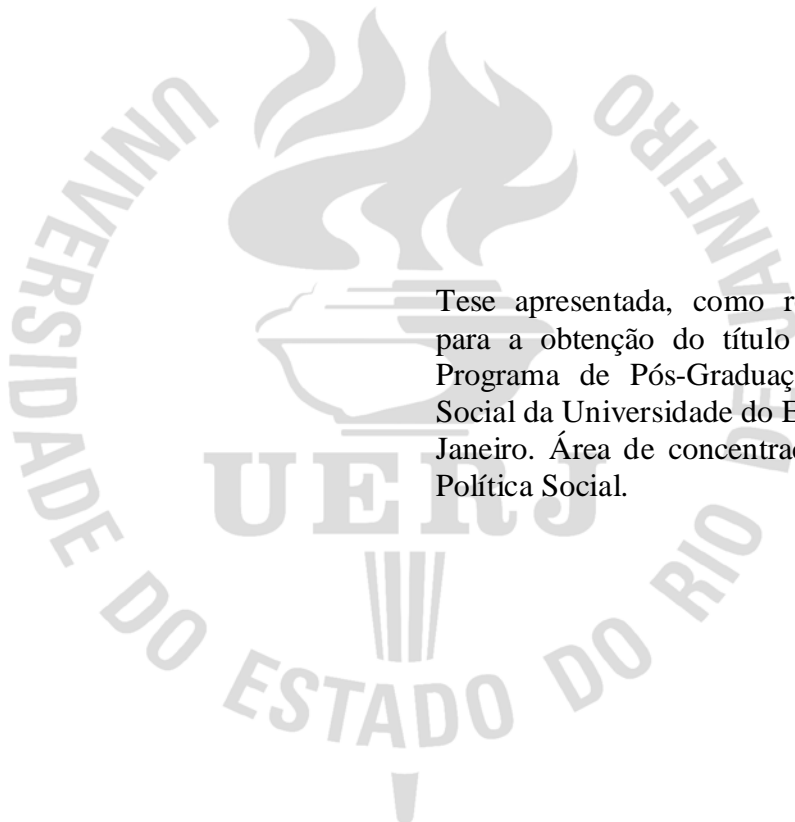
**Capitalismo, Estado e Proteção Social no Chile: uma análise do
neoliberalismo/neoestruturalismo e suas implicações na Seguridade Social
(1973-2017)**

Rio de Janeiro

2019

Oscar Rodrigo Santelices Moya

**Capitalismo, Estado e Proteção Social no Chile: uma análise do neoliberalismo/
neoestruturalismo e suas implicações na Seguridade Social (1973-2017)**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Vania Morales Sierra

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

S234 Santelices Moya, Oscar Rodrigo.
Capitalismo, Estado e Proteção Social no Chile: uma análise do
neoliberalismo / neoestruturalismo e suas implicações na Seguridade Social
(1973-2017) / Oscar Rodrigo Santelices Moya. – 2019.
190 f. : il.

Orientadora: Vania Morales Sierra
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Serviço Social.

1. Seguridade social – Chile – Teses. 2. Estado – Teses. 3. Neoliberalismo –
Teses. I. Sierra, Vânia Morales. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 368.4(83)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Oscar Rodrigo Santelices Moya

**Capitalismo, estado e proteção social no Chile: uma análise do neoliberalismo/
neoestruturalismo e suas implicações na Seguridade Social (1973-2017)**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 11 de julho de 2019.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Vania Morales Sierra (Orientadora)
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof^a. Dra. Alba Tereza Barroso de Castro
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. Renato dos Santos Veloso
Faculdade de Serviço Social – UERJ

Prof. Dr. Carlos Eduardo Montañó Barreto
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Cláudio de Farias Augusto
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Zacarias Jaegger Gama
Faculdade de Educação – UERJ

Rio de Janeiro
2019

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Dessa forma, em primeiro lugar gostaria de agradecer a minha orientadora, Vania Morales Sierra, pela confiança e respeito e pela excelente professora que é. Do mesmo modo, aos professores Carlos Montaña, Alba Tereza e Zacarias Gama que integraram minha banca de qualificação e tão generosamente dialogaram com meu trabalho.

Aos professores da linha de pesquisa Questão Social, Políticas Públicas e Serviço Social com os quais tive o prazer de estudar: às professoras Elaine Rossetti Behring e Marilda Iamamoto pela simplicidade, disponibilidade e generosa atenção.

Ao grupo de pesquisa NEGI da UERJ, que contribuiu para minha formação. A todos esses intelectuais o profundo agradecimento e admiração. Cada um, a sua maneira, foi exemplo com seu trabalho e desejo que um dia possa me parecer minimamente com eles.

Aos demais professores pela acolhida e conversas que são sempre estimulantes. Aos Funcionários do PPGSS pela atenção e pelo tratamento sempre carinhoso. Um agradecimento especial às secretarias pela disponibilidade, bom-humor, alegria, carinho e pela eficiência em tratar de assuntos delicados.

À CAPES pela bolsa com o desejo de que futuramente as entidades de pesquisa possam aumentar o valor das mesmas e estender o número de alunos atendidos até sua universalização, como já foi, bem como que revejam os critérios de “produtividade”.

Todo o carinho e gratidão a minha família e aos amigos que conquistei ao longo do curso, em especial do nosso campo de pesquisa, mestrandos e doutorandos com os quais tive o privilégio de conviver, aprender e estabelecer laços de amizade.

À UERJ, onde cursei desde a graduação até a o doutorado, possibilitando uma formação de grande qualidade que sem dúvida vai se refletir e espalhar no futuro para além das fronteiras da nação.

Finalmente, é claro, ao Brasil que me acolheu no seu mundo acadêmico com o devido respeito e abertura para a conquista de espaços na integração latino-americana.

RESUMO

SANTELICES MOYA, Oscar Rodrigo. **Capitalismo, estado e proteção social no Chile:** uma análise do neoliberalismo/ neoestruturalismo e suas implicações na Seguridade Social (1973-2017). 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta tese pretende analisar o impacto social das políticas de ajuste neoliberal no Chile sobre a seguridade social, no período do governo ditatorial de Augusto Pinochet e das coalizões de governo que o sucederam. Esse impacto social é aferido através da análise do agravamento das condições sociais da classe trabalhadora e, sobretudo, da deterioração das políticas sociais nesse país. As políticas de cunho neoliberal, implementadas a partir de 1973, não ficaram restritas as medidas de caráter econômico, compreendendo também as de caráter político-institucional que afetaram as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular. Entre as Políticas Sociais, o foco está concentrado naquelas incluídas no âmbito da Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social), com destaque para as políticas e/ou programas de Proteção Social dirigidos à população considerada pobre ou carente. É sob determinados marcos histórico-estruturais, e num contexto de crise econômica e ajuste neoliberal, que se desenvolve esse objeto, o qual é desdobrado nos aspectos das consequências dos ajustes em termos de criação e/ou agravamento de situações sociais de desigualdade e pobreza. Considera-se que a implementação de medidas neoliberais e de seu modelo sucessor - o neoestruturalismo - fizeram com que o social adquirisse um lugar residual na política pública, expressando-se na minimização dos gastos públicos e ações nessa área. Serão abordadas as alterações no caráter das Políticas de Seguridade Social: na extensão de sua cobertura; modificações na progressividade ou regressividade; modificações na estrutura da demanda (por exemplo, no perfil dos beneficiários da Previdência Social); diminuição da universalidade versus aumento da seletividade) ou utilização de mecanismos de focalização; modificações na estrutura da oferta de serviços sociais. Observa-se que a trajetória da proteção social é perceptivelmente irregular, sinuosa, quando não regressiva; e pode aparecer sob várias denominações, que apontam para diferentes modalidades e complexidades de intervenção. No seu processamento, ela também tem demonstrado grande maleabilidade em termos de cobertura, compromisso e finalidade, deixando sobressair o seu caráter dialeticamente contraditório. Dessa forma, em função das mudanças estruturais e das correlações de forças políticas em vigência, a proteção social pode ser mais ou menos ou comprometida com os direitos de cidadania; também pode se inclinar o sentido ao critério do mérito exigido na competitividade econômica do capital, no entanto, no caso chileno, o crescimento com equidade apresenta uma inconsistência sistêmica diante do crescimento com desigualdade, uma realidade ainda vigente. As medidas neoliberais, no Chile, a despeito do sucesso declarado na mídia, têm aprofundado a sua posição subalterna na economia internacional, tendo como efeito a restrição do acesso às políticas sociais, o que implica na manutenção da estrutura de desigualdades sociais no país.

Palavras-chave: Estado. Neoliberalismo. Seguridade Social. Chile.

RESUMEN

SANTELICES MOYA, Oscar Rodrigo. **Capitalismo, estado y protección social en Chile: un análisis del neoliberalismo / neoestructuralismo y sus implicancias en la Seguridad Social (1973-2017)**. 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta tesis pretende analizar el impacto social de las políticas de ajuste neoliberal en Chile sobre la seguridad social, en el período del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet y de las coaliciones de gobierno que lo sucedieron. Este impacto social es evaluado a través del análisis del agravamiento de las condiciones sociales de la clase obrera y, sobre todo, del deterioro de las políticas sociales en ese país. Las políticas de cuño neoliberal, implementadas a partir de 1973, no quedaron restringidas a las medidas de carácter económico, comprendiendo también las de carácter político-institucional que afectaron las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular. Entre las Políticas Sociales, el foco está concentrado en aquellas incluidas en el ámbito de la Seguridad Social (Previsión, Salud y Asistencia Social), con realce para las políticas y/o programas de Protección Social dirigidos a la población considerada pobre o carente. Es bajo ciertos marcos histórico-estructurales, y en un contexto de crisis económica y ajuste neoliberal, que se desarrolla este objeto, el cual se desdobra en los aspectos de las consecuencias de los ajustes en términos de creación y/o agravamiento de situaciones sociales de desigualdad y pobreza. Se considera que la implementación de medidas neoliberales y de su modelo sucesor -el neoestructuralismo- gatilló que lo social adquiriera un lugar residual en la política pública, expresándose en la minimización de los gastos públicos y acciones en esa área. Se abordarán las alteraciones en el carácter de las Políticas de Seguridad Social: en la extensión de su cobertura; cambios en la progresividad o la regresividad; modificaciones en la estructura de la demanda (por ejemplo, en el perfil de los beneficiarios de la Previsión Social); disminución de la universalidad versus aumento de la selectividad) o utilización de mecanismos de focalización; cambios en la estructura de la oferta de servicios sociales. Se observa que la trayectoria de la protección social es perceptiblemente irregular, sinuosa, cuando no regresiva; y puede aparecer bajo varias denominaciones, que apuntan a diferentes modalidades y complejidades de intervención. En su procesamiento, ésta también ha demostrado gran maleabilidad en términos de cobertura, compromiso y finalidad, dejando sobresalir su carácter dialécticamente contradictorio. De esta forma, en función de los cambios estructurales y de las correlaciones de fuerzas políticas en vigencia, la protección social puede ser más o menos o comprometida con los derechos de ciudadanía; también puede inclinarse en torno al criterio del mérito exigido en la competitividad económica del capital, sin embargo, en el caso chileno, el crecimiento con equidad presenta una inconsistencia sistémica frente al crecimiento con desigualdad, una realidad aún vigente. Las medidas neoliberales en Chile, a pesar del éxito declarado en los medios, han profundizado su posición subalterna en la economía internacional, teniendo como efecto la restricción del acceso a las políticas sociales, lo que implica el mantenimiento de la estructura de desigualdades sociales en el país.

Palabras clave: Estado. Neoliberalismo. Seguridad Social. Chile.

ABSTRACT

SANTELICES MOYA, Oscar Rodrigo. **Capitalism, state and social protection in Chile: an analysis of neoliberalism / neo-structuralism and its implications for Social Security (1973-2017)**. 2019. 190 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This thesis aims to analyze the social impact of neoliberal adjustment policies in Chile on social security, in the period of the dictatorial government of Augusto Pinochet and the government coalitions that succeeded him. This social impact is evaluated through the analysis of the worsening social conditions of the working class and, above all, the deterioration of social policies in that country. Neoliberal policies, implemented after 1973, were not restricted to economic measures, including those of a political-institutional nature that affected public policies in general and social policies in particular. Among the Social Policies, the focus is concentrated on those included in the scope of Social Security (Welfare, Health and Social Assistance), with emphasis on policies and/or Social Protection programs aimed at the population considered poor or lacking. It is under certain historical-structural frameworks, and in a context of economic crisis and neoliberal adjustment, that this object develops, which unfolds in the aspects of the consequences of the adjustments in terms of creation and/or aggravation of social situations of inequality and poverty. It is considered that the implementation of neoliberal measures and their successor model - neo-structuralism - triggered that the social acquired a residual place in public policy, expressing itself in the minimization of public expenditures and actions in that area. Alterations in the nature of the Social Security Policies will be approached: in the extension of their coverage; changes in progressivity or regressivity; changes in the structure of demand (for example, in the profile of Social Security beneficiaries); decrease in universality versus increase in selectivity) or use of targeting mechanisms; changes in the structure of the supply of social services. It is observed that the trajectory of social protection is noticeably irregular, sinuous, if not regressive; and it can appear under several denominations, which point to different modalities and complexities of intervention. In its processing, it has also shown great malleability in terms of coverage, commitment and purpose, letting its dialectically contradictory character stand out. In this way, depending on the structural changes and correlations of political forces in force, social protection can be more or less or committed to the rights of citizenship; It can also be based on the criterion of merit demanded in the economic competitiveness of capital, however, in the Chilean case, growth with equity presents a systemic inconsistency against growth with inequality, a reality still in force. The neoliberal measures in Chile, despite the success declared in the media, have deepened their subordinate position in the international economy, having the effect of restricting access to social policies, which implies maintaining the structure of social inequalities in the country.

Keywords: State. Neoliberalism. Social Security. Chile.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
APS	Atenção Primária em Saúde
AUGE	Acesso Universal com Garantias Explícitas
AUH	Auxílio Universal da Criança
CAEC	Cobertura Adicional de Enfermidades Catastróficas
CAPES	Coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior
CAPREDENA	Caja de Previsión de la Defensa Nacional
CAS	Comités de Assistência Social
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CHCC	Chile Crece Contigo
CIEPLAN	Corporación de Estudios para Latinoamérica
CISS	Conferência Interamericana de Seguridade Social
CONADI	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CORFO	Corporación de Fomento
DEIS	Departamento de Estadísticas e Información en Salud
EEUU	Estados Unidos de América
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud Chile
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FPS	Ficha Protección Social
FUT	Fundo de Utilidades Tributáveis
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GES	Garantias Explícitas de Saúde
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos Chile
INE	Instituto Nacional de Estadística del Gobierno de Chile
INJ	Instituto Nacional de la Juventud
IPS	Instituto de Previsión Social

ISAPRES	Instituciones de Salud Previsional
ISI	Modelo de Industrialização por Substituição de Importações
ISSA	Associação Internacional de Seguridade Social
IVA	Imposto ao Valor Agregado
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación Chile
MINSAL	Ministerio de Salud Chile
NEGI	Núcleo de Estudos em Gestão & Informação
OCDE	Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento
OISS	Organização Ibero-Americana de Seguridade Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTEC	Organismo Técnico de Capacitación
PIB	Produto Interno Bruto
PTC	Programas de Transferência Condicionada
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social México
SERMENA	Servicio Médico Nacional de Empleados
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SII	Servicio de Impuestos Internos Chile
SNSS	Sistema Nacional de los Servicios de Salud
SUF	Subsidio Único Familiar
UDP	Universidade Diego Portales Chile
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Porcentagem de Empleados Terceirizados Segundo Ramo	72
Gráfico 2 –	Últimos 75 Meses. Distribuição dos Novos Empleos	73
Gráfico 3 –	Porcentaje de jubilados con pensiones menores a \$150.519 Modalidad Vejez Edad Retiro Programado	76
Tabela 1 –	Número y Monto Promedio y Mediano de Pensión Autofinanciada de Nuevos Pensionados por Viejez del Mes de Febrero de 2019	127
Gráfico 4 –	Porcentagem de Pobreza no Chile	165

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	CRISE DO CAPITALISMO, ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL.....	20
1.1	Estado e crise de acumulação do capital	20
1.2	Estado, Subdesenvolvimento e Política social na América Latina	30
2	O NEOLIBERALISMO DA DITADURA PINOCHET E A FALÁCIA DO NEOESTRUTURALISMO	40
2.1	A Ditadura Neoliberal no Chile	46
2.2	O Neoestruturalismo e a Ideologia do Crescimento com Equidade	57
2.3	Políticas Sociais e Cidadania: Fundamentos Teóricos e Ideológicos dos Programas de Governo	85
2.4	O Sentido das Políticas sociais na Atualidade: Focalização e Mínimos Sociais	94
3	O CONTEXTO ATUAL DO NEOLIBERALISMO NO CHILE E SEUS EFEITOS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL	104
3.1	O Discurso Neoliberal e a Política Social no Chile	104
3.2	A Reforma do Sistema Previdenciário Chileno	120
3.2.1	<u>Pensões no Chile: a Reprodução da Desigualdade Social.....</u>	122
3.3	A (Re)Construção da Saúde Neoliberal: do Direito Social ao Serviço.....	130
3.4	Avanços e Limites Para a Consolidação do Direito à Assistência Social	146
3.4.1	<u>O programa Chile Solidário e a superação da pobreza</u>	154
3.4.2	<u>O Programa Punte: a Dialética da Inclusão/Exclusão Social</u>	158
3.4.3	<u>O programa “Chile Crece Contigo” e o Neoestruturalismo</u>	166
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERÊNCIAS	177

INTRODUÇÃO

Na atualidade, o cenário das políticas sociais apresenta o desafio teórico de entender e identificar, com respaldo na perspectiva das matrizes ideológicas, as propriedades singulares do processo de Proteção Social no Chile contemporâneo, com suas ambiguidades e contradições. A primeira delas diz respeito ao fato de que o significado semântico desse processo não é sempre coincidente com os objetivos que pretende alcançar e com os resultados de sua aplicação. Entendemos que tal processo, embora presente nos diferentes regimes de acumulação do capitalismo¹, não segue um fluxo linear, progressivo e muito menos assume uma configuração unívoca. Pelo contrário, a trajetória do chamado processo de proteção social é perceptivelmente irregular, sinuosa, quando não regressiva; e pode aparecer sob várias denominações, que apontam para diferentes modalidades e complexidades de intervenção.

Nessa pesquisa, o nosso objeto de estudo está centrado na questão da Proteção Social no Chile atual, no qual se vislumbra uma perspectiva de mercantilização da vida social, sob o princípio do individualismo neoliberal que considera a desigualdade uma questão natural. Daí se desprenderia que as desigualdades sociais são inevitáveis, pois seria a expressão das diversas capacidades de adaptação dos indivíduos perante o mercado. Nessa perspectiva temática, ao se falar sobre os novos contornos políticos e econômicos que se dão na atualidade na esfera macroestrutural, é necessário apontarmos para o entendimento do que configura as crises econômicas e como as mesmas se constituem.

A escolha do tema da pesquisa tem explicações que decorrem não só de afinidades eletivas, mas, principalmente, da importância intelectual e política de sua problematização contemporânea. Afinal de contas, entender a forma como a proteção social, organizada pelo governo, surge e acompanha o desenvolvimento do capitalismo, requer o conhecimento de como essa instância se processa no presente e quais as suas implicações no atual cenário de desigualdade social no Chile, sobretudo, quanto aos direitos sociais.

No campo das afinidades pessoais, vale destacar que eu venho estudando o tema das políticas públicas sobre/no Chile desde minha inserção no mestrado no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana na UERJ em 2010, com os professores Pablo Gentili e Gaudêncio Frigotto, orientador e co-orientador respectivamente. Juntamente

¹ A massa de lucros no conjunto da sociedade é dada pelo produto do capital social pela taxa média de lucro. Por um lado, parte daqueles lucros é reinvestido, aumentam o capital total (chama-se a isto acumulação de capital) e, dessa forma, contribuem para aumentar ainda mais a massa de lucros.

com minha própria vivência como cidadão chileno atualmente residente no Brasil, com atuação na área da pesquisa social, no marco dos estudos voltados para a América Latina.

A presente tese tem como objetivo geral desvendar, embasada no desenvolvimento histórico da denominada proteção social capitalista no Chile contemporâneo, as principais concepções teóricas e ideológicas, dentre elas o neoestruturalismo, na fórmula modernizadora de proteção, considerada um direito no contexto da relação dinâmica e contraditória entre desenvolvimento econômico e mudanças sociais e políticas. Deste objetivo geral, quatro específicos se desdobram:

- a) Analisar o significado do termo proteção social através da identificação de seus conceitos relativos a outros termos relacionados como: seguridade social, equidade, desigualdade, bem-estar social, política social e Estado de Bem-Estar;
- b) Fornecer, com base nos resultados da pesquisa, informações mais complexas e acuradas em relação ao significado de proteção social na atual conjuntura chilena.

A nossa hipótese de trabalho surge no centro da discussão acerca da seguridade social e da implementação de medidas neoliberais e seu modelo sucessor, o neoestruturalismo, que esvaziam o conceito do seu significado referido à prevenção coletiva dos riscos e a solidariedade geracional, uma garantia de proteção social ao trabalhador. No caso do Chile, a matriz neoliberal, entretanto, mantém uma exclusão -um vazio - que não se pode alterar, e em torno do qual sua estrutura se sustenta: a exclusão da possibilidade que a cidadania aspire a um presente (e não um futuro nunca presente) em que se reescreve a fórmula de modernização.

Teremos como metodologia de investigação a análise documental e bibliográfica, no entendimento de que é preciso perceber o contexto mais amplo das políticas e suas contradições dentro do novo projeto de sociabilidade que se apresenta sob o capitalismo. A partir daí, para conseguirmos os nossos objetivos inicialmente pretendemos desenvolver este trabalho tendo como referência teórico-metodológica três dimensões de um conjunto de categorias, a saber: *categorias do método*, ou seja, as próprias do método dialético – totalidade, historicidade e contradição; *categorias analíticas*, que servirão de ponto de apoio para desenvolvimento da crítica, ao analisar o objeto.

As *categorias do método dialético* são próprias do método de análise e exposição, qual seja, o referencial materialista histórico dialético, que nos possibilita investigar a realidade, considerando-a como o concreto que é síntese de múltiplas determinações produzidas pela práxis humana. O respectivo método é utilizado por nós a partir das seguintes indagações características da sua forma estruturante: Como interrogar a realidade? Como estudar um

fenômeno? Como apreender as mediações do fenômeno para que ele se torne concreto (elevado ao plano do pensamento e não mantido somente no plano da experiência ou da sensibilidade empírica)? As categorias do método dialético que nos referenciamos são as seguintes: *contradição* (que envolve a lei da negação da negação, lei da transformação das mudanças quantitativas em qualitativas); *Totalidade* (Mediações da realidade entre a realidade e o objeto de estudo); *Historicidade* (que envolve as possibilidades de transformação da realidade). Os principais autores que nos auxiliam nesta discussão são: MARX (1983) e KOSIK (2002).

Buscamos destacar as condições de reprodução do capitalismo na periferia latino-americana, ressaltando a crítica à ideologia do desenvolvimento. A “teoria marxista da dependência” continua atual e relevante ao esclarecimento acerca dos limites do alcance das políticas sociais, especialmente das restrições no acesso ao direito de seguridade social, que lançam ao infinito as chances da erradicação da pobreza e da redução da extrema desigualdade de classe.

Considerar a proteção social no Chile requer conhecer os processos pelos quais o capitalismo mundial desenvolveu e inseriu as economias dependentes. Os efeitos são notórios e expressam a precariedade das condições de vida da maioria dos trabalhadores, que ainda vivem permanentemente sob a ameaça da perda de seus direitos, seja no âmbito dos direitos civis, seja no âmbito dos direitos políticos e sociais.

Cada país na América Latina tem a sua formação social e histórica, porém não é apenas em decorrência das decisões na política nacional que as desigualdades sociais neste continente são grandes e os regimes políticos instáveis. A subalternidade dos Estados latino-americanos nas relações de comércio internacional tem como resultado a imposição de condições às nações sul americanas, que respondem com a intensificação a exploração sobre a classe trabalhadora, acentuando a repressão contra a sua organização e reação a este processo, o que acentua a pobreza e a miséria.

Esta tese articula a teoria marxista e em especial a teoria marxista da dependência com as limitações da proteção social à classe trabalhadora, a fim de mostrar que os obstáculos a política de desenvolvimento são os mesmos que emperram o acesso e degradam a qualidade das políticas sociais na atualidade. As condições impostas ao Chile tornaram uma quimera a possibilidade de redução das desigualdades sociais por meio de políticas sociais públicas e universais. Partimos da premissa de que as crises do capital exigem ajustes estruturais que implicam na formação de uma nova institucionalidade, que aprofunda o individualismo,

destrói os mecanismos coletivos de solidariedade social agravando a desigualdade e a pobreza.

Considerando que o avanço do neoliberalismo implicou no acúmulo de expropriações em decorrência da privatização de empresas e de serviços públicos, atingindo diretamente os direitos do trabalhador, afetando o conjunto das políticas sociais, esta tese tem como objeto a degradação da seguridade social e seus efeitos sobre a classe trabalhadora chilena.

A proteção social no sentido aqui adotado tem um significado amplo, que compreende o conjunto de iniciativas públicas e/ou privadas criadas para responder às demandas por segurança social da classe trabalhadora. De acordo com Viana e Levcovitz (2005), a proteção social se define pelo seu caráter coletivo nas ações de proteção aos indivíduos “contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência” (p. 17). Sendo assim, o conceito de proteção social difere do conceito de política social, que “consiste em uma atribuição definida politicamente, de direitos e deveres legais do cidadão (IDEM, p. 19). Significa, portanto, que existe uma articulação entre as políticas sociais e os direitos sociais, base da cidadania. Esta definição de política social atribui ao Estado a responsabilidade de garantir as condições de reprodução da classe trabalhadora, conforme determinação legal.

Castel (2005), ao explicar o que é ser protegido identifica a seguridade social como propriedade social, um direito do trabalhador que não possui meios de prover a própria subsistência. Neste sentido, seu significado compreende a possibilidade do trabalhador estar assegurado contra os riscos inerentes a condição de assalariado, tais como acidentes de trabalho, doenças, desemprego, velhice etc. Portanto, consiste na segurança do trabalhador, posto que é vulnerável socialmente por ser desprovido da propriedade privada dos meios de produção.

A proteção social é um conceito vasto que compreende o debate seguro/seguridade social, cuja referência central é o trabalho ou a necessidade social. De modo geral, o seguro é a base que explica a formação da proteção social na América Latina pela ênfase no trabalho, mais do que na necessidade.

Castel (2005) destaca o surgimento de dois modelos de proteção social: um chamado de seguridade social, caracterizado por obrigar os trabalhadores ativos a beneficiar os trabalhadores inativos, bem como a maioria dos necessitados. E outro - o seguro social, no qual são garantidos benefícios apenas para os trabalhadores ativos e que contribuem para esse seguro.

Nestes sistemas de proteção social, segundo Castel (2005), o Estado desvincula os beneficiários de seus pertencimentos comunitários para torná-los puramente individualistas, pois é por meio de suas ações, que enquadra e categoriza os indivíduos que necessitam de proteção social. A individualização de seus beneficiários provoca uma relação direta, complexa e burocrática entre Estado/indivíduo. Por conseguinte, os indivíduos se tornam mais dependentes do Estado, um problema em tempo de crise quando se retira e vê emergir a ameaça de rompimento dos vínculos sociais, deixando a sociedade em risco de se decompor. Nesse contexto, o indivíduo entra em contato imediato com a lógica da sociedade salarial entregue a si mesma.

Apesar dos riscos que implicam a suspensão da seguridade social, este direito tem sido questionado diante do desafio de saber como assegurar o desenvolvimento dos modelos de proteção social (seguro/seguridade), se o número de trabalhadores ativos vem diminuindo e de desempregados vêm aumentando progressivamente. De certo modo, o desemprego e a precarização do vínculo de trabalho se apresentam como o “calcanhar-de-aquiles” do desenvolvimento de um modelo de Estado de Bem-Estar Social. Portanto, a “questão da seguridade social” se coloca, reconfigurando o debate da questão social, ou seja, do conflito capital-trabalho, expresso hodiernamente na forma da exclusão previdenciária e da redução do investimento em políticas sociais.

Nesta tese, o estudo sobre seguridade social recairá sobre a previdência social, a saúde e a assistência social. Na América Latina o modelo de proteção social é marcado pelo vínculo ao mercado de trabalho, o que deixa excluída grande parte da população. No Chile, a mercantilização dos serviços e a subsidiariedade do Estado são identificados como efeitos das mudanças neoliberais da ditadura Pinochet, que agravaram a situação da classe trabalhadora e aumentaram a estrutura de desigualdade de classes.

O conceito de seguridade social é amplo e impreciso, podendo variar os seus componentes em cada país. Foi desenvolvido nos anos de 1940, com a emergência das políticas de Bem-Estar Social nos países europeus. De um modo geral, remete a “sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos do que os residuais e assistencialistas” (VIANNA, 1998, p.57).

Conforme relatório da CEPAL (2017, p. 9), os sistemas de aposentadorias e pensões constituem mecanismos de solidariedade entre as gerações e dentro delas, que permitem enfrentar coletivamente os riscos de magnitude e as incertezas, possibilitando o envelhecimento com dignidade. Esses sistemas são considerados fundamentais ao exercício

da cidadania, pois podem reduzir a desigualdade e pobreza, dependendo do modelo e do nível das prestações.

T.H. Marshall (1949), ao estudar a relação entre a cidadania e a classe social, questionou a possibilidade de a cidadania romper a estrutura de desigualdade. Destacou a compatibilidade entre cidadania e divisão de classes sociais, porém reconheceu que a universalização das políticas básicas conferia a classe trabalhadora o estatuto de cidadania, pela sua participação em um padrão civilizatório, que tornava os sujeitos semelhantes.

Esping-Andersen (1991) se insere no debate da política social destacando a relação entre mercadorização/mercantilização dos serviços de proteção social, demonstrando ser o caráter público estatal a base da social democracia e da política de bem-estar social. Nessa perspectiva, os trabalhadores dos países social democratas (Dinamarca, Islândia, Suécia, Finlândia e Noruega) estariam melhor assegurados, em termos de proteção social, por lograrem mais autonomia com relação ao mercado. O autor também destacou a importância dos sistemas de proteção social na desfamiliarização, visto que os serviços poderiam cumprir com a função de proteger o sujeito das vicissitudes da vida, deixando-o também menos dependente da sua família.

Esse texto foi publicado em 1990, período em que a crise do capital cobrou como solução ajustes no Estado, que implicaram na redução do gasto social. Nesta década, críticas foram feitas responsabilizando a burocracia do Estado de Bem-Estar Social por certa passividade no exercício da cidadania, já que se garantia uma solidariedade sistêmica no lugar de uma solidariedade entre indivíduos (ROSANVALLON, 1998). A intenção era mostrar que a crise não era apenas econômica, mas também moral (IDEM), ou seja, questionava-se a legitimidade do Estado de Bem-Estar Social.

No caso do Chile, a mercantilização das políticas sociais ocorreu com o advento da ditadura Pinochet, antes mesmo do declínio dos países socialistas e da crise do Estado que favoreceu o avanço do neoliberalismo na maior parte dos países do mundo na década de 1990. O Chile sendo considerado como uma experiência de sucesso do neoliberalismo, mesmo tendo sido implantado numa ditadura, degradou as condições de vida da classe trabalhadora pela destituição de seus direitos.

O neoliberalismo não apenas continua sendo a fonte de irrigação central do Chile atual, senão que também em muitos aspectos tem consolidado sua potência irrigadora, eliminando a ferrugem (ou seja, a sua origem ditatorial) que seus criadores, os *Chicago Boys*, estavam estruturalmente impossibilitados de depurar. E se Harvey (2006, p. 7) argumenta que o neoliberalismo da sociedade global levou a "um processo marcante de destruição criativa,

não apenas dos quadros e poderes institucionais existentes, mas também das divisões do trabalho, das relações sociais", enfim, "dos modos de vida e de pensamento", como, então, este projeto conseguiu se sustentar ao longo do tempo?

Esta pergunta poderia ser facilmente respondida convocando o caráter ideológico do mesmo e a influência violenta de alguns grupos de poder em sua implementação. Não obstante, apesar da adequação dessa afirmação, pouco foi explicado sobre como esse projeto político consegue ser subjetivado. Em outras palavras, não existe resposta acabada para mostrar como a ideologia funciona nos sujeitos para que o neoliberalismo possa continuar avançando no continente.

Então, essa visão expressa que o ideológico de um sistema excede a doutrina, as ideias, e repousa sobre as práticas sociais, as mesmas que em certo sentido respondem a formas de pensar, mas que também contém uma fonte de irrigação de não conhecimento que impede de agir de outra forma. De modo geral, a noção de ideologia elaborada por Žižek (1994) considera que os sujeitos em suas experiências cotidianas constituem relacionamentos que os aprisionam ou condicionam a um lugar específico, mas no mesmo imaginário da ação tem-se a ilusão de que aquela os colocará em seu oposto. A seu ver, a ideologia oculta a lógica de dominação pelo "modo como o seu conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação" (1996: p. 12)

Harvey (2006: 38-43) argumenta que o neoliberalismo não foi determinado por regimes políticos específicos, e que tem a capacidade de se instalar tanto em democracias como em ditaduras, o que leva a pensar que no caso específico das democracias a participação dos sujeitos torna-se crucial para sua legitimidade.

Para tanto, se faz necessário destravar aquilo que se percebe como mecânico: os sujeitos agem inconscientemente. Ao nos apoiarmos no conceito de ideologia de Žižek poderá ser evidenciada a constatação de que as práticas cotidianas contêm em seu centro uma ilusão que imprime, no caso do neoliberalismo, o que é necessário para lhes conceder o seu sustento social. Em outras palavras, haveria nos sujeitos plena consciência do que se está querendo alcançar, mas esse é precisamente o vetor que legitima e sustenta o neoliberalismo como um projeto político.

Contudo, assumir o neoliberalismo como uma ideologia não implica outorgar a este um puro caráter doutrinal. A ideologia como nos lembra Žižek (1994, 9) não apenas opera como um conjunto complexo de ideias (teorias, convicções, crenças, procedimentos argumentativos), senão que também como "materialidade", a interpelação a "ser" sujeitos, exercida pelos aparelhos ideológicos do Estado como diria Althusser (2001, p. 115) bem

como na forma elusiva e espontânea de “senso comum” - como formulara Gramsci (1971, p. 324) - que inunda e modela o coração da “realidade” circundante.

É precisamente este triplo caráter atribuído à ideologia (doutrina, crença e ritual, no jargão Hegeliano), o que faz com que seja um erro assumir mecanicamente a matriz ideológica vigente no Chile atual, como idêntica à existente durante o regime militar do Pinochet entre 1973 e 1990, apesar de que sua fonte de irrigação central, como fora assinalado, seja a mesma.

Colocado em termos de uma análise de ‘estrutura de matriz’, o que acontece é que o neoliberalismo dos *Chicago Boys* vai se entroncar e reforçar a partir de 1990 com um enfoque político econômico, a saber, o neoestruturalismo, que atuando fundamentalmente no âmbito das ideias, consegue, contudo, alterar a percepção que as elites e a cidadania têm sobre a ‘materialidade’ e o ‘senso comum’ do neoliberalismo, normalizando-o, naturalizando-o e finalmente legitimando-o.

A proposta do neoestruturalismo deve ser pensada desde dois lugares: o contexto histórico e a herança teórica. Como colocada inicialmente, as propostas alternativas ao desenvolvimento fazem referência ao neoliberalismo e suas consequências, e no caso do neoestruturalismo, ao contexto latino-americano. No decorrer das décadas de 70-80 o continente latino-americano começava a sofrer as inclemências do modelo neoliberal, as quais se aprofundaram por causa da crise mundial de 1973 e pelo agravamento do déficit fiscal nos Estados no transcurso dos anos 70 e 80.

Durante esse período os governos do continente unicamente pensavam em como pagar a dívida externa, a qual se incrementava de maneira exponencial. De igual modo, a preocupação dos analistas estava baseada nesse mesmo fato e, portanto, requeria se esclarecer a interrogante de quais as possibilidades de crescimento e desenvolvimento em um contexto de dívida externa. Na América Latina e no mundo em geral, os resultados eram sumamente preocupantes: crescimento econômico insuficiente e altamente instável; forte concentração do poder econômico; aguda e crescente desigualdade tanto nos próprios países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos e uma cada vez mais esmagadora distância entre eles; perda dos bens e espaços públicos, com forte exclusão social, pobreza e deterioro ambiental” (SUNKEL, 2007 p. 473). Junto com isso se problematizava sobre as possibilidades de crescer economicamente e ao mesmo tempo gerar as condições do desenvolvimento. Era interpretado nesse momento que as medidas sugeridas pelo modelo neoliberal sobre o crescimento econômico geravam consequências nefastas no que diz respeito a distribuição da renda, e

portanto, a riqueza gerada pelo Estado não assegurava uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

Tratar-se-ia de uma operação complexa que incluía a reacomodação do velho paradigma estruturalista, a enunciação de um novo projeto de modernização (Crescimento com Equidade), a formulação de princípios de atuação que tem guiado a marcha das elites políticas (consensualismo, pragmatismo, tecnocratismo), a aplicação de uma híbrida operatória de lógicas de atuação, e finalmente a adoção de um ajuste tático que deu lugar a uma revitalização do “progressismo” durante a década de 2000. Uma operação que precisa ser acompanhada metodicamente.

Esta tese está dividida em três capítulos. O primeiro apresenta a relação entre Capitalismo, Estado e Proteção Social a fim de destacar os fatores estruturais que limitam a expansão das políticas sociais na América Latina.

O segundo capítulo apresenta um contraponto crítico em torno dos aspectos mais fundamentais que distinguem as propostas estratégicas de desenvolvimento associadas às abordagens neoliberal e neoestruturalista e seus atravessamentos nas Políticas Sociais, no marco do crescimento com equidade.

No terceiro capítulo nos ocupamos em mostrar o contexto atual do neoliberalismo no Chile e seus efeitos sobre a precarização da Seguridade Social no marco da privatização dos direitos sociais. Por fim, a tese busca desvendar o movimento ideológico por trás da proposta de modernização do neoliberalismo/neoestruturalismo e suas implicações na esfera da Seguridade Social, no regime de acumulação do capital.

1 CRISE DO CAPITALISMO, ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL

Neste capítulo, a relação entre a crise do capital, Estado e proteção social será explicitada, a fim de mostrar que o capitalismo se desenvolve mediante sucessivas crises que atingem a classe trabalhadora, lhe impondo sacrifícios, colocando em risco os direitos sociais conquistados por meio de lutas e disputas políticas.

Trata-se de um problema estrutural destacado por Marx no livro *O Capital*, que explica como a pobreza e a miséria vão sendo reproduzidas na medida em que as riquezas vão sendo concentradas. Essa afirmação historicamente comprovada coloca em questão o potencial das políticas sociais para a promoção da igualdade social. Significa que os objetivos das políticas sociais não são apenas limitados, mas condicionados ao processo de acumulação nacional e internacional. Nessas condições, cabe ao Estado a responsabilidade de gerenciar a crise, criando condições para a viabilidade do capitalismo, mediante ajustes estruturais que incidem diretamente sobre as políticas sociais, atingindo diretamente a classe trabalhadora.

1.1 Estado e crise de acumulação do capital

É “lugar-comum” no pensamento de esquerda dizer que as crises são uma consequência inerente ao sistema capitalista, porém, é necessário destacar que as mesmas também existiram em sociedades pré-capitalistas. Porém há uma coisa que difere centralmente as crises de outrora das crises geradas pelo modo de produção capitalista. Aquelas aconteciam principalmente como crises de subprodução em sociedades essencialmente agrárias e eram desencadeadas através de desastres naturais ou de catástrofes sociais, ou seja, havia uma destruição dos produtores diretos ou dos meios de produção. As crises que ocorrem no sistema capitalista, na modernidade, são de outra índole. Contrariamente às anteriores, estas se produzem por conta de um cenário de superprodução.

Segundo Marx (1992), o que distingue as diferentes épocas econômicas não é o que se faz, mas como se faz com que meios se faz. Sob o capitalismo, o processo de trabalho muda sua natureza geral e se organiza para a produção de mercadorias e extração de mais-valia. O trabalho e seu objeto têm que estar disponíveis sob a forma de mercadorias. O trabalhador se apresenta ‘livre’ e, para ter acesso aos meios de subsistência, vende sua força de trabalho.

Uma característica do modo de produção capitalista é a queda tendencial da taxa de lucros² da burguesia que acontece devido à própria dinâmica concorrencial do sistema. Para Mandel (1990), dentre outros agravantes da crise, a redução na taxa de lucros não deve ser apropriada maneira mecanicista: “queda na taxa de lucros/redução dos investimentos/redução do emprego/redução da renda/crise de superprodução (MANDEL, 1990, p.211).

É necessário tentar compreender a relação entre a redução na taxa de lucros como desencadeamento da crise. Para tal, é preciso distinguir os “fenômenos do aparecimento da crise, de seus detonadores, sua causa mais profunda e sua função no quadro da lógica imanente do modo de produção capitalista” (MANDEL, 1990, p. 211). Um capitalista que inova tecnologicamente o seu método produtivo e produza mais mercadorias em menor tempo conseguirá fazer com que os seus produtos tenham um menor valor agregado, pois consequentemente obteve uma quantidade menor de trabalho humano empregado para a sua confecção.

No entanto, esse mesmo capitalista pode aproveitar-se da *lei do valor* a qual prevê que as mercadorias são trocadas de acordo com a quantidade de trabalho socialmente necessário – em determinado tempo histórico e de acordo com o desenvolvimento geral das forças produtivas – e mesmo tendo o seu produto específico diminuído o valor para a fabricação, colocará o preço à venda de acordo com o dos demais concorrentes. Esses fenômenos expressam a expropriação de um mais-valor adicional. Assim temos uma redução do valor da mercadoria com a manutenção do preço da mesma de acordo com o que está posto no mercado. Porém, a anarquia do mercado não consegue administrar a ação dos demais sujeitos sociais. Devido à concorrência que se acirra os demais burgueses também se verão forçados a incorporar essa nova tecnologia, para que possam se manter vivos no mercado. Esse fato do “...interesse *particular* de cada capitalista é o que colide com o interesse do *conjunto* dos capitalistas (da *classe* capitalista).” (NETTO, 2010, p.152).

Tal paradoxo faz com que ao se generalizar o novo método de produção a vantagem que se tinha em outro momento não exista mais e assim a taxa de lucro se rebaixe. Assim, de acordo com a fórmula:

² Com a queda da taxa de lucro, grandes massas de capitais ficam desocupadas, adormecidos, simplesmente a capitalizar juros, o que fornece desde logo uma enorme base para os investimentos especulativos. Muitos outros, sem rentabilidades suficientemente atrativas no investimento produtivo, tentam as aventuras especulativas.

$$\text{TAXA DE LUCRO (p)} = \frac{\text{MAIS-VALOR (m)}}{\text{CAPITAL CONSTANTE (c)} + \text{CAPITAL VARIÁVEL (v)}}$$

vemos que (c) e (p) são inversamente proporcionais, o que nos faz entender o fato de ao (c) se elevar – com a introdução de novos métodos – termos uma redução de (p). Logicamente que, como o próprio termo utilizado diz isso é uma *tendência*, pois se fosse tomado a cabo e a termo o sistema já teria entrado em colapso. A própria burguesia desenvolve subterfúgios para tentar reverter essa queda da taxa de lucros, tais como: o barateamento do capital constante; a elevação da intensidade da exploração; a depressão dos salários abaixo do seu valor; o exército industrial de reserva; o comércio exterior.

Essa diminuição da realização dos lucros não surge imediatamente. Será primeiramente um montante de capitais que não vão mais ser reinvestidos na produção, por conta da baixa rentabilidade, que mais tarde criam um entrave para sua reprodução. Passando esses capitais a agir de forma especulativa. Essa massa de capitais acumulados pela expansão se redireciona para setores que são improdutivos, como o militar e financeiro especulativo, desacelerando a continuidade do ciclo de reprodução do capital. A irracionalidade do sistema capitalista, regido pela lei do valor, e as contradições próprias que levam a economia mundial a um superaquecimento irremediável revelam-se sobre o véu especulativo parasitário (MANDEL, 1990, p. 215).

A partir desse primeiro exposto sobre a *queda tendencial da taxa de lucros* começamos a entender a natureza e especificidade das crises do capitalismo. Karl Marx, em suas obras – mais especificamente “O Capital” – nos ajuda a entender como se dá o processo de valorização do capital e conseqüentemente da exploração capitalista sobre o trabalhador. À medida que, como foi dito, se acirra a concorrência intercapitalista qualquer burguês cria condições de competitividade para não ir à ruína. Tal processo se dá basicamente a partir da extração do mais-valor, seja ele de forma absoluta com o aumento da produtividade laboral a partir do prolongamento da jornada de trabalho e/ou de forma relativa a partir da incorporação de inovações tecnológicas no processo produtivo – o capital constante – e a intensificação do trabalho e da produção para uma mesma medida de tempo.

A incorporação de novas tecnologias à produção, então, faz com que se produza uma quantidade maior de mercadorias, mas, ao mesmo tempo, provoca a demissão de trabalhadores em massa, pois essa é uma das formas que o burguês encontra de continuar competindo no mercado e lutar para que a sua taxa de lucros não caia. Paradoxalmente o que deveria ser a solução para os seus problemas acaba por se tornar a desgraça.

Um maior número de desempregados leva a um abrupto subconsumo da massa trabalhadora, o que então não permite que o processo de valorização do dinheiro expresso pela fórmula $D - M - D'$ se complete. Daí decorre dois problemas: a grande quantidade (superprodução) de produtos no mercado e o seu não escoamento. Resultado: crise. Surge a necessidade de busca de novos mercados como bem expressam Marx e Engels desde o século XIX:

A necessidade de um mercado em expansão constante para seus produtos persegue a burguesia por toda a superfície do globo. Precisa instalar-se em todos os lugares, acomodar-se em todos os lugares, estabelecer conexões em todos os lugares. A burguesia, através de sua exploração do mercado mundial, deu um caráter cosmopolita para a produção e o consumo em todos os países. (1998, p.14)

Mandel (1982) lembra que na economia capitalista, seja a de um país ou considerada mundialmente, não haveria centros planificadores ou autoridades que possam controlar a destinação dos recursos disponíveis. Na mesma esteira, as empresas apresentam uma forte demanda por previsibilidade na evolução da economia, o que incluía projeções macroeconômicas confiáveis. Contudo, por conta da natureza do capitalismo, o Estado precisa, sobretudo, coordenar as expectativas de produção das empresas. Quando o desenvolvimento real se desvia das previsões, o Estado intervém através da política fiscal, monetária, de crédito ou pelo investimento público.

A administração das crises é uma função vital do Estado nessa fase. Do ponto de vista econômico, o objetivo pretendia evitar ou adiar ao máximo as crises tais como a Grande Depressão, o maior desastre da história do capitalismo, ocorrida em 1929/1932 e para isso lançava-se todo um arsenal de políticas anticíclicas de inspiração keynesiana.

O planejamento exato almejado pelas empresas incluía o planejamento dos custos salariais, o que significava tirar a mercadoria força de trabalho das flutuações normais da procura e da oferta no mercado de trabalho (MANDEL, 1982).

Uma grande expressão dessa crise estrutural do capitalismo se deu durante os anos de 1970 e trouxe consigo um grande reordenamento no mundo do trabalho como tentativa de se retomar as taxas de lucros.

A especificidade da crise dos anos de 1970 se deu pelo esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista e a falência do *Estado de bem-estar social* (*Welfare State*), formas organizativas que foram a solução para a crise dos anos de 1930 como resposta à anarquia liberal sobre o mercado, mas que, no entanto, vieram a se tornar a causa da próxima. Em 1929 temos uma grande expressão da crise que vinha sendo formada principalmente a partir das contradições econômicas, sociais e políticas que surgem no pós-

primeira Grande Guerra. O *crash* da bolsa de Nova York provocou uma depressão na economia mundial e trouxe efeitos catastróficos para a classe trabalhadora de todo o mundo, principalmente aos norte-americanos, país no qual ocorreu o epicentro da crise. Dado o processo de globalização que já havia na época, apesar de a crise acontecer em um país central do capitalismo acabou também por repercutir nas demais economias. A relação internacional do fordismo com os países periféricos sintetizava críticas, uma vez que a promessa de modernização, desenvolvimento e emancipação das necessidades e plena integração foi atravessada (na prática) por destruição de culturas locais, opressão, e domínio capitalista e, troca de ganhos pífios em termos de padrão de vida e de serviços públicos, mantendo-se a parte as elites nacionais colaborativas a dominação internacional (HARVEY, 2011, p.133).

Em contrapartida, para o liberalismo econômico ideias como: *liberdade individual; propriedade privada dos meios de produção; e ação livre do capital em relação ao trabalho e ao Estado* são de ordem primária, ou como atestam alguns ideólogos, tal qual Adam Smith, a “mão invisível do mercado” através do jogo entre oferta e procura seria capaz de, por si só, dar conta de canalizar os interesses individuais e egoístas para atividades que promoveriam a harmonia e o bem-estar da sociedade.

No entanto, foi justamente o liberalismo econômico que, nesse momento, levou a um forte surto especulativo financeiro e trouxe os grandes problemas sociais da crise manifestados fenomenicamente na queda da produção, no desemprego em massa e na queda brutal das taxas de acumulação. É a partir desse ponto que novas ideias começam a ganhar força dentro dos países centrais do capitalismo e que levariam, principalmente no pós-segunda Grande Guerra, aos “anos dourados” da economia capitalista. Uma delas é a de John Maynard Keynes, o qual previa uma regulação da economia posta pela intervenção estatal e também criando assim o Estado de bem-estar social (*welfare state*), traduzido em uma forte intervenção no processo econômico e social, com políticas de assistência social que garantiam o pleno emprego e a sua estabilidade, seguro desemprego, previdência social, garantia o direito à educação dentre outros. Atrelada a essa intervenção e planificação estatal teremos o desenvolvimento do modelo taylorista/fordista de organização das fábricas e da produção.

...cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre *elaboração* e *execução* no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do *operário-massa* (sic!), do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. Menos do que um modelo de organização societal, que abrangia igualmente esferas ampliadas da

sociedade, compreendemos o fordismo como o processo de trabalho, que junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista ao longo deste século (ANTUNES, 2010, p.24)

Desta forma, o Capital apropriava-se do saber-fazer dando uma conotação de desconexão da dimensão intelectual do trabalho operário que seria função das esferas da gerência científica. Reduzia-se assim a tarefa do trabalhador a uma ação mecânica e repetitiva (ANTUNES, 1999)

Nunca na história do capitalismo se havia visto um crescimento econômico igual ao desta época, principalmente entre a Segunda Grande Guerra e a passagem dos anos sessenta ao setenta do século XX. Esse fato trouxe a falsa ideia que os problemas do modo de produção haviam sido sanados e que se celebrava a perfeita união entre capital e trabalho. A burguesia, apoiada no consumo em massa, via uma incrível ascensão dos seus lucros e os trabalhadores agora podiam desfrutar de direitos e da compra de produtos antes restritos somente a uma minoria favorecida (HOBSBAWM, 1995).

Sweezy (1945), ao descrever o Estado na teoria econômica, afirma que: "... quando se adota a opinião de que a economia política é a ciência das relações sociais de produção em condições historicamente determinadas, não incluindo O Estado em matéria de economia política, torna-se então uma omissão arbitrária e injustificável".

Diante do fato de que não é difícil identificar o estado liberal como aquele que garante um determinado conjunto de relações de propriedade que beneficiam a classe social que exerce a hegemonia, Engels definiu o fim superior do estado liberal ou burguês, como a proteção da propriedade privada, portanto, como um instrumento de dominação de classe.

Antonio Gramsci (1971), afirma que: "Laissez-faire também é uma forma de "regulamentação" estatal, introduzida e mantida por meios legislativos e coercivos. É uma política deliberada, consciente de seus próprios fins, e não a expressão espontânea e automática de fatos econômicos.

Consequentemente, o liberalismo do laissez-faire é um programa político ao considerar tudo o que precede, parece-nos que é razoável dizer que com Keynes, o verdadeiramente novo não é a intervenção do Estado na economia, mas o fato de que, pela primeira vez, a ciência econômica liberal reconhece explicitamente a necessidade de sua participação.

Os direitos sociais e de bem-estar, inexistentes no Estado liberal e subsidiário, complementam os direitos individuais e políticos, enriquecendo a dignidade e o desenvolvimento da pessoa humana e qualificando a forma estatal. No Estado de direito social, soberano e democrático, os direitos sociais constituem garantias subjetivas tanto para

os indivíduos quanto para os grupos intermediários formais (organizações da sociedade civil, sindicatos, associações de consumidores) e grupos informais (diversidade sexual, grupos étnicos e comunidades, indígenas, etc.), além dos reconhecidos para toda a sociedade, que devem ser consagrados tanto como objetivo político como uma garantia.

Assim, eles serão desenvolvidos como regras e princípios, dependendo de quão desenvolvidos eles estejam no texto constitucional e como eles são dotados de capacidade e legitimidade no sistema de ações judiciais. Os direitos sociais participam das condições dos verdadeiros direitos, na medida em que, além de serem constitucionais de princípio, são justificáveis não apenas na sua variante individual, mas também coletivamente, tudo isso destinado a uma melhor distribuição de recursos, realizar mudanças sociais e econômicas eficientes e implementar políticas públicas para garantir uma melhor qualidade de vida às pessoas e que estas possam efetivar a proteção desses objetivos. Isso implica necessariamente a existência de um Estado ativo que promova o bem comum e promotor do processo econômico e social, um processo anteriormente entregue às forças do mercado livre e da iniciativa privada.

Na nova perspectiva do Estado de direito social e democrático, assume-se a necessidade de proporcionar à população um mínimo básico de bem-estar como compromisso do Estado, através de benefícios positivos em relação às pessoas quanto à saúde, educação, condições de trabalho, segurança social, sindicalização, dentre outras questões. Nesse sentido, a mudança do modelo de desenvolvimento e a implementação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo, que propõe mudanças estruturais sustentáveis, justas e de longo prazo, não serão alcançadas através de mecanismos de mercado e, portanto, o Estado deve ser estabelecido como o ator central na coordenação da atividade econômica.

O papel do Estado é criar e preservar o quadro institucional apropriado para o desenvolvimento dessas práticas. Por exemplo, você deve garantir a qualidade e a integridade do dinheiro. Do mesmo modo, deve providenciar as funções e estruturas militares, defensivas, policiais e legais necessárias para assegurar os direitos de propriedade privada e garantir, se necessário através do uso da força, o bom funcionamento dos mercados.

Por outro lado, nas áreas onde não há mercado (como terra, água, educação, cuidados de saúde, segurança social ou poluição ambiental), isso deve ser criado, quando necessário, através da ação estatal. Mas o Estado não deve se aventurar além do que essas tarefas prescrevem. A intervenção do Estado nos mercados (uma vez criada) deve ser mínima porque, de acordo com essa teoria, o Estado não pode, de forma alguma, obter a informação necessária para antecipar os sinais do mercado (preços) e porque é inevitável que poderosos

grupos de interesse distorçam e condicionem essas intervenções estaduais (particularmente em sistemas democráticos) em seu próprio nome (HARVEY, 2006).

Na nova estrutura institucional, o Estado deve ser constituído como o principal promotor e coordenador da atividade econômica e, para isso, é necessário superar seu escopo meramente subsidiário e avançar na provisão de ferramentas que lhe permitam uma efetiva intervenção nos mercados que são determinados como chaves para o desenvolvimento da economia.

As principais características do Estado Social podem ser resumidas nos seguintes princípios: em primeiro lugar, não considera o Estado e a sociedade como entidades separadas, portanto, tem entre suas tarefas corrigir disfunções econômicas; também promove o progresso técnico, aumentando a capacidade de intervenção do Estado e também as necessidades da população; no centro do Estado estão subordinados os princípios da igualdade e da liberdade, tornando-os eficazes, dando-lhes conteúdo básico e material.

Também é entendido como um estado que busca a redistribuição da riqueza através dos direitos sociais, um sistema fiscal progressivo e benefícios sociais. Dentro deste Estado, os grupos sociais são representados através de um diálogo social eficaz, o constitucionalismo é expandido ao máximo através dos postulados do Estado de Direito, e todas essas características emanam uma nova legitimidade.

A legitimidade é dada pela democracia e também pelo efeito civilizador do novo Estado, derivado da satisfação das necessidades sociais, econômicas e ambientais; isto é, não abandona, mas acolhe todos os membros da sociedade. Portanto, o Estado social assume a responsabilidade de garantir a satisfação das demandas sociais (redistribuição, serviços sociais, solidariedade social, etc.) e o bem-estar econômico da sociedade, colocando o Estado no centro do desenvolvimento econômico, social e ambiental, deslocando o papel do setor privado.

Não obstante, o modo de regulação taylorista/fordista junto com o *Welfare State* que ajudaram a superar a crise do modo de regulação liberal acabou por se tornar a causa da próxima crise, que teria o seu ápice no ano de 1973 com a crise do petróleo. Antunes (1999) destaca dois elementos como os principais fatores responsáveis por essa última crise, a saber: o esgotamento do modelo de Estado *Keynesiano* e a insatisfação dos trabalhadores com o controle do processo de trabalho pelo Capital, culminando em uma série de revoltas operárias.

Como resposta à crise do padrão de acumulação então vigente, se iniciou uma reestruturação produtiva, na esteira do advento do neoliberalismo, com a transferência sistemática de capitais ao mercado financeiro e, ancorado na Revolução Tecnológica,

implementando-se os modelos de produção idealizados no “modelo japonês”. (ANTUNES, 2010)

O conjunto das transformações, que compreendiam os processos de terceirização, o incremento de novas tecnologias, e as mudanças no processo de trabalho, no sentido de reduzir os custos e aumentar a mais-valia, é identificado como a reestruturação produtiva. Neste processo, vemos uma nova etapa na forma de se organizar as fábricas, principalmente com as inovações tecnológicas trazidas por Taiichi Ohno para se gerir a crise, considerado o pai do Toyotismo. Essa nova forma de organização fabril pode, em poucas linhas, ser assim caracterizada: a produção é canalizada diretamente pela demanda com diversificação da mesma para atender o consumo, pois é este que determinará o que será produzido (diferente do fordismo que acontece predominantemente o contrário).

As palavras de ordem passam a ser *Just in time*, ou seja, fator administrativo que prega que nada deve ser produzido antes da hora exata, mas sim de acordo com a demanda imediata; *Kanban*, que é copiado inicialmente a partir do que ocorria nas prateleiras de supermercados norte-americanos, onde todos os produtos utilizados possuíam placas que eram tiradas logo após o seu consumo, contribuindo para a sua reposição de forma racional; *terceirização*, assim enquanto que no sistema taylorista/fordista se tinha uma verticalização da produção com até 75% das tarefas sendo realizadas dentro das empresas agora as mesmas são transferidas de forma horizontal para outras empresas (*downsize*); flexibilização dos contratos de trabalho; Círculos de Controle de Qualidade; Controle de qualidade total; gerência participativa; sindicalismo de empresa, dentre outros elementos (ANTUNES, 2010). A essa nova demanda há também a necessidade de um novo tipo de trabalhador o qual possa ser capaz de participar de atividades múltiplas, gerir várias máquinas ao mesmo tempo, sendo caracterizada por uma necessidade de polivalência a partir da noção de competências funcionais ao capital. Isto só se fez possível levando em consideração que:

Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo ideológica da sociedade, processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, elaboradas e difundidas por seus expoentes intelectuais - num sentido gramsciano - por seus intelectuais orgânicos (GENTILI, 1996, p. 11).

Consequentemente, a implantação em âmbito global do projeto neoliberal trouxe particularmente profundas consequências para as sociedades latino-americanas. Se essa constatação é hoje senso comum no que se refere à reestruturação do Estado e da economia,

os impactos desse processo sobre a cultura política de nossos países, todavia, são menos reconhecidos e menos ainda em suas especificidades nacionais.

Nesse sentido, se faz necessário indagar e aprofundar as questões relativas à constituição da presente fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista, no âmbito mundial, representada pela internacionalização do capital e também via políticas do neoliberalismo, uma vez que, pelas suas contradições inerentes, traz para a humanidade angústias em relação às suas possibilidades civilizatórias.

Com efeito, a constatação da desigualdade social, bem como a pouca resposta do neoliberalismo que, no plano social real, se propôs superar o modelo keynesiano, marcado por sistemáticas crises estruturais nos vários países do globo terrestre, indistintamente, trazem a evidência da crise histórica do capital, sem precedentes e, por outro lado, a reafirmação dialética de sua negação, pautada pela necessidade de uma alternativa socialista radical (MÉSZÁROS, 2002). Nesta etapa do capitalismo, assume-se claramente o posicionamento de que não haverá salvação para todos os indivíduos do globo terrestre (ANDERSON, in: SADER e GENTILI, 1995).

As considerações acerca da forma como o capitalismo se expande e gera desigualdades são imprescindíveis na compreensão acerca da maneira como se dá o processo de acumulação do capital e multiplicação da pobreza. A desigualdade social é uma condição da acumulação capitalista, sendo as políticas sociais um importante elemento para a legitimidade do Estado, que é um agente ativo na criação das condições de sua viabilidade.

Portanto, se as políticas sociais são um paliativo, uma compensação, uma estratégia para corrigir os efeitos da desigualdade social e das mazelas que o processo de acumulação de capital lança sobre o povo, ou mesmo uma contrapartida da exploração, para muitos trabalhadores da América Latina, elas não passam de um motivo para a luta, uma quimera inalcançável ou proposta insuficiente e mal administrada.

O capitalismo nos países centrais conseguiu universalizar suas políticas conferindo substância a cidadania, pela garantia a efetivação dos direitos civis, políticos e sociais. A seguridade social se desenvolveu de forma com a generalização das políticas básicas, como um direito de cidadania e não apenas em relação a inserção no trabalho.

Na América Latina não aconteceu dessa forma. A cidadania não é uma meta, algo que a maioria vislumbra, mas nunca a alcança efetivamente. O desrespeito aos direitos humanos de um modo geral é marcante. São sucessivos golpes políticos, violações de direitos e o emprego recorrente e desmedido da força policial e militar contra os movimentos sociais. As dificuldades em compatibilizar capitalismo com democracia garantindo a cidadania não

decorre apenas de problemas políticos e culturais, mas, sobretudo da forma como o capitalismo se impõe na periferia. São as condições de sua expansão que formam um contingente de miseráveis, excluídos e com remota condição de acessar às políticas sociais. Visando elucidar a questão, a seção seguinte vai tratar da questão que envolve o Estado e a produção do subdesenvolvimento nos países latino-americanos.

1.2 Estado, Subdesenvolvimento e Política social na América Latina

A fim de compreender a relação centro-periferia na América Latina, cabe destacar a importância da teoria marxista da dependência na explicação sobre o processo pelo qual se estabelece um padrão de troca assimétrica, que envolve uma relação de dependência entre os países deste continente com os países centrais.

O reconhecimento deste fato ocorre com o surgimento da teoria da dependência na América Latina nos anos de 1960, momento em que se procurava explicar as novas características do desenvolvimento da região, iniciado no período entre 1930 a 1945 (DOS SANTOS, 1998, p. 17). Tratava-se de um novo momento político e econômico, no qual se debatia a possibilidade de desenvolvimento na região com a incorporação do capital estrangeiro. O que se pretendia saber eram as implicações para a autonomia dos Estados com a modernização do setor produtivo.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto produziram uma obra relevante para o debate sobre a dependência. Para os autores, o atraso econômico no Brasil era resultado da centralização do Estado e da debilidade da classe trabalhadora e da falta de autonomia da burguesia. Nestas condições, a associação entre capital nacional, capital internacional e Estado na periferia do capitalismo não seria um problema, mas a solução para o desenvolvimento econômico dos países da América Latina (CARDOSO e FALETTO, 1977). Ao identificar o caráter de dependência implícito no conceito centro-periferia, os autores acima citados redefiniram o pensamento da CEPAL. Para estes autores, a dependência diz respeito diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político. Por isso:

“Há que se distinguir a situação dos países “subdesenvolvidos” com respeito aos “sem desenvolvimento”, e em seguida diferenciar os diversos modos de desenvolvimento segundo as relações particulares que esses países mantêm com os centros econômicos e politicamente hegemônicos” (IBID., p. 38).

No entanto, essa abordagem soterrava todo o intento de superação da dependência externa, dado que se baseava no desenvolvimento associado entre o Estado, burguesia nacional e internacional. Tríplice aliança que estimularia a entrada de investimentos estrangeiros diretos para alavancar a acumulação capitalista e a partir daí, assegurar o sucesso do processo de industrialização.

Contestando a interpretação destes autores, André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Vania Bambirra, Rui Marini, entre outros, desenvolveram a teoria marxista da dependência³, a fim de demonstrar que as condições impostas pelos países centrais aos países latino-americanos aprofundavam a dependência, acentuando as contradições do capital, limitando o alcance das políticas sociais. Esta teoria sustenta que o subdesenvolvimento está diretamente ligado à expansão dos países industrializados, portanto, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são dois aspectos diferentes do mesmo processo, a partir do qual podemos inferir que o subdesenvolvimento não é um processo gradual para o desenvolvimento nem uma pré-condição para o desenvolvimento, mas uma condição em si mesma. Ademais, a dependência não se limita às relações entre os países, mas sim cria estruturas internas nas sociedades (BLOMSTROM e ENTE, 1990).

Segundo Dos Santos (1998), a teoria da dependência responsabilizava os países periféricos destacando obstáculos políticos, econômicos e culturais, como entraves ao desenvolvimento e ao ingresso no mundo moderno. Todavia, esta interpretação foi enfraquecida na crise da década de 1960.

O “atraso” dos países subdesenvolvidos era explicado pelos obstáculos que neles existiam ao seu pleno desenvolvimento ou modernização. No entanto, no início da década de 60 estas teorias perdem sua relevância e força devido à incapacidade do capitalismo de reproduzir experiências bem-sucedidas de desenvolvimento em suas ex-colônias, que entravam em sua maioria, em processo de independência desde a Segunda Guerra Mundial. (DOS SANTOS, 1998, p. 15)

Os teóricos marxistas latino-americanos destacaram o imperialismo, a fim de aprofundar a compreensão da relação centro-periferia. Lenin oferece uma definição sumária do imperialismo como:

o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trusts internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes (LENIN, 1975, p. 90).

No texto de Lenin, o imperialismo apresenta as seguintes características:

³ A teoria da dependência nasce face as críticas do modelo desenvolvimentista da CEPAL, dado que o modelo de substituição de importações recomendado pela teoria estruturalista tinha resultado em uma estagnação das economias, provocado pelo baixo desenvolvimento do mercado interno, a criação limitada de empregos e o lento crescimento na distribuição de renda.

1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, com base nesse capital ‘financeiro’, da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações monopolistas internacionais de capitalistas, que partilham o mundo entre si; 5) termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes (LÊNIN, 1975, p. 111).

Na fase imperialista do capitalismo, a tendência era para a mundialização, com a ocorrência do controle dos insumos básicos nos países periféricos. Haveria ainda a transformação da concorrência em monopólio, o que resultaria em “um gigantesco progresso na socialização da produção⁴. Socializa-se também, em particular, o processo dos inventos e dos aperfeiçoamentos técnicos” (LÊNIN, 1975, p. 33).

O desejo de extrair o máximo benefício da exploração dos trabalhadores levou os capitalistas ao objetivo de aumentar a produtividade do trabalho com a utilização de melhores equipamentos. Ainda, a necessidade de defenderem e incrementarem a sua quota de mercado na concorrência com os outros capitalistas, obrigou-os a baixar os custos de produção, especialmente através da substituição de trabalhadores por máquinas. Com isso, aumentou-se a maquinaria (e a matéria prima processada) em relação ao número de trabalhadores.

Ao considerarmos as ideias de Lenin, podemos compreender o aprofundamento da dependência dos países periféricos na fase do capitalismo monopolista. Ainda que o autor não tenha considerado as condições de reprodução do capitalismo na periferia, como um tipo de relação capitalista, devido a escravidão, as condições econômicas e o funcionamento das instituições, verifica-se que o imperialismo implicou numa mudança nas relações entre os países centrais e periféricos da América Latina⁵.

Até a década de 1960, os marxistas latino-americanos entendiam que a expansão do capitalismo seria capaz de promover o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas no continente. Wallerstein (s/d) esclarece que esta visão sobre o desenvolvimento, que passou a ser empregada a partir de 1945, baseava-se numa teoria de estágios, como se as sociedades nacionais pudessem se desenvolver da mesma maneira, mas com ritmos diferenciados, o que resultava na “possibilidade de introduzir conceitos específicos para estudar “os outros” do presente, sustentando que cedo ou tarde todos os estados terminariam sendo mais ou menos o

⁴ A concentração monopolista do capital, porém, não eliminou a competição capitalista. Muito pelo contrário, intensificou-a, exacerbou-a, dando-lhe uma expressão agravada à escala mundial.

⁵ O imperialismo é um produto do capitalismo industrial altamente desenvolvido. Consiste no impulso de todas as nações capitalistas industriais a submeter e anexar regiões agrárias cada vez mais vastas, independentemente da nacionalidade dos povos que as habitam. (Kautsky, 2002a, p. 444, o itálico é original)

mesmo” (s/d, p. 11). Tal acepção favorecia ao entendimento de que o estado mais desenvolvido ofereceria o modelo ao estado menos desenvolvido, que por sua vez teria condições de melhorar a qualidade de vida e tornar mais liberal a estrutura de governo (IBID., p. 11).

Essa ideia passou a ser contestada a partir da publicação em 1957 do livro de Paul Baran *A Economia Política do Desenvolvimento*. O autor questiona as possibilidades de desenvolvimento na periferia levando em consideração a apropriação do excedente pelas empresas estrangeiras instauradas nestes países. Nesta perspectiva, o subdesenvolvimento se constitui numa das contradições da estrutura capitalista mundial.

As ideias acerca do imperialismo e as contribuições de Paul Baran estimularam o pensamento latino-americano marxista, durante os anos de 1960, a refletir sobre a relação centro-periferia, destacando a crítica a ideia de desenvolvimento como um padrão evolutivo, por entender o subdesenvolvimento como resultado da expansão do capitalismo mundial e nacional (FRANK, 2005).

Para os teóricos marxistas da dependência, a acumulação privada na periferia não conseguia incrementar a economia, seja porque as empresas internacionais e transnacionais apropriam-se do excedente nos países latino-americanos, seja porque o que resta localmente é capturado pelo setor privado. Tal condição não proporciona o desenvolvimento e nem a distribuição de renda em favor do mercado, mas torna-se excedente improdutivo em razão do consumo de artigos de luxo das oligarquias e do empresariado subdesenvolvido (MACHADO, 1999, p.207).

De acordo com Santos, “o imperialismo bloqueia o desenvolvimento das forças produtivas das nações dominadas, deceparam o seu poder de crescimento econômico de desenvolvimento educacional, de saúde e etc.” (1998, p. 43) em razão da superexploração⁶ e da transferência internacional de excedentes produzidos no Terceiro Mundo e enviado aos países centrais (IBID., p. 44).

Acerca do subdesenvolvimento no Chile, Frank (2005) considera que a sua integração no sistema capitalista mundial converteu o país em um satélite da metrópole estrangeira, produzindo o “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, uma condição irreversível ao país, um problema estrutural.

⁶ Conforme os trabalhadores conseguiram reduzir a duração do dia de trabalho, os grandes empresários foram implementando novos métodos de exploração da força de trabalho. Como não podiam dispor dos trabalhadores por tantas horas, tiveram que implementar a produtividade do trabalho, o uso da mão de obra de forma mais intensa, para manter e até ampliar a extração do excedente.

Na metrópole mundial os interesses de certos grupos – na Inglaterra, nos Estados Unidos, etc, dos grupos mais decisivos, se apoiavam em relações econômicas com o resto do mundo, que serviriam para desenvolver a metrópole e gerar subdesenvolvimento estrutural nos satélites. (FRANK, 2005, p. 74)

O subdesenvolvimento no Chile tem origem no período colonial. Para Frank (1965), a estrutura colonial e de classe foram determinantes para a desigualdade na distribuição de renda, limitando o mercado interno, fazendo com que a burguesia latino-americana investisse e gastasse o excedente apropriado dos trabalhadores rurais, mineiros e urbanos, conseguindo assim fortalecer os vínculos com a metrópole, gerando as condições para desenvolver o subdesenvolvimento (p. 7).

Frank afirma que as contradições internas do capitalismo geraram o subdesenvolvimento no Chile, moldando a sua forma a partir da íntima relação entre a burguesia nacional com os interesses internacionais comerciais e de apropriação do excedente de todos os setores importantes da economia (IBID., p.84). Por conseguinte, o povo tem de ser duplamente explorado, submetido simultaneamente a exploração da burguesia nacional e a espoliação da metrópole imperialista.

Foi a estrutura colonial que gerou a estrutura de classe e econômica, e foi impedida de ser alterada pela forma de relacionamento entre a periferia e os países centrais. A consequência foi o desenvolvimento do subdesenvolvimento, a razão do aprofundamento da desigualdade de renda no Chile. Trata-se de uma dependência que é interna e externa, posto que a burguesia nacional não tem as condições de romper o subdesenvolvimento, por causa de sua dependência com relação aos financiamentos, comercialização, tecnologia etc.

Frank comenta que o conceito de dependência não é bem definido e não tem um conteúdo específico, mas possui uma definição operacional, posto que a “palavra dependência não é mais que um eufemismo aceitável para encobrir a subordinação, a opressão, a alienação e o racismo imperialista, tanto internos como externos, que sofre o empobrecido povo” (1973, p.18).

Frank (1973, p.23) destaca três teses sobre o subdesenvolvimento na América-latina:

- a) A Conquista colocou toda América Latina na posição de subordinação e dependência econômica colonial e dependência econômica colonial e neocolonial com relação ao sistema mundial único do capitalismo comercial em expansão
- b) A relação colonial ou neocolonial com a metrópole capitalista tem formado e transformado a estrutura econômica e de classes, e inclusive a cultura, no seio da sociedade latino-americana, fazendo com que a estrutura nacional se transforme como consequência do período de mudança nas formas da dependência colonial

- c) Esta estrutura colonial e de classes determina interesses muito diretos de classe para o setor dominante da burguesia, que se valendo, ao menos, dos gabinetes governamentais e demais instrumentos do Estado, gera política de subdesenvolvimento no econômico, social, cultura e político para a “nação” e o povo latino-americano, fazendo com que quando ocorram mudanças nas formas de dependência que possam modificar as formas econômicas e de classe, se determine por sua vez mudanças na política da burguesia dominante, que exceto determinadas exceções terminem fortalecendo ainda os mesmos laços de dependência econômica que propiciarão estas políticas e que portanto contribuem para agravar o desenvolvimento do subdesenvolvimento na América Latina.

No período da industrialização, entre os anos de 1930 e 1940, o nacionalismo burguês, promoveu uma aliança da classe trabalhadora com a burguesia nacional contra o imperialismo e os interesses exportadores latino-americanos e a sua superestrutura ideológica, marcando um período que seguiu a crise de 1929 nos Estados Unidos e se encerrou depois da Segunda Guerra Mundial.

A recuperação da economia dos países centrais, a tecnologia e a militarização dos EUA junto com a revolução e desenvolvimento dos países socialistas alteraram a estrutura da dependência no neoimperialismo, que impossibilitaram a continuidade do nacionalismo burguês de outrora (IBID., p. 99).

A partir da década de 1950, o desenvolvimento com o apoio empréstimos estrangeiros contribuiu para consolidar o desenvolvimento das nações estrangeiras e aprofundar o subdesenvolvimento, bloqueando o crescimento econômico e industrial na América Latina. A questão da autonomia fora colocada, contudo os países cederam e a inserção na economia internacional ocorreu às custas do endividamento externo e a inserção das multinacionais neste continente.

Segundo Frank (1973), a recuperação da metrópole deteve o desenvolvimento do Chile e de outros satélites. Com a recessão no período entre 1940 e 1948, a produção industrial no Chile aumentou 80% e caiu para 50% no intervalo entre 1950 e 1960. A partir de 1960, a taxa baixou a menos de zero e chegou por vezes a ser negativa (FRANK, 2005 p.77).

A situação acentuou a dependência do Estado por financiamentos externos, visto ser o setor público e privado incapazes de gerar o desenvolvimento econômico. A dívida externa tornou ainda maior a dependência com relação à metrópole. Nessas condições, Frank entender que os efeitos internos são negativos para a maior parte do povo chileno. Em suas palavras,

No plano Nacional, as contradições se agudizam pelo crescimento do grau de exploração que sofre o povo; pela acelerada desarticulação dos diversos setores da economia nacional, cujo “setor moderno” passa a ser uma sucursal metropolitana como foram os “enclaves” anteriores, pela conseqüente desnacionalização - e desarticulação também da burguesia latino-americana, que se alimenta economicamente e se sustenta politicamente a base deste setor avançado em seu grau de integração imperialista. (1973, p. 129)

Nessas circunstâncias, as políticas de desenvolvimento não conseguiram promover o bem-estar social, como aconteceu com o período keynesiano-fordista nos países europeus. A apropriação capitalista do excedente e a estrutura metrópole-satélite que caracterizam as relações externas e internas do Chile, limitaram a cobertura das políticas sociais e aprofundaram a polarização da economia e da sociedade chilena.

Rui Mauro Marini se insere neste debate, trazendo contribuições significativas a teoria marxista da dependência. Define a dependência como:

“uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A conseqüência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida” (2005, p. 4).

Revisando a teoria marxista da dependência, vai inclinar o debate para a consideração com a taxa de mais-valia, ressaltando que há uma confusão entre mais valia e produtividade, advertindo que o aumento da taxa de mais valia não implica no aumento da produtividade por si mesma, mas reflete o grau de exploração da força de trabalho, o que significa a expressão da relação entre o tempo de trabalho excedente, no qual o operário produziu a mais-valia, e o tempo de trabalho necessário, em que é reproduzido o valor da sua força de trabalho, quer dizer, o valor do seu salário⁷.

Nestes termos, a taxa de mais-valia aumenta mediante o aumento do trabalho excedente sobre o trabalho necessário, portanto, para que a taxa de mais valia cresça os bens necessários à reprodução da força de trabalho (os bens-salário) devem diminuir de valor.

A seu ver, a América Latina tem importância no capitalismo mundial pela oferta de alimentos aos países industriais, que conseguiram reduzir o valor real da sua força de

⁷ Uma maneira de intensificar a exploração é aumentar a mais-valia extorquida aos trabalhadores, aumentar a parte não paga em relação à parte paga do trabalho (ou seja, aumentar a taxa de mais-valia). Pode-se mostrar facilmente que, embora isso contribua para enfraquecer e possa deter o declínio da taxa de lucro, esta tendência acaba sempre por se impor. Porque, sendo a mais-valia necessariamente inferior ao valor novo criado (de que é uma parte) e sendo o capital investido necessariamente superior à sua parte constante, a taxa de lucro há de ser sempre menor que a relação entre o novo valor criado (o trabalho vivo) e a parte constante do capital investido (o trabalho morto); mas é exatamente esta relação que, como se viu atrás, a produção e a competição capitalista obrigam a diminuir, com o aumento da maquinaria por trabalhador e a substituição de trabalhadores por máquinas (o trabalho vivo por trabalho morto).

trabalho, possibilitando que o aumento da produtividade pudesse se converter em taxas de mais-valia cada vez mais elevadas⁸.

Trata-se de um processo contraditório que envolve o aumento da produtividade pelo crescimento da taxa de mais valia relativa, o que implica no aumento da composição-valor do capital e, por conseguinte no declínio da taxa de lucro,

Na medida em que essa maior produtividade é acompanhada efetivamente de uma maior mais-valia relativa, isso significa que cai o valor do capital variável em relação ao do capital constante (que inclui as matérias primas), ou seja, que aumenta a composição-valor do capital. Assim sendo, o que é apropriado pelo capitalista não é diretamente a mais-valia produzida, mas a parte desta que lhe corresponde sob a forma de lucro. Como a taxa de lucro não pode ser fixada apenas em relação ao capital variável, mas sobre o total do capital adiantado no processo de produção, isto é, salários, instalações, maquinário, matérias primas etc, o resultado do aumento da mais-valia tende a ser — sempre que implique, ainda que seja em termos relativos, uma elevação simultânea do valor do capital constante empregado para produzi-la — uma queda da taxa de lucro. (IBIDEM, p. 8)

Ainda de acordo com Marini (2005), por meio do aumento da oferta dos produtos a preços cada vez mais baratos no mercado internacional, a América Latina favorece a expansão quantitativa da produção capitalista nos países centrais, contribuindo ao mesmo tempo para superação dos obstáculos a continuidade do processo de acumulação capitalista.

As transações entre as nações que trocam manufaturas e matérias primas, por exemplo, permitem que as primeiras consigam vender seus produtos a preços acima de seu valor, pelo fato de produzirem bens que as outras não produzem. Tem-se com isso uma troca desigual, que faz com que as nações que fornecem matérias primas cedam ou transfiram parte do valor com a venda de mercadorias a um preço mais baixo, em razão de sua produtividade. A fim de compensar a perda de mais-valia da nação desfavorecida, o capitalismo recorre a maior exploração da força de trabalho, pelo aumento da sua intensidade e/ou pela imposição de longas jornadas de trabalho. Na ótica de Marini,

O que aparece claramente, portanto, é que as nações desfavorecidas pela troca desigual não buscam tanto corrigir o desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas (o que implicaria um esforço redobrado para aumentar a capacidade produtiva do trabalho), mas procuram compensar a perda de renda gerada pelo comércio internacional por meio do recurso de uma maior exploração do trabalhador (IDEM, 2005, p. 12)

Nesta perspectiva, a transferência de valor encobre a transferência de mais-valia, que se manifesta como queda da mais-valia e, portanto, da taxa de lucro para o capitalista da nação de economia dependente, que vai tentar compensar esta diferença no plano da produção

⁸ Uma conta elementar pode ajudar a compreender. Taxa lucro = $mv / K = mv / (c + v)$, com K capital investido, mv mais-valia, c capital constante, v capital variável. Dado que $mv < l$, com l valor novo criado, e $c < K$, então Taxa lucro $< l / c$. Como a competição capitalista obriga esta fracção a diminuir, a mesma tendência acaba por impor-se à taxa de lucro, qualquer que seja a taxa de mais-valia.

interna, com o aumento da intensidade do trabalho, aumento do trabalho excedente (mais valia absoluta) e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho, o que implica na redução dos salários a um limite da sobrevivência, o que significa a constituição de um modo de produção baseado na exploração do trabalho, e não na capacidade de sua força produtiva. A acumulação baseada na superexploração⁹ do trabalhador, segundo Marini (2005), é a raiz da dependência dos países da América latina.

Ocorre uma particularidade na região expressa na relação entre circulação e produção, que ao contrário do que ocorre nos países centrais, se efetua basicamente no mercado externo, não interferindo, portanto, na realização do produto. Em decorrência disso, a tendência de funcionamento deste sistema será a de explorar ao máximo a força de trabalho operária, sem ao menos se preocupar com as condições fornecidas para que seja reposta, em caso de necessidade de sua substituição (MARINI, 2005, p. 20).

Com relação a industrialização das economias latino-americanas, Marini (2005) entende que não houve mudança na forma de acumulação de capital, baseada na superexploração do trabalhador. Isso em decorrência da separação entre as esferas da alta e da baixa circulação, quer dizer, a participação dos trabalhadores no mercado de trabalho não provocava impacto significativo, em vista do alto preço dos produtos.

A capacidade da demanda era superior a oferta, de modo que o capitalista não precisava se preocupar em ampliar o mercado, preferindo avaliar o aumento da massa de lucro em razão do preço unitário do produto. Desse modo, o capitalista vai forçar a elevação dos preços, aproveitando-se da crise do comércio mundial e as barreiras alfandegárias, e vai fazer com que o preço da produção seja basicamente determinado pelos salários, já que o nível tecnológico é baixo. O excedente da mão de obra da economia exportadora vai servir para reduzir consecutivamente os salários.

Disso resulta que a produção de bens raramente entra na composição do consumo popular, já que a produção industrial independe das condições de salário dos próprios trabalhadores, seja porque o valor das manufaturas não determina o valor da força de trabalho; seja porque a desvalorização das manufaturas não influirá na taxa de mais-valia. Nestas condições, o capitalista industrial não precisa se preocupar com o aumento da produtividade do trabalho, o que poderia fazer com que a força de trabalho fosse depreciada pelo rebaixamento do valor da unidade do produto, ele então procura aumentar a mais valia por

⁹ Marini (2005, p. 38) define superexploração “pela maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade, e tende normalmente a se expressar no fato de que a força de trabalho se remunera abaixo de seu valor real”.

mediante a exploração intensiva e extensiva do trabalhador, além de reduzir seus salários abaixo do seu limite normal (IBID., p. 24).

Sendo assim, ainda que o regime fordista na América Latina tenha inaugurado um novo processo de acumulação do capital, a elevação da composição orgânica do capital implicou em distintas formas e graus de exploração do trabalho (IBID, p. 35), mas não o suficiente para romper a estrutura da dependência, mesmo porque o desenvolvimento da força produtiva do trabalho não reduz, pelo contrário, acentua a exploração do trabalho (IBID., p. 38).

A reprodução do capital se desenvolve produzindo miséria, pobreza e marginalização, especialmente na América Latina, em razão das condições anteriormente mencionadas¹⁰. Neste continente, o aumento da produtividade, resultado da importação de tecnologia, se associa com uma maior exploração do trabalhador. Daí o fenômeno da marginalidade acompanhar o processo de industrialização neste continente (IBID., p. 41).

Esta situação de difícil resolução, ainda foi agravada com o declínio da acumulação fordista e a reestruturação produtiva na América Latina. O avanço do novo regime, identificado por Harvey (2006) como acumulação flexível tem deteriorado o Estado Democrático de Direito neste continente, pela elevação do grau de exploração e declínio das políticas sociais, levando o desemprego a índices alarmantes, enfim, destituindo os trabalhadores de seus direitos relacionados ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia, à assistência social.

Neste sentido, pode-se considerar que ingressamos em um novo momento do imperialismo que avança com os processos de mundialização do capital, o que tem impactado sobre o gasto público, cada vez mais inclinado a favorecer o capital industrial e financeiro, e a não mais atender as demandas da classe trabalhadora.

¹⁰ As restaurações neoliberais em países como Argentina e Brasil e o Chile, concentram grande parte das ações dos governos na geração de condições para aumentar a exploração dos trabalhadores.

2 O NEOLIBERALISMO DA DITADURA PINOCHET E A FALÁCIA DO NEOESTRUTURALISMO

Pode-se dizer que a história intelectual do neoliberalismo está diretamente ligada ao austríaco Friedrich Hayek, discípulo da chamada “escola austríaca” de pensamento econômico. Para ele e outros expoentes do pensamento conservador da época (Lionel Robbins, Karl Popper, Ludwig Von Mises, entre outros) o mercado possuía virtudes insuperáveis que o Estado de bem-estar social e o intervencionismo estatal acabavam por destruir junto à liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, das quais dependia a prosperidade geral (PAULANI, 2008).

E para atingir o estágio em que o mercado seria o comandante indisputado de todas as instâncias do processo de reprodução material da sociedade era preciso: limitar o tamanho do Estado ao mínimo necessário para garantir as regras do jogo capitalista evitando regulações desnecessárias; segurar com mão de ferro os gastos do Estado, aumentando o seu controle e impedindo problemas inflacionários; privatizar todas as empresas estatais por ventura existentes, impedindo o Estado de desempenhar o papel de produtor, por mais que se considerasse essencial e/ou estratégico determinado setor; e abrir completamente a economia, produzindo a concorrência necessária para que os produtores internos ganhassem em eficiência e competitividade. (IBID., p. 110)

Essas ideias, apesar de terem surgido em meados dos anos de 1940, só foram encontrar terreno fértil para sua implementação a partir da década de 1970. Para a consolidação desse novo modo de acumulação temos uma estratégia fundada então em um tripé: financeirização, a ideologia neoliberal e a reestruturação produtiva (NETTO ; BRAZ, 2010). O neoliberalismo pode ser definido como um conjunto de fenômenos políticos, sociais e econômicos em vários níveis complexos. Alguns deles podem ser muito abstratos, como o crescente poder financeiro, ou muito concreto, como a privatização de empresas estatais. O objetivo é a liberdade total do comércio em geral, reduzir a interferência do Estado na economia e reduzir os gastos públicos. O neoliberalismo é inseparável do imperialismo e da globalização e é totalmente baseado no capitalismo.

Acerca do neoliberalismo, Anderson comenta que:

É um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Este é um movimento ainda inacabado.[...] Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um domínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje.(ANDERSON,1995, p.56).

O autor, porém, adverte que o sucesso da ideologia neoliberal contrasta com o desempenho econômico dos países que implementaram seu programa político.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. (IBID., p.23)

Assim, o neoliberalismo, apesar de suas demarcadas contradições no plano concreto, próprias do modo de produção capitalista, possui sustentáculo no plano político-ideológico, orientado pelas teses de Friedrich Hayek (1980), ou ainda em discursos de grande praticidade e poder de penetração como o de Milton Friedman (1977) da escola de Chicago.

A oportunidade para colocar em prática as ideias neoliberais surgiu na década de 1970 e no início da década de 1980, com o acirramento do sentimento anticomunista em fins da década de 1970, provocado pela segunda guerra fria que eclodiu com a intervenção soviética no Afeganistão e com a vitória de candidatos conservadores na Europa e nos Estados Unidos.

A vitória de Margareth Thatcher na Inglaterra, em 1979, assegurou para esse país o pioneirismo na Europa na efetivação da receita neoliberal. Foi o primeiro país do centro do capitalismo a se empenhar na concretização do neoliberalismo:

O centrismo liberal e a economia keynesiana ficaram subitamente fora de moda. Margaret Thatcher lançou o chamado neoliberalismo, que era na realidade um conservadorismo agressivo de um tipo que não era visto desde 1848, e que envolveu uma tentativa de reverter a redistribuição do Estado de Bem-Estar, de modo a beneficiar as classes superiores e não as classes mais baixas (WALLERSTEIN, 2004, p.61).

As ações de Thatcher foram: contração da emissão de moeda; elevação da taxa de juros; redução considerável dos impostos sobre os rendimentos altos; abolição do controle sobre os fluxos financeiros; criação de níveis de desemprego massivos; imposição de uma legislação anti-sindical; corte de gastos sociais; e lançamento de um amplo programa de privatização que atingiu a habitação pública, a indústria de aço, o setor elétrico, a produção de petróleo, a produção de gás e o fornecimento de água (CREMONESE, 2001, p.9).

Não obstante, os governos de outros países da Europa tiveram dificuldades na implementação do receituário neoliberal. Isso se deu por causa da resistência das organizações e movimentos populares, especialmente dos sindicatos que lutaram para manter os direitos adquiridos. Esses movimentos de resistência aconteceram em diversos países, tais como Alemanha, França, Espanha e Itália.

A vitória de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, entretanto, marcou o início da prática neoliberal nesse país, onde o neoliberalismo se transformava em uma verdadeira alternativa de poder no interior das principais potências do mundo capitalista. Algumas medidas neoliberais implementadas por Reagan nos Estados Unidos foram: elevação das taxas de juros e redução dos impostos dos ricos. No entanto, não acatou outra medida da cartilha neoliberal, o controle orçamentário.

Logo, o neoliberalismo foi erigido em doutrina oficial da política econômica do governo dos Estados Unidos, a qual permaneceu durante toda a década de 1980. O monetarismo de Milton Friedman teve uma influência grande no começo, porém a sua rigidez doutrinal criou muitos problemas. Por isso foi substituído por formas menos dogmáticas, mas sempre originadas da doutrina do *laissez faire*, do princípio da não intervenção do Estado na economia.

Em novembro de 1989, pela primeira vez na história, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo daquele país e dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do encontro era fazer uma avaliação das políticas econômicas implantadas até então. Para relatar as experiências locais, também participaram do evento diversos economistas latino-americanos. O Consenso de Washington foi a denominação de uma articulação para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada nos diversos países.

No senso comum, a visão imperialista consistiria na conjuntura do país “atrasado” comprando produtos industrializados dos países centrais, mas o que de fato importa é a exportação de capitais para os países periféricos, que passariam desta forma a fazer parte do capitalismo. Às conclusões desta reunião dar-se-ia, posteriormente, o nome informal de *Consenso de Washington* (BATISTA, 1994, p.10).

A novidade era o consenso estabelecido entre as diversas fontes do ideário neoliberal. As políticas recomendadas por aquelas agências e organismos internacionais seriam finalmente unificadas.

A mensagem seria transmitida de forma mais vigorosa e seria absorvida pela maior parcela da elite econômica e intelectual da região como sinônimo de modernidade:

John Willianson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão 'Consenso de Washington', através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumidas nas seguintes regras universais: Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Focalização dos gastos públicos em

educação, saúde e infraestrutura; Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor. (NEGRÃO, 1998, p.41-42).

O receituário do FMI, dali em diante, deveria fazer parte do discurso das elites dos países periféricos, como se fosse de sua iniciativa e de interesse do seu povo. As reformas comerciais liberalizantes, recomendadas pelo Banco Mundial, deveriam ser postas em prática em troca da continuidade de financiamento para obras sociais.

No plano ideológico da propaganda, as elites dos países latino-americanos perceberam que a raiz de seus problemas não era mais a dependência externa e o alto grau de endividamento, os juros extorsivos, a deterioração dos preços de seus produtos no mercado internacional, oligopolizado pelas grandes corporações e, sim, fatores internos. Desta maneira, a solução seria a aplicação das reformas neoliberais e uma consequente abertura total das portas e dos portos, como se houvesse uma transfusão de capitais para revitalizar economias. O que ocorreu na prática foi a entrada de capital especulativo e uma maior exploração dos trabalhadores. De acordo com Ivo Lesbaupin:

[...] um dos meios que estão sendo utilizados nesta campanha neoliberal é procurar convencer a todos que a política que está sendo implementada (o neoliberalismo), é a única possível na atual situação do mundo, é a única saída que a economia mundial nos permite (LESBAUPIN, 1996, p.126).

Estava criado assim o cenário social onde o individualismo, a dificuldade de organização e articulação dos movimentos e partidos populares, o descrédito com a maioria dos partidos políticos, a cultura do lucro e da pós-modernidade, entre outros aspectos, facilitam e dão sustentação para que o neoliberalismo se implante, tendo como postulado dentre outros que o individualismo neoliberal considera a desigualdade uma questão natural.

As desigualdades sociais são inevitáveis, pois são a expressão das diversas capacidades de adaptação dos indivíduos perante o mercado. Por isso, as ideias e ações orientadas a achar a igualdade social, econômica, política, cultural e jurídica entre os homens são catalogadas como “antinaturais” e primitivas.. Todavia, chama-nos a atenção para o fato de que:

Os fenômenos e as formas fenomênicas das coisas se reproduzem espontaneamente no pensamento comum como realidade (a realidade mesma) não porque sejam os mais superficiais e mais próximos do conhecimento sensorial, mas porque o aspecto fenomênico da coisa é produto natural da práxis cotidiana [...]. O pensamento comum é a forma ideológica do agir humano de todos os dias (KOSIK, 2002).

Na verdade, o Consenso de Washington representou, no contexto da América Latina, o mesmo movimento de contra-ataque dos capitalistas, em relação às conquistas dos trabalhadores a partir da resistência e da organização de movimentos populares,

É desnecessário afirmar que aqui o pano de fundo é outro; que existem, quando muito, arremedos de Estados de Bem-Estar e que a democracia, a muito custo, tenta fazer sua reentrada num continente marcado por sucessivos períodos de ditaduras declaradas ou disfarçadas, civis ou militares (com preponderância das últimas).

Entretanto, será a partir desse conjunto de medidas, que várias delas podem ter apenas um caráter instrumental ou necessário para resolver problemas conjunturais. O que torna, então, em um modelo neoliberal a essas e outras medidas que podem aparecer mais adiante como as chamadas segunda ou terceira onda de reformas (modernização do Estado, privatizações dos sistemas previdenciários, saúde, educação, políticas focalizadas na amenização dos desastrosos efeitos sociais advindos por causa da implementação das primeiras, etc.) destinadas a consolidar o modelo e corrigir alguns de seus principais efeitos negativos na sociedade?

Em primeiro lugar, são aplicadas como pacote em sua integralidade. Em segundo lugar, buscam explicitamente separar a economia da política e do social e mais precisamente, subordinar as duas últimas esferas à primeira. Com isso se abre o espaço de oportunidade para gerar um novo modelo socioeconômico e de desenvolvimento de longo prazo. Em terceiro lugar, esse novo modelo socioeconômico, associado a uma fase particular do capitalismo e caracterizado pelo predomínio do capital financeiro, obedece estritamente a uma determinada ideologia, que é a chamada ideologia neoliberal. Esta consiste, essencialmente, na afirmação do mercado não apenas como o melhor mecanismo para atribuir recursos, mas como o modelo de toda relação social ou política, ou seja, como um tipo de sociedade e não apenas de economia. As consequências dessa afirmação são a redução do tamanho e funções do Estado e sua privatização por parte dos grandes grupos de interesse empoderados; a eliminação da capacidade dirigente e interventora do Estado para gerar as condições de igualdade que atentariam contra as liberdades individuais e a consagração de seu papel mínimo e subsidiário; a sujeição de toda política social¹¹ ao crescimento econômico e às lógicas do mercado e sua associação a um discurso conservador cheio de conotações moralistas.

O neoliberalismo, que foi imposto pela primeira vez no Chile através de uma ditadura que, por sangue e fogo, mudou a relação de força entre capital e trabalho, perpetuando a

¹¹ Derivada do novo padrão de acumulação imposto no Chile desde o golpe de Estado e a consolidação do modelo neoliberal em todo o mundo.

desigualdade nas relações trabalhistas por mais de 40 anos nesse país. Ao analisarmos os princípios do neoliberalismo, podemos notar que ele possui uma forma canônica entre os diferentes países e, portanto, podemos dizer que tem nove características essenciais ou fundantes:

1. A desregulamentação do comércio e das finanças, tanto a nível nacional como internacional;
2. A privatização de muitos serviços prestados pelo Estado;
3. A cessão pelo Estado de seu compromisso de regular ativamente as condições macroeconômicas, especialmente em relação ao emprego;
4. Redução das despesas sociais;
5. Redução dos impostos aplicados às empresas e às famílias;
6. Ataques do governo e das empresas aos sindicatos, deslocando o poder a favor do capital e enfraquecendo o poder de barganha dos trabalhadores;
7. Proliferação de obras temporárias em obras fixas;
8. Concorrência desenfreada entre as grandes empresas, em relação a um ambiente menos agressivo, típico da configuração pós-guerra;
9. Introdução de princípios de mercado nas grandes empresas, particularmente no que diz respeito à remuneração dos trabalhadores mais poderosos.

Essa caracterização é como pode ser intuído, adequada para descrever o desenvolvimento recente em praticamente todo o mundo capitalista, embora haja sido pensada para a economia chilena.

E é a combinação dessas características que originam uma série de efeitos, sendo a principal a crescente desigualdade que é alavancada nas relações trabalhistas que permitiram que o lado capitalista mantivesse a maior parte da riqueza, principalmente através de propiciar o enfraquecimento da negociação coletiva.

Dessa maneira, o pêndulo binário entre Estado e mercado voltou-se desde aquele então para o mercado. A era do fundamentalismo mercado-cêntrico começou em 1975 no Chile, quando os chamados *Chicago Boys* ficaram encarregados da política econômica do governo militar. Logo após foi confirmado com os governos de Reagan nos EE.UU. e Thatcher na Grã Bretanha, e se propagou ao mundo inteiro. Na sua expressão internacional, a concepção mercado-cêntrica era baseada e promovia a globalização, tanto na forma de fenômeno objetivo e real como, sobretudo, na sua dimensão normativa de proposta ideológica. Isto

coincide com a gigantesca expansão do sistema financeiro privado internacional, que relegou a um plano muito secundário ao antigo sistema público de relações internacionais, dando lugar ainda a um tipo de privatização do mercado mundial e a uma situação caracterizada por um vazio de governabilidade e uma grande instabilidade.

2.1 A Ditadura Neoliberal no Chile

Socialismo na América Latina? Em pleno ano de 1970? Quando a ditadura militar brasileira se consolidava e emergia como modelo político e de crescimento econômico para seus vizinhos? Quando a Argentina seguia mergulhada num regime militar havia quatro anos? Quando a Bolívia entre idas e vindas, via se imporem sempre novos governantes militares? Quando os Estados Unidos eram governados por Richard Nixon e por Henry Kissinger? E quando Cuba estava isolada e as guerrilhas em refluxo na América Latina? Foi nesse momento que o Chile iniciou uma experiência de governo inédita na América Latina (SADER, 1992)

O breve mandato do médico Salvador Allende, presidente do Chile eleito democraticamente, de 1970 a 1973, conhecido como o governo da Unidade Popular, apresentou fortíssimos traços populistas. Foi uma fugaz tentativa de criar uma sociedade democrática com maior equidade na América Latina, e que ainda encontra ecos na atualidade. Em seu discurso de posse Allende sinalizava:

Sem precedentes no mundo, o Chile acaba de dar uma prova extraordinária de desenvolvimento político, fazendo possível que um movimento anticapitalista assumo o poder pelo livre exercício dos direitos cidadãos (MODAK, 2008).

Na política econômica, Allende realizou a reforma agrária, acelerando a expropriação e distribuição de terras aos camponeses, processo que já havia sido iniciado pelo governo anterior. O governo destinou os recursos de política agrária para conceder crédito aos novos proprietários rurais que se formavam.

Em relação à proteção das classes de menor renda, o governo executou uma política social que privilegiou especialmente a infância chilena, pois focou o gasto público na construção de creches e escolas de ensino básico, além de elaborar um programa destinado a distribuir regularmente leite às crianças a fim de combater a subnutrição. O governo da Unidade Popular viu seu traumático fim em 11 de setembro de 1973, quando os militares decidiram derrubar Salvador Allende.

Assim, a tomada do poder pelas Forças Armadas chilenas prosseguiu com a instalação de uma ditadura, o que encerrava com um dos regimes democráticos mais duradouros da América Latina. O golpe foi realizado com o simples intuito de devolver o país ao *status quo* que o Chile tinha antes de Allende, isto é, acabar com o “caos social” preconizada pelas

greves e manifestações, e estabilizar a economia. As ideias neoliberais chegaram à América Latina ainda na década de 1970.

Foi nesse cenário, com o General Pinochet, que o Chile se constituiu no primeiro país no mundo, antes mesmo que a Inglaterra, a implantar o modelo neoliberal, com a centralidade do mercado, cumprindo à risca o receituário propugnado por Milton Friedman, que se caracterizou pela liberalização da economia, alta taxa de desemprego, repressão sindical, concentração de renda em favor dos ricos, e privatização de bens públicos.

A aplicação do projeto neoliberal no Chile se deu depois da destruição do movimento operário e popular. Assim, não houve resistência significativa diante do novo processo de “fascismo social de mercado”.

O governo norte-americano forneceu apoio militar, logístico e financeiro aos conspiradores do golpe:

Entre 1974 e 1976, a ajuda econômica total dos Estados Unidos alcançou os 183,6 milhões de dólares, em contraste com os 19,8 milhões que Allende recebeu. Os créditos e outros empréstimos do *Export-Import Bank* alcançaram 141,8 milhões de dólares durante aqueles anos (MUÑOZ, 2010)

A princípio, o regime militar liderado por Pinochet não tinha um projeto econômico definido a ser aplicado tal como a Unidade Popular possuía, mas tinha um claro objetivo: conter a inflação. Então, um grupo de economistas oriundos da Escola de Economia de Chicago, os *Chicago Boys*, conduziu uma política destinada a estabilizar o nível de preços, mas fora isso, eles inseriram reformas que buscaram dar ao mercado um papel maior na regulação da vida econômica do país.

Os *Chicago Boys* foram bastante influenciados pela linha de pensamento monetarista veiculada por Milton Friedman e foram responsáveis por tornar o Chile o primeiro país a seguir a doutrina neoliberal.

As primeiras medidas adotadas pelos militares foram: anular a reforma agrária de Allende, ao devolver as terras aos antigos proprietários e reprimir agressivamente os movimentos sociais e os sindicatos, o que possibilitou a economia chilena a ter uma relativa estabilidade. Assim, a ditadura militar significou não só o poder “afugentar” o fantasma da revolução social, a proscrição dos partidos operários e populares de esquerda, a derrota do Marxismo.

As preocupações iniciais do governo ditatorial do Pinochet foram encaminhadas para o controle dos desequilíbrios macroeconômicos e, em particular, da hiperinflação herdada (600% em 1973); portanto, a argumentação deslocou-se para o terreno das ineficiências do

sistema econômico imperante, em sintonia com o discurso neoliberal que, nos anos seguintes, tornou-se popular internacionalmente.

À medida que um grupo ultra-neoliberal expandia seu poder para hegemonizar a condução das políticas públicas, o alcance e a profundidade das mudanças estruturais tornaram-se extremos. As principais reformas foram: eliminação dos controles de preços; abertura indiscriminada das importações; a liberalização do mercado financeiro, tanto em termos de acesso a novas instituições como de taxas de juros e de alocação do crédito, seguida no final da década por uma ampla liberalização dos fluxos internacionais de capital; redução do tamanho do setor público e restrições às ações das empresas do setor; retornar as empresas e terras expropriadas aos seus antigos proprietários; privatização de empresas públicas tradicionais; supressão da maioria dos direitos sindicais existentes no início do regime; e uma reforma fiscal que, juntamente com a eliminação de algumas distorções (por exemplo, os efeitos em cascata do imposto sobre as vendas, ao substituí-lo pelo imposto sobre o valor agregado, IVA), forte redução da participação dos impostos diretos e progressivos.

O papel tradicional do Estado como empreendedor, promotor de investimento e industrialização, devia ser reduzido no menor tempo possível para que esses processos resultassem exclusivamente das decisões tomadas por agentes privados em mercados abertos e abertos no exterior.

A aplicação dessa estratégia foi impedida por dois fatores que foram muito importantes na economia chilena durante a maior parte da década de 1970: uma inflação muito alta, que uma política de estabilização monetarista teve grandes dificuldades de controlar; e o primeiro *shock* do petróleo, que juntamente com a forte deterioração do preço do cobre em 1975, gerou condições muito adversas na balança de pagamentos.

Ao retomar o controle político, as autoridades econômicas diagnosticaram que a inflação, que terminou em 1973 com 508%, era derivada da demanda, e dessa forma, reduziram severamente em 1974 a circulação de moeda a fim de conter o consumo. A crença dos monetaristas de que as medidas de contração monetária se constituíam em eficientes instrumentos na contenção da inflação, não encontrava respaldo na economia chilena, já que o controle monetário não se viu capaz de reduzir o nível de preços, o qual se manteve em 1974 e 1975, a 300%. O efeito mais grave dessa ação não foi sua própria impotência, mas sim, ter afundado o Chile numa depressão, que no ano de 1975, encolheu 12% do PIB.

Nessa conjuntura, os *Chicago Boys* buscaram reduzir a participação do setor público na economia, pois o gasto público representava 12% do PIB entre 1972 e 1973 (FFRENCH-DAVIS, 2008). Este fato indicava que a inflação era alimentada pela manutenção da máquina

pública, o qual recorria a emissões de moedas para continuar funcionando. Destacava-se também a quantidade de empresas estatais que surgiram durante a Unidade Popular, elas estavam estagnadas e tornavam-se um peso para a administração pública.

Então, em 1975, impôs-se uma série de privatizações que retiraram uma significativa influência do Estado na economia, mas o fato desse processo ter sido feito durante uma grave recessão, contribuía para o aumento considerável da concentração da propriedade, pois permitiu que somente poucos agentes tivessem condições de adquirir essas empresas privatizadas. Apesar disso, esta medida era saudável já que derrubava um dos elementos que sustentava a hiperinflação chilena.

A inflação no Chile somente teve uma redução significativa quando houve duas mudanças no panorama econômico: a apreciação cambial e a abertura comercial. Em 1976, o governo resolveu fixar o câmbio a níveis sobre-apreciados (o que facilitava a realização de importações), no mesmo ano registrou-se a inflação a 174%, mas a retirada do protecionismo, entre 1976 e 1977, seria preponderante para reduzir ainda mais a inflação.

Em 1978, o Chile convivia com uma inflação que atingia 64%, o que era considerado um êxito, e diante disso, os *Chicago Boys* viram a possibilidade de inserir reformas mais ousadas na economia chilena, como a liberalização financeira. Acreditava-se que com a estabilidade econômica e social, a abertura da conta de capitais faria com que a poupança externa aportasse no país e aumentasse a oferta de fundos para empréstimos, e assim, reduzir a taxa de juros interna (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Em síntese, nos primeiros 12 meses após o golpe militar, a taxa de uso dos recursos tinha sido recuperada. A disciplina laboral imposta através da repressão sindical, a atualização dos preços e as tarifas atrasadas, a desvalorização cambial, o forte aumento do investimento público e o alto preço do cobre, eliminaram os estrangulamentos que impediram o maior uso do PIB potencial. Um aumento no preço do cobre em 1973-1974 compensou o aumento das despesas advindas das importações de petróleo, com uma melhoria nos termos de intercâmbio equivalente a 5% do PIB em 1974 em comparação com 1972.

Essas condições permitiram uma redução da inflação para 370% em 1974. No entanto, o preço do cobre caiu fortemente durante a segunda metade desse ano, enquanto o *shock* do petróleo subsistiu, com um efeito negativo equivalente a 6,4% do PIB em 1975 em comparação com 1972.

A inflação, por outro lado, não respondeu com a mesma rapidez. A indexação existente e as expectativas inerciais implicaram em que a restrição da demanda agregada impactasse principalmente sobre o nível da atividade. Durante três anos, a taxa de inflação manteve-se

em torno de 300%, diminuindo apenas após do segundo semestre de 1976, quando, além do controle monetário, o Governo recorreu a outros mecanismos de estabilização (FOXLEY; RAMOS, 1978).

Um dos mecanismos foi muito peculiar, pois consistiu em uma desindexação implícita através da manipulação do Índice de Preços ao Consumidor, que foi subestimado mês após mês entre 1976 e 1978 Cortázar e Marshall (1980); outro mecanismo consistiu em reavaliações de câmbio publicamente lucrativas (FFRENCH-DAVIS, 2008). A queda precipitada do PIB em 1975, primeiro de 17%, e depois a recuperação gradual, implicaram uma subutilização média elevada do PIB potencial entre 1975 e 1979.

A prevalência de políticas de contração da demanda agregada por políticas de excesso de gastos e de produção, explica a subutilização significativa da capacidade produtiva. Sua contrapartida era um alto desemprego, salários deprimidos, numerosas falências e o desânimo da formação de capital. No entanto, como a recessão inicial era muito profunda, o país estava em condições de sustentar uma recuperação por vários anos, com taxas significativas de aumento no PIB efetivo, apesar do fato de que o PIB potencial aumentasse lentamente.

A partir da notória recuperação, foi gerada uma imagem de sucesso econômico e financeiro, com a qual o plebiscito de 1980 que institucionalizou o regime autoritário foi confrontado. Algo semelhante aconteceu nos anos 80, com o ciclo iniciado na crise de 1982-1983, para ser seguido de uma recuperação e encerramento do período em plena expansão econômica, assumindo em 1989 a capacidade produtiva potencial. Em 1979, uma nova etapa de automatismo foi aprovada, quando o governo adotou integralmente a abordagem monetária da balança de pagamentos. Alcançou um superávit fiscal e um regime de importação livre, com uma tarifa uniforme de 10%. Nessa estrutura, a taxa de câmbio nominal foi congelada (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Esperava-se que isto ancorasse a economia nacional ao ritmo da inflação internacional, que, embora fosse então de dois dígitos, representava apenas um terço da taxa interna de 36% ao ano. Esta política foi apoiada por um intenso endividamento externo, que abrangeu, até 1981, uma expansão do espaço externo. Houve sucesso na contenção da inflação, já que no início de 1982 estava localizado no nível internacional.

Porém, mais uma vez na história econômica do Chile, a gravidade de outros desequilíbrios macroeconômicos desenvolvidos durante a estabilização dos preços foi negligenciada, descuidando o equilíbrio externo e o investimento em capital físico e humano. Desde 1979, a taxa de câmbio real perdeu um terço do seu poder de compra, a dívida externa

dobrou, o boom das exportações recuou em 1981-1982 e o déficit da balança corrente aumentou para 21% do PIB de 1981.

Por trás desses desequilíbrios, houve um grave erro de diagnóstico. O governo presumiu que, dado que tinha um superávit fiscal e que o endividamento externo era entre agentes privados, não era possível uma crise monetária. Por segunda vez em uma década, a economia chilena foi afetada por uma crise de recessão de magnitude considerável, a maior de toda a América Latina: em 1982-1983 o PIB caiu 14% (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Com a crise, os setores produtivos, incluindo a agricultura, a indústria e a construção enfrentaram falências maciças. O descontentamento político e as manifestações de oposição a uma ditadura proliferou ferozmente, mesmo entre aqueles que apoiaram as reformas. O poder do governo foi enfraquecido, o que o forçou a corrigir sua estratégia de várias maneiras. O clima de descontentamento e protesto possibilitou ainda a reconstituição de alguns movimentos sociais muito desarticulados, especialmente o do sindicalismo e os partidos políticos do centro e da esquerda. Na esfera econômica, foram feitos diversos ajustes que, entre outros, incluíram desvalorizações sucessivas, reintrodução de proteção tarifária, regulação mais rigorosa do sistema financeiro, nacionalização da dívida privada, renegociação de vencimentos de créditos externos com credores bancários e ajuda financeira maciça ao setor privado.

O governo cedeu às pressões corporativas para adotar uma estratégia mais pragmática, que foi tendenciosa a favor de medidas que eram notoriamente vantajosas para setores de renda elevada, incluindo grandes subsídios; Por outro lado, manteve-se uma posição difícil em relação às organizações trabalhistas e populares. Sua consequência foi uma deterioração adicional na distribuição de renda (FFRENCH-DAVIS 2008).

A partir de 1986, começou uma recuperação forte e sustentada da atividade e do produto interno. Em 1986-1987, a recuperação ocorreu em um quadro macroeconômico sustentável. No seguinte biênio, a situação mudou, acelerando a expansão da demanda e ainda da atividade econômica, que culminou com o superaquecimento da economia em 1989, quando atingiu uma taxa de crescimento do PIB de 10%. O desvio de uma expansão esperada da ordem de 5% ao ano em 1988-1989 foi associado a um aumento na demanda agregada, resultante da expansão monetária, redução da tributação, redução tarifária e certo atraso na taxa de câmbio que tornou as importações mais baratas.

Este processo foi apoiado por uma melhoria notável nos termos de comércio (preço do cobre) observado em 1988-1989 e na capacidade instalada então disponível. A década dos anos 80 chegou ao fim com uma economia com alta taxa de utilização de sua capacidade

produtiva, no entanto, apresentando desequilíbrios substanciais. Durante o biênio 1988-1989, uma série de variáveis macroeconômicas apresentaram tendências inconsistentes no médio prazo. A demanda agregada cresceu rapidamente no biênio, 22%; o PIB aumentou 18%. O volume de exportações aumentou vigorosamente no biênio, mas as importações cresceram ainda mais rapidamente.

A diferença entre as despesas e a produção foi coberta pela melhora dos termos de troca, que atingiu 5% do PIB em 1989 em relação a 1987. A produção, por sua vez, poderia crescer fortemente graças à existência de capacidade ociosa. A capacidade produtiva expandiu-se menos de 8% no biênio, então a economia foi superaquecida. Isto foi expresso em uma aceleração significativa da inflação e uma deterioração do setor externo. A inflação anual atingiu 23% no início de 1990, o que duplicou a taxa de 1982.

As reformas tiveram efeitos importantes na estrutura produtiva. A liberalização do comércio aplicada simultaneamente com a política de estabilização monetarista induziu uma depressão que se manifestou em uma queda de 26% na produção industrial em 1975. Apesar de falências numerosas, o setor conseguiu se recuperar com base no aumento da produtividade das empresas que sobreviveram e a dinâmica expansão das exportações.

Em média, entre 1969-1970 e 1978, enquanto a produção industrial cresceu apenas 0,2% ao ano, as exportações do setor o fizeram em 15% (Vergara, 1994), com grande heterogeneidade. Juntamente com os ramos que exibiram um dinamismo produtivo e exportador notável, muitos não conseguiram sobreviver. A forte taxa de mortalidade dos negócios não pode necessariamente ser atribuída a ineficiências cobertas pela estratégia de desenvolvimento anterior.

De fato, após 1973, a longa recessão, as taxas de juros reais com uma média anual de 38% e a acelerada liberalização das importações com reavaliações cambiais foram determinantes para essa mortalidade empreendedora. A indústria perdeu uma parcela significativa do PIB. Em contrapartida, as exportações foram escalando posições, particularmente não tradicionais, que, incluindo o setor industrial, entre 1974 e 1980 aumentaram sua participação nas exportações totais de 10% para 24%.

Ainda, de acordo com Vergara (1994), na década de 1980, essa incidência continuou a crescer até atingir 30% em 1989. Isso resultou do fato de que, entre 1974 e 1989, as exportações não tradicionais aumentaram em uma média anual de 13%, o que é, sem dúvida, muito significativo. Na fisionomia renovada do setor empresarial, destaca-se o surgimento de novos grupos, mais inovadores e competitivos.

É verdade que muitas das condições clássicas para esse desenvolvimento ocorreram, como a "correção" de alguns preços (especialmente, a depreciação cambial na década de 1980 e a redução dos custos de insumos importáveis), a queda substancial dos salários reais, desregulamentação de mercados, garantias de propriedade privada, eliminação da maioria dos direitos sindicais, etc.

Deve-se notar, no entanto, que a "correção de preços" era muito contraditória até 1982. A ortodoxia neoliberal não contemplava que a liberalização do mercado de capitais traria taxas de juros reais para uma média anual de 38%, ou que a liberalização do comércio exterior fosse acompanhada por uma valorização sustentada da taxa de câmbio, como ocorreu entre 1979 e 1982.

Também não foi contemplado que o crescimento do setor privado fosse estimulado com uma restrição violenta da demanda agregada. Tudo isso pode ajudar a explicar por que a modernização foi associada ao baixo crescimento econômico de apenas 2,9% entre 1974 e 1989, e que a taxa média de investimento foi notoriamente menor do que na década de 1960 (FFRENCH-DAVIS, 2008). Como muitas outras vezes na história do Chile, a política econômica foi levada pelo impulso de melhorias temporárias no preço do cobre.

Durante seu último biênio, ele teve um nível notável. Ninguém pode negar que a história de 1988-1989 teria sido muito diferente com um mercado de cobre "normal" durante esses anos. Era evidente que os preços externos tenderiam a deteriorar-se, o que começou a ser observado em meados de 1989. Portanto, o regime de Pinochet finalmente entregou uma economia com um grande impulso de exportação e uma fração do setor produtivo modernizado; no entanto, a modernização ainda não atingia a maioria das empresas e a economia exigiu ajustes urgentes, pois apresentou desequilíbrios macroeconômicos notáveis.

Na situação distributiva, predominou uma situação de desigualdades sociais, muito mais intensa do que a de duas décadas atrás. Em nível político, os movimentos sociais e os partidos democráticos conseguiram conquistar o retorno à democracia, mesmo dentro das regras do jogo que a ditadura impôs unilateralmente. Após o triunfo da oposição no plebiscito de outubro de 1988 e as eleições presidenciais de dezembro de 1989, Patricio Aylwin assumiu o cargo em março de 1990.

A retirada das tarifas que protegiam o mercado interno chileno da competição internacional teve um grande impacto sobre a estrutura econômica, pois destruiu a lógica inflacionária que muitos produtores nacionais seguiam: repassar para o preço final do bem, qualquer elevação na cadeia de custos.

Em primeiro lugar, a prioridade mais imediata era deter a hiperinflação, e nisso o êxito foi inegável. Em segundo lugar, essa deflação deveria ser condição para uma recuperação dos lucros no mercado e foi assim que nessa tendência, ainda o neoliberalismo obteve êxitos reais, graças, dentre outras razões, ao refluxo ou enfraquecimento do movimento sindical.

Em terceiro lugar, ocorreu o crescimento das taxas de desemprego (exército de reserva), um mecanismo necessário e estrutural para qualquer economia de mercado que queira ser *eficiente*. Finalmente, sustentam que o aumento da desigualdade salarial gerou a *motivação* para que os trabalhadores percebessem que, se trabalhassem bastante, poderiam conseguir melhores salários.

Em outras palavras, o salário da maioria da população, além de baixo, está congelado em nome de um controle inflacionário, enquanto que a classe alta, dos privilegiados, aumenta ainda mais os seus ganhos. Com certeza, o item que fez com que muitas pessoas aceitassem o ideal neoliberal foi a necessidade do controle da hiperinflação.

Logo, as atividades econômicas podiam aflorar já que as forças de mercado se encarregariam de ajustar os recursos disponíveis pelo crédito barato, induzindo ao investimento e consumo. Esse ajustamento se orienta para a conquista e a fortificação da economia de mercado, como a melhor maneira de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços, na visão dos capitalistas.

Isso acontece através de estratégias como redução e um controle rígido da inflação, controle do déficit público, feito através de cortes nas áreas da saúde, da educação e do setor social em geral, privatização, devendo o Estado ficar o mais longe possível dos negócios. A estratégia dos *Chicago Boys* para retomar o crescimento econômico viu-se longe da realidade, pois o fluxo de capital estrangeiro não equalizou os juros internos com os externos, pelo contrário, viu-se que o crédito interno era mais caro que o ofertado no exterior.

As privatizações dos bancos (que foram feitas durante a recessão de 1975) e a baixa supervisão do Estado sobre o setor financeiro contribuíram para formar esta circunstância, já que permitiram a concentração do setor bancário e possibilitou os bancos a aumentarem o *spread* livremente. Cabe afirmar que a ineficiência dos bancos que atuavam no Chile era determinante para encarecer os juros, pois os custos de intermediação financeira destes eram muito elevados (FFRENCH-DAVIS, 2008).

Quanto à entrada da poupança externa na economia chilena, esta ficou somente à disposição de grandes grupos privados nacionais (que detinha fatia considerável do setor bancário) os quais destinaram este crédito barato para fomentar o consumo, principalmente o

de artigos importados. Os recursos não estavam sendo direcionados ao investimento, e não raro, a especulação mobiliária servia-se deles.

Diante desse quadro, a taxa média de crescimento do PIB entre 1977 e 1981 foi de 8%, mas isso respondia à recuperação da recessão de 1975, isto é, a reocupação dos fatores produtivos sobre a já existente capacidade instalada. No entanto, acreditava-se que as medidas estavam surtindo efeito e que o mercado estava guiando a economia à prosperidade, porém, via-se que o país estava produzindo pouco em proporção ao enorme consumo, que era sustentado por recursos externos.

O abrupto fim do protecionismo foi negativo para o desenvolvimento industrial chileno, já que entre 1970 e 1981 a participação da produção industrial no PIB reduziu em 5% (FFRENCH-DAVIS, 2008). Além disso, os grupos dominantes obtiveram um grande benefício econômico, a saber:

El grupo Matte incremento su patrimonio em un 65% entre el 70 y el 83, el grupo Cruzat Larraín en un 165% y el grupo Angelini en un 183%. El capital extranjero también había conseguido grandes beneficios, mientras en 1980 sólo 2 de las 10 más grandes empresas del país estaban en las manos de capitales extranjeros, después de la crisis económica, en 1985, había cinco. Estas ganancias habían sido extraídas al salario de los trabajadores: en 1981 el salario continuaba siendo más bajo que 11 años antes (GUILLADAUT, 1998).

Era um processo insustentável em médio prazo, e a economia cobrou o preço diante do abrupto encarecimento dos juros externos em 1982. Naquele ano, a iniciativa privada estava extremamente endividada no exterior, e muitas empresas começaram a falir, em especial os bancos. O Banco do Chile, a principal instituição financeira do país, estava completamente insolvente (KREBS, 2005).

O Chile entrou novamente numa recessão, com queda do PIB em 1982 de 14%, e o Estado, que se manteve distante do mercado, teve que intervir, a fim de evitar a quebra do sistema financeiro, ao salvar bancos e outras empresas importantes para a economia chilena.

Dessa forma, os prejuízos da iniciativa privada tiveram de ser socializados no Chile. Isto obrigou a ditadura a intervir em defesa das mesmas, descarregando o peso da crise nos ombros dos mais despossuídos. A ditadura se dedicou, a partir daí, a aplicar uma política sistemática de redução de salários aos setores de menos ingressos. Junto com o anterior, a inflação e o desemprego, que aumentou a mais de um 30%, se dispararam. Porém, para seus defensores, o neoliberalismo em vários itens se mostrou e/ou está se mostrando eficiente e nisso colocam o alicerce do seu êxito.

Lembramos que em muitos países a hiperinflação foi aumentada propositadamente para induzir o povo a aceitar as políticas neoliberais. Porém, observando os propósitos iniciais,

vemos também o fracasso do neoliberalismo, no sentido de que não houve um aumento na taxa de crescimento de produção e consumo das economias capitalistas.

O que na verdade ocorreu basicamente foi a explosão de transações puramente monetárias/financeiras que fizeram diminuir o comércio mundial e o investimento nas indústrias. Diante desse quadro, podemos perguntar: quais as consequências dessa política no Chile? O Estado se transformou numa estrutura puramente burocrática, cheia de escândalos e mordomias, responsável em grande parte pela miséria dos países e pelo endividamento público e privado (esse o argumento dos neoliberais), além de não se preocupar com o bem-estar da população. Fica claro que as vicissitudes do Estado desenvolvimentista e/ou de bem-estar social foram usadas pelos políticos e ideólogos neoliberais para exigir a implantação de um “Estado mínimo”. Neste sentido, a crise e o fim do socialismo real nos países do Leste Europeu veio dar mais razões ainda aos que defendem o neoliberalismo.

A atual conjuntura *mercado-cêntrica* no Chile propicia um estado de exclusão social, porque uma enorme parcela da população vive excluída do acesso aos bens mínimos necessários a uma sobrevivência digna, bem como tem pouca liberdade de expressão. Essa parcela pode ser classificada como não-cidadã, ou seja, além de não ter acesso a determinados direitos, não tem, juridicamente, direito aos benefícios mínimos que qualquer cidadão deveria ter assegurados. Isso tudo devido a uma nova ordem de dominação. Nas palavras de Roitman:

As concepções organicistas são revividas para fundamentar a nova ordem social. O caráter desagregador de ideologias consideradas subversivas e estranhas à própria essência latino-americana serviu de pretexto para a repressão e perseguição de ideias e pessoas. Assim, desqualificar o pensamento crítico e considerá-lo como fator engatilhador da violência política e social foi o argumento mais utilizado pelas ditaduras militares para impor um novo modelo de ordenamento político, social e econômico. Nesse modelo, o conflito estava superado, ou melhor, não estava permitido. (ROITMAN, 2000, p. 169)

A inconformidade com as promessas não concretizadas do modelo neoliberal começou a trazer para a América Latina novos ventos que não aqueles, o que fez, a partir daí, começar a ebulição de governos com ideários diferentes da ortodoxia inicial. Alguns mais à direita, outros mais à esquerda, sejam eles sociais-liberais, novo-desenvolvimentistas ou até os que auto clamam conduzir um “*socialismo del siglo XXI*”. Não se pode deixar de destacar também os reacionários movimentos contra revolucionários presentes ao longo da última década, como o ocorrido na Venezuela (2002), Bolívia (2008), Honduras (2009), entre vários outros exemplos na região. Todas essas correntes de pensamento, negam, afirmam ou reformam o ideário neoliberal. O Chile, no atual estágio, entra no rol de países que mantém um forte caráter social-liberal - que, diga-se de passagem, consiste num neoliberalismo revitalizado “...

por meio da adoção de uma agenda política de alívio às expressões mais agudas da ‘questão social’.” (CASTELO, 2010, p.23) – e com características marcantes também do novo desenvolvimentismo. Tal fato se dá porque as correntes não são antinômicas, mas podem atuar sinergicamente. Reflexo do governo de frente popular que se materializou desde a subida da coalizão conhecida como *Concertación* ao poder.

2.2 O Neoestruturalismo e a Ideologia do Crescimento com Equidade

El neoestructuralismo es un esfuerzo por adaptar las tesis estructuralistas a los cambios ocurridos en la región y a nivel internacional desde fines de los ochenta, incorporando a la vez, nuevos temas y pautas para subdesarrollo metodológico y la formulación de políticas económicas”...“El neoestructuralismo cepalino ha dado lugar a un programa que es heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a la asignación de recursos y la intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionistas en materia ambiental” (BIELCHOWSKY, 2009).

A preocupação prioritária pelo desenvolvimento econômico e pela industrialização, que havia prevalecido logo da Segunda Guerra Mundial, desapareceu da agenda pública na década de setenta. Devido à ilimitada confiança nas políticas neoliberais de ajuste e reestruturação adotadas nesse período, o tema das perspectivas do desenvolvimento socioeconômico da América Latina de mais longo prazo continuou ausente na última década. A exceção foram os postulados da CEPAL sobre “crescimento com equidade” no marco do liberalismo contemporâneo promovido alguns autores, que, contudo, não tiveram maior repercussão, salvo parcialmente no Chile, com a retomada da democracia. Era interpretado nesse momento que as medidas sugeridas pelo modelo neoliberal sobre o crescimento econômico geravam consequências nefastas quanto a distribuição da renda e, portanto, a riqueza gerada pelo Estado não assegurava uma melhor qualidade de vida aos seus habitantes.

As ideias originárias do pensamento econômico latino-americano emergem da convicção de que, ao contrário das ideias neoclássicas, as economias da periferia não convergem gradualmente para o nível de desenvolvimento das economias centrais. Igualmente, concebe-se que os Estados nacionais possam dispor do poder e organização para realizar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, seu ponto de partida é a consideração de que o desenvolvimento econômico e social de um país depende de seu grau de industrialização e de sua forma específica de inserção na economia mundial.

Assim, esta visão levantou os problemas do desenvolvimento a partir da perspectiva das relações centro-periferia e políticas públicas de industrialização. O contexto econômico, político e ideológico das décadas da grande crise e da Segunda Guerra Mundial foi muito

importante para o florescimento dessas ideias fundamentais. Pode-se dizer que elas fazem parte do grande patrimônio do pensamento econômico latino-americano e se desenvolveram durante as décadas de 1950 e 1970. Essas ideias teóricas e analíticas foram magistralmente condensadas no trabalho de Octavio Rodríguez (1980).

A década dos anos setenta, em muitos aspectos, representa uma quebra nesta estratégia e visão do desenvolvimento, houve muitos debates e críticas internas e externas que o estruturalismo da CEPAL merecia. Entre as maiores estão aquelas formuladas pela abordagem da dependência como ideias às vezes de ruptura, às vezes de complementaridade (Paz, Dos Santos, Pinto, Cardoso, Faletto, Frank). Há também críticas esboçadas pelo próprio Rodríguez (1980), quem sinaliza a limitação derivada das contribuições teóricas da CEPAL, ao não considerar ou analisar as relações sociais que são a base do processo de industrialização, bem como as transformações estruturais que ele traz.

Este autor acredita mesmo que o pensamento estruturalista latino-americano, apesar de sua posição crítica a respeito das ideias mais convencionais sobre a superação progressiva do subdesenvolvimento, não vai além desse marco conceitual, incluindo nele ambos: o pensamento neoclássico e o keynesiano. Assim, assinala-se que o pensamento da CEPAL altera, mas não supera os marcos da economia convencional (Rodríguez, 1980). Por outro lado, Bresser-Pereira (2006) considera que o próprio modelo de industrialização baseado na substituição de importações e forte protecionismo tinha os ingredientes necessários para fracassar. Além disso, a aliança de classes que lhe dera apoio foi se desfazendo no final dos anos sessenta, juntamente com os regimes militares no Cone Sul e, em seguida, a crise da dívida externa no início dos anos oitenta, levando assim ao surgimento da ideologia neoliberal. Também a partir da abordagem dos "estilos de desenvolvimento" é feita uma crítica mais ou menos explícita das ideias originárias, pois ela reconhece os limites impostos pela própria distribuição da renda no crescimento. Ao que se somam as dificuldades para a construção de uma estrutura produtiva coerente em meio à heterogeneidade estrutural e às desproporcionalidades entre os ramos produtivos.

O pensamento estruturalista da CEPAL tem dificuldades em reconhecer a especificidade dos processos de inovação e difusão do progresso técnico, apesar de ser um dos suportes de sua ideia da centralidade da industrialização. Assim, a partir da segunda metade dos anos oitenta, foram concebidas noções sobre a industrialização truncada e os limites da transferência do progresso técnico com Fernando Fajnzylber (1983) e que seria na versão da CEPAL, a questão da transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1990). É a partir dessas ideias, de acordo com Rodriguez (2006), de alguma forma autocríticas da abordagem

estruturalista, especialmente relacionadas com a análise dos limites da industrialização da América Latina, e da década perdida dos anos oitenta, que levou a processos inflacionários que foram se gestando as bases do neoestruturalismo.

Começava a se configurar um cenário onde as abordagens estruturalistas, no contexto ideológico político das ditaduras, praticamente passaram para a proibição. Ideias como a participação do Estado, planejamento e participação social só poderiam ser apresentadas em alguns países latino-americanos naqueles anos setenta. É propriamente com a crise da dívida externa dos anos oitenta e com os processos inflacionários, quando novamente aparece uma forte presença do pensamento estruturalista no debate e nas políticas.

É interessante considerar aqui o ponto de vista de Rodriguez (2006), quando ele diz que o pensamento estruturalista teve uma visão relativa aos processos inflacionários e como nos anos oitenta ressurge para responder a esses processos. Este é o momento em que o autor localiza as primeiras ideias do que viria a ser chamado neoestruturalismo, no renovado debate entre os monetaristas e os estruturalistas.

A respeito das bases do neoestruturalismo, encontramos uma diferença interessante entre as colocações de Bresser-Pereira (2006) e Rodriguez (2006), pois para o primeiro o neoestruturalismo nasce da crítica radical e sistemática, não populista, do pensamento convencional dominante na América Latina nos anos noventa e adquire a sua identidade com abordagens de estratégias de desenvolvimento alternativas, ou terceira via para os primeiros anos deste século; para o segundo, as raízes do neoestruturalismo devem ser achadas nas transformações do pensamento estruturalista na década de noventa, quando ele passou das ideias de transformação produtiva com equidade para as ideias de desenvolvimento como processo integral (CEPAL, 2000).

As primeiras propostas de transformação produtiva com equidade foram voltadas para a retomada do caminho da industrialização na região. Industrialização que inserisse a região na competição internacional, mas com uma demonstração clara em favor da proteção, a rejeição contundente da abertura ao exterior indiscriminada e uma crítica a proposta de formação de padrões de especialização baseado na abundância de recursos naturais. O progresso técnico deixa de ser uma variável exógena incorporada aos bens de capital.

Ainda mais, a transformação produtiva com alto crescimento da produtividade do trabalho deve ser acompanhada por salários mais altos para os trabalhadores, como um elemento importante na equidade distributiva e na realização da produção, de modo que a equidade se constitui em um requisito para a eficiência e a dinâmica de industrialização.

Transformação produtiva com equidade, retomada da industrialização em novas bases e busca de uma reintegração internacional competitiva sem abertura indiscriminada. Esse é o projeto que a CEPAL apresentou para os anos noventa. Foi proposto afastar-se das políticas competitivas baseadas na mão-de-obra barata e na disponibilidade de recursos naturais, o que infelizmente aconteceu.

Um balanço mais cuidadoso seria indispensável aqui, justamente para entender quais as limitações da estratégia planejada, quais as limitações da análise realizada, por que o hiato tecnológico continuava a se ampliar, dentre outras questões. Uma primeira pista importante diz respeito ao enorme vazio em relação à consideração dos problemas de financiamento, das transformações financeiras em curso e da inserção latino-americana nesse contexto.

No atual cenário do capital improdutivo, onde grandes corporações monopolizam a fixação dos preços, onde já não há mais o jogo da oferta e a procura. Nessa conjuntura, a transferência de fluxos de capitais do setor produtivo para o financeiro veio a estabelecer uma mudança particularmente importante no que diz respeito à relação capital e trabalho e ao posicionamento do papel que deve desempenhar o Estado.

A plataforma tecnológica favoreceu a mundialização do capital ampliando o domínio do capital financeiro com seus juros, acentuando a hierarquização entre os países e acirrando a dependência. A exigência de maior elaboração na produção de bens para a exportação demandou padrões tecnológicos mais avançados, que colocaram em xeque o projeto de industrialização prevalente, situando a América Latina em uma encruzilhada. Deu-se início a um padrão exportador de reprodução do capital, que requisitou um rearranjo na “nova” divisão internacional do trabalho (OSÓRIO, 2012, p. 101).

Nas abordagens neoestruturalistas da CEPAL, nos automatismos entre crescimento econômico, progresso técnico e equidade, pois progresso técnico induziria à acumulação de capital, é que se acham automaticamente as melhorias na equidade no que se refere à realização (venda) da produção de bens. De tal forma que, o progresso técnico e o aumento da produtividade são concebidos como conceitos que se explicariam a partir de si mesmos, de maneira tautológica sem considerar a perspectiva que obriga a uma análise da contradição imanente entre a introdução da tecnologia na produção e a intensificação da exploração da força de trabalho.

No documento O novo cenário laboral latino-americano (CEPAL, 2009), o ponto de partida é a redução da proteção trabalhista ao projetar que o desenvolvimento deverá se basear em uma institucionalidade trabalhista mínima que favoreça a competitividade e a empregabilidade. As recomendações para a empregabilidade se baseiam, essencialmente, na

capacitação para um mercado de trabalho mais flexível/precário para poder estimular a rotatividade e, portanto, a superexploração da força de trabalho com vistas a favorecer a transferência de renda para a acumulação do capital para poder favorecer os interesses e convergir com a competitividade das empresas. Como está explícito no documento: “os mercados de trabalho interno e externos.

Assim, o pensamento neoestruturalista da CEPAL não pode ser considerado um contraponto ou mesmo uma alternativa ao projeto neoliberal, à medida que se reeditam, sob “novas” condições, os velhos signos da dependência, que acirram a dominação externa e que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população (OSÓRIO, 2012, p. 104).

Com base nesses eixos o neoestruturalismo retoma para a análise alguns elementos da velha escola estruturalista dos anos '50 e '60, principalmente o enfoque da modernização produtiva e a possibilidade de desenvolvimento em condições de dependência. Logo, a proposta do neoestruturalismo deve ser pensada desde dois lugares: o contexto histórico e a herança teórica. Como foi colocado inicialmente as propostas alternativas ao desenvolvimento referem-se ao neoliberalismo e suas consequências, e no caso do neoestruturalismo, ao contexto latino-americano.

Camargo (2007) aponta, por exemplo, que para o caso chileno tem sido uma renovação constante do neoliberalismo para manter o seu estatuto imutável, o que levou a uma fusão deste com as políticas neoestruturalistas. Lá, diz Camargo, os termos como "equidade" ou "igualdade" têm se alternado (como slogan) constantemente para prometer o almejado "desenvolvimento social" para o futuro e, portanto, de alguma ou de outra forma oculta, foi dado o espaço e o tempo necessários para no final não alterar a estrutura já definida do neoliberalismo chileno.

Em outras palavras, o mistério de como se dá essa realidade palpável é constituído por essa reformulação de discursos e políticas subsidiárias que constroem uma realidade visível ou mais crível, do desenvolvimento social com conceitos como equidade e igualdade, mas na verdade acabam por não alterar a substância da estrutura já instalada. Esquemáticamente falando, consiste em prometer um futuro que pode ser alcançado no curto ou médio prazo, mas que nunca se transforma em presente:

“El neoestructuralismo en Chile se gesta en los centros de estudios de la oposición a Pinochet, fundamentalmente Cieplan y Flacso, como un esfuerzo por superar las deficiencias observadas en el viejo paradigma estructuralista-desarrollista, del cual los neoestructuralistas son tributarios” (CAMARGO, 2007 p. 11).

Entretanto, o tema do desenvolvimento carecia de todo interesse e sentido para grande parte da elite e tecnocracia governantes da região, e para a comunidade internacional privada e pública que as apoiava e com a qual se identificavam. Em seu discurso único e dominante, se afirmava de forma explícita e reiterada que o colapso do mundo socialista e a globalização do sistema internacional estavam configurando a superação das ideologias tradicionais, com a imposição da democracia liberal no político, e o sistema de mercado, na sua versão neoliberal, no econômico.

Dessa maneira, era de se supor que a sustentabilidade do desenvolvimento estava plenamente assegurada em virtude do supostamente reconhecido potencial de crescimento da economia capitalista globalizada e da implantação do regime democrático. Diferentes posições teóricas que abordam a problemática do desenvolvimento atribuíram maior importância à dimensão social do mesmo. Dentre essas correntes pró-capitalistas que se inserem no debate, assumindo a possibilidade de alcançar o desenvolvimento capitalista com equidade social, teríamos que destacar as ideias contemporâneas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); esta instituição vem insistindo desde 1990 na necessidade de alcançar a transformação produtiva das economias latino-americanas acompanhada de uma crescente equidade social.

Do anterior desprende-se que nas ideias que respondem às mais diversas posições; de um lado, deve se destacar quem, desde posturas anti-sistêmicas, argumentam que só é possível alcançar o desenvolvimento, e como parte de este, a justiça social, fora dos marcos do sistema capitalista; por outra parte estão aqueles que adotam posições reformistas e pretendem alcançar o desenvolvimento sem realizar as transformações essenciais; a eles há de se adicionar agentes tais como o Banco Mundial, que tem se caracterizado pela defesa do modelo neoliberal e agora se tornam os representantes de um suposto desenvolvimento social.

Tal confluência não é casual e se expressa em um aparente objetivo comum: combater a pobreza extrema e melhorar os altos níveis de iniquidade social e econômica que caracteriza o mundo hoje. Essa suposta convergência é a resultante do processo lógico do desenvolvimento capitalista e é acentuada pelos resultados da aplicação das receitas neoliberais de maneira generalizada.

Não obstante, as aparentes preocupações sociais presentes no discurso, aparecem hoje como contraditórias na prática, manifestada em um retorno às mais ortodoxas fórmulas neoliberais na procura de uma saída à crise estrutural que afeta o sistema no seu conjunto. Frente a este discurso, apoiado em parte em realidades históricas incontestáveis, os setores progressistas, de centro-esquerda e socialistas reagiram com ceticismo, mas ficaram na

verdade deslocados, confusos e perplexos. Porém, na medida em que o ufanismo neoliberal enfrentou na sua trajetória realidades cada vez mais complicadas e bastante menos exitosas que as esperadas, se abriu novamente um espaço para a reflexão crítica e para as propostas alternativas.

O embasamento teórico da matriz ideológica do Chile atual, o neoestruturalismo, categoria transversal ao nosso estudo, será abordado a partir da sua gênese nos centros de estudos da então oposição política a ditadura de Pinochet, fundamentalmente no contexto do CIEPLAN e FLACSO, como um esforço por superar as deficiências observadas no velho paradigma estruturalista-desenvolvimentista do qual os neoestruturalistas são tributários.

Cabe conceituar aqui o paradigma do novo desenvolvimentismo. A privatização das estatais, a abertura do mercado sem intervenções fortes do Estado no direcionamento desse Capital, a redução dos gastos sociais, o equilíbrio fiscal, entre outras medidas preconizadas pelo consenso de Washington vieram a culminar na crise financeira que teve a sua maior expressão no final do ano de 2008 (lembrando aqui que as crises são cíclicas e estruturais, inerentes ao modo de produção capitalista). Esse fato levou aos organismos multilaterais a repensar o modelo econômico vigente.

Na América Latina, o grande expoente desse pensamento é a nova CEPAL, que formulou possíveis saídas para a ortodoxia neoliberal e assim constituiu o que se convencionou chamar de novo desenvolvimentismo, porém com mínimas semelhanças com o desenvolvimentismo pregado pela antiga CEPAL (constituída a partir do ano de 1948), instrumento ideológico da burguesia industrial regional de outrora.

Na cartilha neoestruturalista, o Estado passa a ter um novo papel. Muitos intelectuais orgânicos do Capital latino apontaram o grande vilão residindo no modo de acumulação rentista (financeirização), por entender que, o mesmo, ao visar lucros de curto prazo, a partir da especulação financeira, acabou por provocar o desmonte das indústrias e assim comprometeu a geração de empregos e rendas, o que fez com que a circulação monetária ficasse comprometida.

Portanto, tal fato gerou uma disfunção na organicidade do Capital que, como saída, deveria ser corrigido com a intervenção estatal (o que fez alguns estudiosos considerarem haver forte influência neo-keynesiana), porém sem interferir nas ações pró-mercado.

De forma sucinta, o papel do Estado para os neoestruturalistas passa a ser o direcionamento do capital externo para as atividades produtivas, com enfoque, principalmente para as exportações e a busca da “equidade social”. Em momento algum se questiona o modelo privatista.

Concordamos que a velha ortodoxia neoliberal levou a sociedade a resultados catastróficos. No entanto, temos certeza que a solução vai para além de apenas corrigir essas “pequenas” disfunções ou reformar o Capitalismo, enquanto a atividade produtiva for alienada haverá uma consciência alienada. Esta é um reflexo daquela (MÉSZÁROS, 2002), logo não adianta fazer mudanças fenomênicas na atividade produtiva, esse sistema em sua essência é incorrigível.

As novas diretrizes cepalinas então, longe de terem algum caráter revolucionário ou constituírem uma heterodoxia, compõem a nova ortodoxia neoliberal, apesar dos membros da nova CEPAL¹² se julgarem diferentes dos liberais por defenderem um “Estado forte”.

Para explicar melhor, exponho, apoiando-me em Carcanholo (2010) que a estratégia recente da CEPAL mais se consubstancia enquanto uma nova fase revisionista do modelo neoliberal, do que vai de encontro a ele,

Restaria ao Estado corrigir as falhas do mercado, especificamente implementando medidas adicionais para evitar problemas distributivos, já que as reformas neoliberais trazem resultados apenas no longo prazo. (p.138).

Ao organizar as ideias de forma sucinta (mesmo que possa incorrer no perigo de cair em um reducionismo positivista) temos as seguintes fases:

Na antiga razão dual-estruturalista nacional desenvolvimentista tínhamos um Estado com fortes restrições à abertura externa da economia planejando e direcionando a estratégia de desenvolvimento, com olhos voltados para o mercado interno. Porém, redundou em fracasso. Como já exposto por Chico de Oliveira (2003) não havia como desenvolver o subdesenvolvido, pois “... o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade [entre o desenvolvido e o subdesenvolvido], uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’...” (p. 32), se referindo aos países de capitalismo periférico em relação aos países de capitalismo central. No caso chileno, existiu uma ferrenha inter-relação entre o modelo econômico desenvolvimentista e o tipo de nacionalismo impulsionado desde o Estado a meados do século XX e início da década de setenta, período durante o qual tiveram maior influência sobre o Estado chileno e suas políticas econômicas. Onde cada modelo econômico requeria da aplicação, reforço e

¹² Aníbal Pinto, em dois ensaios clássicos “A concentração do progresso técnico e de seus frutos no desenvolvimento latino-americano” (1964) e “Natureza e implicações da heterogeneidade estrutural da América Latina” (1969), transplantou para o âmbito interno o diagnóstico cepalino decorrente à distribuição e apropriação dos ganhos do progresso técnico em nível mundial. Esta transposição facilita demonstrar “a interação perversa, e por vezes imposta, entre setores, regiões, segmentos urbanos etc., que, diferenciados pela produtividade e pela articulação com o Estado, se apropriam diferencialmente dos ganhos de produtividade derivados da modernização” (LESSA, 1998, p.2).

massificação de um tipo particular de nacionalismo, que facilitasse o processo de sua aplicação a partir do Estado.

Em contrapartida ao modelo acima, como já exposto no início do texto, afloram as teorias neoliberais (ortodoxas), com a defesa explícita da abertura externa indiscriminada da economia e um Estado mínimo, passivo, o que também, por si só, redundou em fracasso, mesmo incorporando algumas medidas sociais, visto o social-liberalismo¹³. Por fim, como “solução para os males” surge a saída novo-desenvolvimentista, para qual a única diferença em relação ao neoliberalismo é o papel do Estado.

O anterior diz mais respeito a uma reflexão marcada pelo mal-estar produzido pelo fracasso de modelos de desenvolvimento omni-compreensivos que na opinião de muitos dos participantes dessa discussão, estaria na raiz da crise sociopolítica que acarretaria o violento golpe de Estado de 1973 que derrubara o presidente socialista Salvador Allende do poder.

É por conta disso que apesar de que o neoestruturalismo adquire sua primeira visibilidade em um debate acérrimo com o neoliberalismo da etapa pré-crise de 1982, na verdade se trata de um corpo doutrinal marcado pela necessidade de sua própria renovação como paradigma; pelo imperativo de encontrar uma nova equação ao eixo: estado – mercado – sociedade civil, que se observava esgotado no esquema estruturalista.

Daí que o que o neoestruturalismo principalmente critique, sejam os “excessos” ou “oportunidades” do que assume como uma implementação ortodoxa da matriz neoliberal, mais do que o caráter ou a necessidade da referida matriz (ARELLANO e CORTÁZAR, 1982, p. 70-71; FFRENCH-DAVIS, 2008, p.28-29).

Ademais, seu centro doutrinal combinará premissas diretamente tomadas do neoliberalismo com a elaboração de outras mais idiossincrásicas, as que, porém, a rigor constituem adaptações evolutivas dos postulados da matriz neoliberal então vigente.

Nesse sentido, o primeiro passo dos neo-estruturalistas é o abandono da ideia do desenvolvimento como resultado de um processo de industrialização guiado pelo Estado, que dominara a intelectualidade latino-americana desde 1960 em diante (CHILCOTE, 2003). Daí a adoção da premissa neoliberal que dá primazia ao crescimento econômico, fruto da iniciativa privada, à margem de toda política estatal empresarial.

Sergio Molina, um ex-estruturalista, por exemplo, enfaticamente assinalava em 1976 que essa era “a” via que permitiria ao Chile chegar a ser desenvolvido em 2010 (MOLINA,

¹³ O liberalismo social ou o socioliberalismo, também conhecido como liberalismo progressista, liberalismo democrático e liberalismo moderno nos Estados Unidos, é uma tendência política que defende que o bem-estar social e o desenvolvimento social sejam compatíveis com a liberdade de seus indivíduos.

1976, p. 392). Este autor sepultava assim a velha ideia do Estado como motor do desenvolvimento tão arraigada na elite política pré-golpe militar. Entretanto, a diferença do que os neoliberais defendiam, o neoestruturalismo ainda atribui um importante papel ao Estado e o assume como um ente essencialmente regulador das ‘imperfeições do mercado’ (MUÑOZ, 1993, p. 18).

Esta premissa evolutiva do neoliberalismo permite aos neoestruturalistas aderir a uma perspectiva mais diferenciada a respeito, por exemplo, da política de abertura de mercado, um pivô central do modelo neoliberal, defendendo inclusive políticas de proteção dos sectores menos favorecidos da economia, como explicitamente propõe Ricardo Ffrench-Davis (2008, p. 41-42) a esse respeito. Cabe precisar, contudo, que a maior flexibilidade do enfoque neoestruturalista deve entender-se como uma ênfase da participação do Estado na regulação do mercado, mas não em sua constituição ou substituição (OSORIO, 2003, p. 136).

Em vez disso, o papel regulador do Estado é o resultado de uma certa historicidade que inunda o paradigma neoestruturalista e que a diferença do neoliberalismo que não vê distorções no mercado, permite entender a este último como um construto histórico, sujeito às limitações próprias de agentes que embora racionais, se encontram muitas vezes carentes das adequadas fontes de informação para a tomada mais eficiente de decisões (STIGLITZ, 1994, p. 58).

Um “mercado distorcido” é para os neoestruturalistas o resultado lógico da complexidade da realidade, a qual resiste a ser assimilada a modelos puros, com os que os neoliberais tendem de forma obtusa a operar.

É nisso que o neoestruturalismo supera as ortodoxias da matriz neoliberal. Além disso, se contrapondo ao neoliberalismo o qual assume propondo as mesmas soluções para todos os casos, o neoestruturalismo termina defendendo um pragmatismo que recomenda soluções diferenciadas, em conformidade com as circunstâncias específicas e as características das instituições locais (FFRENCH-DAVIS, 2008, p. 40). Um indefinido e criativo processo de imaginar soluções, como frequentemente sinalizavam seus expoentes (LARRAÍN, 2005, p. 69).

É um erro, porém, assumir o neoestruturalismo como substancialmente distinto do neoliberalismo. Ambos compartilham da visão de que o mercado, após a regulação, deve dar espaço para um ‘lugar’ exclusivamente regido pela (livre) operação dos atores privados.

Ao conceber-se o mercado como um lugar, nesse sentido, proibido, um dado fornecido, a respeito do qual as equações do desenvolvimento devem adaptar-se e não de maneira

contrária, o que se consagra não é apenas o mercado, senão a estrutura de produção capitalista que subjaz a ele, como espaços vedados para a intervenção política.

Além disso, o indefinido e criativo processo de imaginar soluções para as imperfeições do mercado, defendido pelo neoestruturalismo, só permanece de pé enquanto não vincule ‘estruturalmente’ tais imperfeições com a fonte principal que as irriga. Daí que para que o neoestruturalismo pudesse finalmente constituir-se, teve primeiro de depurar-se, deixando de lado as correntes *dependentistas* cujo anti-capitalismo (CHILCOTE, 2003, p. 31), marcava um ponto de inflexão para os limites implícitos dentro dos quais as ‘indefinidas soluções imaginadas’ defendidas pelos expoentes do paradigma “*neo*” terminam operando.

Depurado de forma exitosa, no final da década dos oitenta o neoestruturalismo, capitaneado por uma plêiade de insignes economistas como Osvaldo Sunkel, Alejandro Foxley, Ricardo Ffrench-Davis, Patricio Meller e Oscar Muñoz, campeava na doutrina político-econômica da oposição a Pinochet que se preparava para ser governo.

É esse paradigma, impulsionado por atores experientes e legitimados na luta pela democracia, que se encontra na base da formulação da maior aposta modernizadora impulsionada pelo governo que regeu o Chile no período pós-ditatorial: o *Crecimiento com Equidade*.

A partir dessa *fórmula modernizadora do Chile em democracia*, se bem o neoestruturalismo constitui a base doutrinal do programa do *Crecimiento com Equidade*, adotado pela coalizão de governo conhecida como “Concertación de Partidos por la Democracia”, com um vasto período no poder no Chile, a sua formulação enquanto projeto hegemônico de modernização, que sustenta a compatibilidade entre crescimento e integração social, mediante a ação do Estado apenas reduzida à regulação do mercado e a implementação de políticas sociais, obedece primariamente à necessidade de legitimar a fonte de irrigação central neoliberal sobre a qual se assenta. Uma operação complexa, pois o referido conduto irrigador se encontrava marcado a fogo pela sua origem ditatorial. O componente de equidade foi o elemento diferenciador crucial que permitiu realizar com êxito a “operação legitimadora” da economia de mercado com preponderância do setor privado (BOENINGER, 1997, p. 463)

De acordo com Ffrench-davis (2008, p. 48), essa “operação legitimadora” do *Crecimiento com Equidade*, só se compreende na sua total dimensão quando o mencionado slogan se lê como uma fórmula na qual Crecimiento se representa em uma relação interna de implicância com a Equidade, e ambos fatores, por sua vez, em implicância necessária com a

noção desejada de Desenvolvimento: (C - E) - D (C: Crescimento; E: Equidade; D: Desenvolvimento).

Desta forma, não só crescimento implica equidade, senão que ambos necessariamente levam ao desenvolvimento. Era superada assim a fórmula neoliberal que assumia que o crescimento por si só acarretaria a equidade (fruto do desenvolvimento): C - D - E.

Cabe notar, entretanto, que na receita “Concertacionista”, o crescimento aparece como uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento. Isso faz dela, uma fórmula mais inclusiva que sintoniza com ‘o sentimento popular, mas cuidando de não alterar na substância a operação neoliberal. E ainda, conseguindo sua adequada adaptação evolutiva.

Com efeito, se observarmos a referida fórmula desde suas implicações omitidas poderemos finalmente perceber sua verdadeira potência hegemônica. O primeiro que cabe advertir é que ao parear *sequencialmente* crescimento (primeiro) e equidade (logo) como duas condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento, o que se faz é afirmar que existe *uma sequência só* de desenvolvimento (e crescimento). Ou melhor ainda, que o (tipo de) desenvolvimento (e crescimento) que se defende é independente do estágio inicial de equidade ou iniquidade presentes em uma situação determinada. Em outras palavras, a equidade é reduzida a um *explanandum* antes do que a um *explanans*.

Assim o projeto do *Crescimento com Equidade* muitas vezes mencionado pelas elites de opositoristas como uma aposta de modernização liberal democrática, a que nesse sentido entroncaria com o velho desenho livre-cambista existente no Chile com anterioridade ao modelo desenvolvimentista, este último rechaçado pelo conjunto da elite chilena.

Para além do problemático de tal enfoque, certamente a elite política do Chile atual parece conteste em assumir a consecução da equidade como uma meta técnica -de conteúdo ético decerto- mas desprovida de todo teor confrontacional, ou seja, à margem da luta política (SILVA, 1993, p. 104-105). Nesse sentido, a equidade é necessariamente entendida em um tom residual -a inclusão dos excluídos- totalmente sujeita à lógica central da modernização que é entendida fundamentalmente como econômica – crescimento –, dando origem ao que Silva denominou uma modernização técnico-*Shumpeteriana* (SILVA, 1998, p. 87).

Influenciados por esta conjuntura bem como pelas novas interpretações heterodoxas¹⁴ a respeito do desenvolvimento surgidas no centro, tais como as abordagens do crescimento endógeno, do novo institucionalismo, das novas teorias do comércio internacional e das

¹⁴ Uma abordagem geral sobre estas teorias e sua conexão com as ideias neoestruturalistas pode ser conferida em SZTULWARK, 2005, cap.3

teorias evolucionistas; os membros da CEPAL tomaram a decisão deliberada de abraçar o importante empreendimento de atualização do seu pensamento. Com o retrocesso experimentado pelas economias latino-americanas sob os ditames das propostas neoliberais, caberia aos neoestruturalistas a missão de resgatar a tradição estruturalista e incorporar ao seu receituário políticas seletivas que fizessem frente às políticas supostamente neutras do neoliberalismo. Neste intuito, foi elaborado uma série de relatórios, documentos e seminários temáticos visando reduzir o impacto dos processos inflacionários e os desequilíbrios externos que tanto assolavam as taxas de crescimento da região.¹⁵

No Chile, é notória a existência de uma redução relevante da pobreza extrema nos últimos vinte anos, um êxito importante se conseguirmos esquecer o permanente incremento e cristalização das desigualdades. Contudo, o modelo econômico implementado no Chile durante a ditadura militar do Pinochet, e aprofundado durante os governos posteriores, até os dias atuais, tem tido efeitos importantes sobre as características do emprego ao qual podem aceder os chilenos, especialmente para aqueles trabalhadores que possuem um menor nível de qualificação. Uma vez que se bem na administração Piñera foram criados 688 mil empregos, um 85% corresponde ao familiar não remunerado, pessoal de serviço doméstico, trabalho por conta própria (de baixa qualificação e poucas horas) e emprego assalariado terceirizado (subcontratação e suministro), que ainda que disponha de contratos, corresponde a empregos mais instáveis, precários e de baixos salários, conforme o último Censo Nacional de 2016.

De acordo com a mesma fonte, estes trabalhadores não só têm empregos mal pagos e sem proteção social alguma, senão que se encontram permanentemente expostos às reduções do quadro de funcionários próprias de um regime de trabalho flexível. Cenário onde o PIB cresceu um 21 % e a pobreza em vez de diminuir, aumentou um 5,1 %.

Neste contexto de vulnerabilidade, a atividade política articulada em volta do assunto trabalhista perdeu força paulatinamente, com exceção daquela ligada ainda ao sistema público: saúde e educação. Nesse sentido, as dificuldades na sindicalização no setor privado têm sido amplamente documentadas pela bibliografia sobre o tema, onde a capacidade dos trabalhadores de resistir, reverter ou participar da elaboração das políticas públicas no referente ao emprego, tem sido praticamente nula: a legislação trabalhista desenhada sob a ditadura militar, foi aprofundada no país de maneira importante, durante o período de transição política, muito embora da constante oposição das debilitadas organizações sindicais de caráter nacional.

¹⁵ Ver ROSENTHAL, Gert. Los años ochenta y noventa. In: CEPAL. La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 73-80.

Assim, no cenário de uma profunda reestruturação da trama de relações de poder na sociedade chilena, este fenômeno se encontra relacionado com as consequências políticas da emergência de novas formas de habitar e conceber os espaços, produtoras e produzidas mediante a nova configuração do poder no Chile. Historicamente, no país havia a centralidade do componente operário no modelo desenvolvimentista, o qual implicou uma inserção deste segmento no espaço político a partir do sindical e articulou, durante boa parte do século XX, a ação e sua identificação política.

Esta articulação entre o político e o trabalhista fez parte de uma determinada forma de os trabalhadores habitarem no seu espaço cotidiano, fazendo-os parte de um lugar comum e de uma narrativa compartilhada.

Nesse sentido, as mudanças no nível da estrutura ocupacional e na configuração do trabalho parecem ter fragmentado este lugar comum, dando lugar a novas formas de habitar os espaços caracterizadas por uma ancoragem territorial. Estas novas formas de habitar os espaços configuraram, a partir do período de transição, novas formas de identificação política com consequências relevantes para esses setores.

Assim, se observará a relação entre estas identidades territorializadas com o sistema político, com o objetivo de dar conta daqueles mecanismos que desde este campo influenciam ou potenciam a produção da pobreza no Chile.

Analisar as transformações da estrutura ocupacional chilena é dar conta, em grande parte, do acontecer de um sector cuja centralidade é indiscutível durante a maior parte do século vinte: os trabalhadores ligados ao setor primário e secundário. Este setor não só teve um maior peso na estrutura ocupacional em comparação com outros grupos, senão que também ocupou um lugar estratégico no sistema político chileno até 1973 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DEL GOBIERNO DE CHILE, 1990).

Chile teve uma proletarização sumamente precoce em comparação com outros países da região (ZAPATA, 1986; 2007; LEÓN ET AL., 2001), pelo que se caracterizou por uma estrutura ocupacional clássica, na qual a importância da população operária chegou em 1971 a um 34,5%. Dessa alta percentagem, um 25,8% estava representado por posições operárias ligadas à indústria e à construção, enquanto o emprego de baixa qualificação no setor do Comércio e Serviços representava apenas um 7,4% (LEÓN e MARTÍNEZ, 2001, p. 16).

É importante apontar que dada a baixa prevalência do trabalho feminino durante esses anos, o “estilo de vida operário” tinha uma relevância muito maior uma vez que cada posição contabilizada representava também um lar. Esta precoce proletarização teve incidência na

rápida configuração de numerosas organizações e partidos políticos de raiz operária e mesocrática.

A posição estratégica deste setor na economia nacional e sua grande capacidade de organização levou ao sistema político chileno a contemplar formas para incorporar essas organizações, o que configurou um sistema político relativamente inclusivo e ancorado na posição dos indivíduos na trama econômica (ZAPATA, 2007; GARRETÓN, 1989).

Desse modo, os trabalhadores se mantiveram integrados através da ação política e sindical, fenômeno que se transformou a partir do período ditatorial, não só por causa da política repressiva da ditadura contra o movimento sindical e social, mas esta foi realizada também através de uma transformação econômica que modificou aquilo que historicamente havia constituído o coração de integração política e social no país: o espaço trabalhista. Com exceção do período que compreende desde 1948 a 1958, período onde o Partido Comunista do Chile e outros referentes políticos alinhados com o bloco soviético foram declarados ilegais.

Em 1975 foram aplicadas as primeiras políticas destinadas ao controle da inflação e a inserir a economia chilena nas novas condições do mercado mundial. Estas políticas foram o antecedente direto daquelas inspiradas no Consenso de Washington, aplicadas no marco da crise de 1982, e que buscaram a transformação completa da matriz produtiva do país, através da liberalização da economia e a redução do papel econômico do Estado (HIDALGO, 1982).

Em termos de estrutura ocupacional, a nova política econômica impactou através de uma importante diminuição do setor operário qualificado e dos trabalhadores ligados ao aparato estatal, processo que se agudizou para fins da década dos oitenta. As cifras nos falam de um repasse da mão-de-obra desse setor ao setor de serviços, fenômeno denominado *desobrerización* (LEÓN e MARTÍNEZ, 2001).

Por outro lado, a nova política econômica impulsionou um processo de terciarização da economia. Em termos de estrutura ocupacional, isso implicou num repasse importante de mão-de-obra ao setor serviços, o qual se materializou em primeiro lugar através de um deslocamento da mão-de-obra para posições de baixa qualificação.

O processo da terceirização também implicou em um importante aumento do setor qualificado, profissional e técnico: para o ano 1982 este setor representava apenas um 12,3% da população economicamente ativa, enquanto para o 2002 constituía um 27,8%³, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística do Governo do Chile.

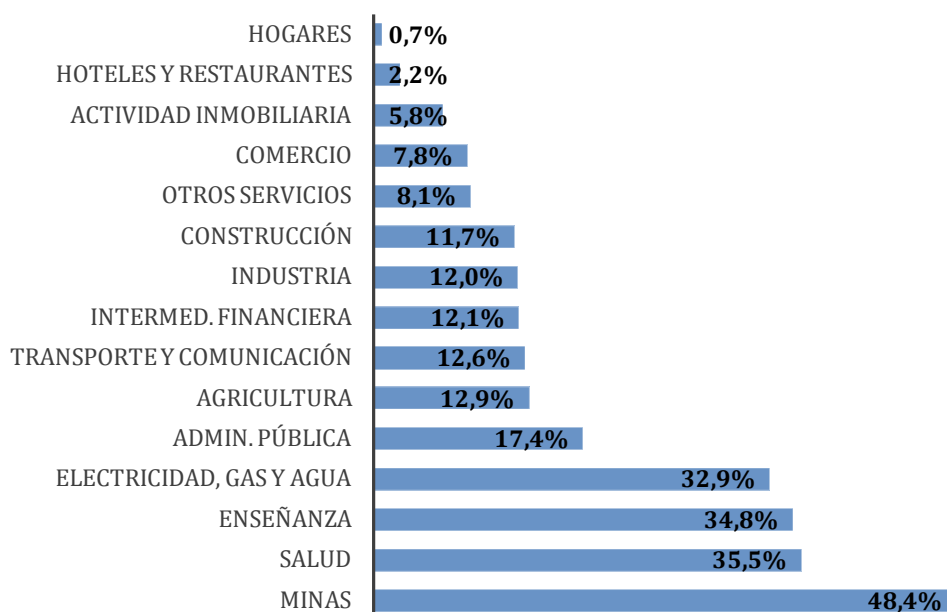
No caso daqueles trabalhadores que passaram a ocupar posições de baixa qualificação no setor Serviços, o vínculo com o espaço trabalhista mudou radicalmente. Em um primeiro

momento, a crise econômica de final dos setenta e início dos oitenta deslocou uma boa parte dos trabalhadores do setor primário e secundário para a categoria de desocupados.

Os altos níveis de desocupação, produto das políticas econômicas de *shock*, fizeram do emprego precarizado a única forma de sobrevivência em um contexto completamente adverso: dissolvidas as organizações sindicais e partidos políticos, a nova política trabalhista se foi consolidando no caminho de eliminar aquelas restrições que “obstaculizavam” a concorrência do mercado do fator trabalho.

A situação atual expressa o surgimento de uma nova condição ao trabalhador que possui vínculo institucional precário. Esta parcela é formada por diversas formas de ocupação, que possuem em comum a fragilidade em termos de direitos trabalhistas e seguridade social. De um modo geral, os trabalhadores terceirizados possuem condições de trabalho mais precárias em termos de garantias legais. Trata-se de um fenômeno presente em diversos ramos do mercado trabalho. O gráfico a seguir indica a proporção de terceirizados no Chile, conforme o ramo.

Gráfico 1 - Porcentaje de ocupados terceirizados según rama:



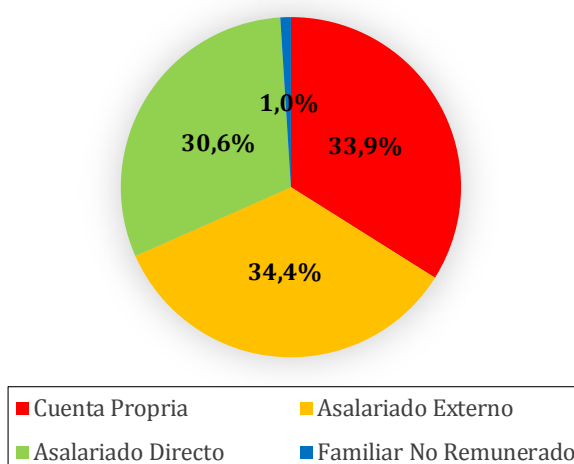
Fonte: Fundación SOL, dados CASEN 2018.

Os trabalhadores das minas constituem o grupo com maior porcentagem de terceirizados, seguido da saúde, do ensino e da eletricidade, gás e água. São os trabalhadores que se submetem as condições impostas pelo mercado de trabalho, pois encontram

dificuldades de organização em um contexto de alta exploração, precarização e desemprego. As minas do Chile são exploradas pela empresa estatal e pelas multinacionais que ficam com lucro e exploram intensamente a força de trabalho¹⁶.

Conforme apresenta o gráfico a seguir a tendência para o trabalho por conta própria no Chile é expressiva.

Gráfico 2 - Últimos 75 meses, distribución de los nuevos empleos



Fonte: Fundación SOL, 2015.

No gráfico acima a informalidade compreende 33,9% dos empregos no Chile. Esta categoria reúne um grupo bastante heterogêneo, constituído por sujeitos que alcançam um rendimento suficiente para pagar pelos serviços que necessitam, mas também agrega um grupo ainda maior de trabalhadores que sobrevivem com a baixa renda obtida como camelôs, ambulantes etc, enfrentando, portanto, dificuldades para bancar o pagamento de necessidades sociais básicas.

Para diminuir os efeitos pontuais da crise sobre os trabalhadores foram criados programas de emprego mínimo, orientados a realizar uma certa contenção dos efeitos negativos sobre as famílias.

Dada a escassa cobertura e baixos salários dos programas de emprego mínimo, os trabalhadores deveram diversificar suas fontes de ingresso familiar, através da incorporação

¹⁶ Em 2017, os trabalhadores da Mina Escondida fizeram uma greve que durou 44 dias. Eles reivindicavam aumento de salário e um novo acordo coletivo. No primeiro trimestre de 2016, a empresa anglo-australiana BHP Bilinton lucrou US\$ 527 milhões, mas com a greve estima-se que chegou a perder 91% em comparação com o este período em 2017. PRESSE, France. Chile: lucro de Escondida, maior mina de cobre do mundo cai 91%. Dia 29/09/2017. Disponível em www.g1.globo.com. Acesso em 04/05/2019.

do trabalho feminino, o desempenho de várias ocupações informais de maneira simultânea (“bicos”) e a produção familiar de produtos para o comércio informal. Esta diversificação do ingresso das famílias também teve seu correlato a nível coletivo, a partir do papel das diversas organizações que foram agrupadas sob o nome de organizações de sobrevivência econômica: Painéis comunitárias, comitês de desempregados, “comprando juntos” e os restaurantes populares. Estas organizações floresceram no final da década dos setenta e início dos oitenta, gerando redes de apoio que mitigaram os efeitos econômicos do ajuste estrutural.

Apesar de que os ajustes estruturais foram diminuindo seu impacto sobre a desocupação, ainda que não sobre suas formas precárias de ocupação, a nova orientação econômica e o progressivo processo de terceirização da economia impediram a reintegração de uma boa parte destes trabalhadores aos postos que originalmente possuíam antes do ajuste.

A diminuição e modificação da organização produtiva do setor primário e secundário não só reduziu o número de trabalhadores necessários para este ramo econômico, senão que também transformou substancialmente sua qualificação necessária para poder ter acesso a um posto de trabalho estável.

Assim, nem sempre aqueles que possuíam um nível mais alto de qualificação conseguiram postos relativamente estáveis dentro do mesmo setor, e uma boa parte destes trabalhadores ficaram à margem por causa da obsolescência de sua especialização e conhecimento. Para estes trabalhadores, a especialidade aprendida deixou de ter um lugar na nova organização do processo de produção, razão pela qual deveram se incorporar a trabalhos temporários ou esporádicos no mesmo ramo de produção ou simplesmente transitar para o setor terciário.

Para aqueles que ficaram fora da nova organização produtiva, a saída da crise não foi tão fácil. Durante o período mais crítico se mantiveram em posição de desocupados, sob os planos do emprego mínimo e da diversificação das fontes de ingresso. Desenvolveram diversas atividades, dentro das quais destacaram o comércio informal ou no varejo, atividades de construção e o trabalho doméstico assalariado.

O deslocamento para o setor terciário se deu em condições muito desfavoráveis: houve uma perda da sua qualificação importante, já que uma boa parte destes trabalhadores desempenhava tarefas de relativa complexidade, e no marco de um processo produtivo específico. Este conhecimento prático, ao não ser atualizado ou recuperado, reduziu o valor do trabalho do indivíduo, bem como o potencial de uma rápida capacitação ou qualificação do trabalho.

Eles se converteram, como diz Winn (2004), nas vítimas do milagre chileno. Considerando estas múltiplas evidências, é importante enumerar de forma tão clara quanto possível quais as ferramentas econômicas que permitiram aos tecnocratas chilenos pregar o "sucesso" de seu modelo.

a. O cobre

Claro, e por muito tempo, a grande questão em jogo é a desnacionalização do cobre. O Chile é um país que vale a pena pelo capital transnacional o que seus recursos naturais valem. Atualmente, a produção da mineração chilena é equivalente a 17,4% do PIB, sendo que 16% corresponde às exportações de cobre e cerca de 70% à mineração privada. Ou seja, mais de 12% do PIB sai do Chile através da produção minerária privada.

b. As Administradoras do Fundo de Pensões

O sistema de capitalização individual obrigatório consiste no fato de que todos os trabalhadores devem depositar uma porcentagem de seu salário ou renda em uma conta pessoal a cada mês. É o sistema de Administradores de Fundos de Pensão (AFP), criado em 1980, que exige que os chilenos contribuam com 10% de seus salários para Administradores privados, que podem usar essa economia forçada como fonte de capital para empresas relacionadas. Sem oferecer em troca qualquer garantia real de rentabilidade, nem absolutamente qualquer participação na política de investimento, para aqueles que são propriamente os donos desse capital.

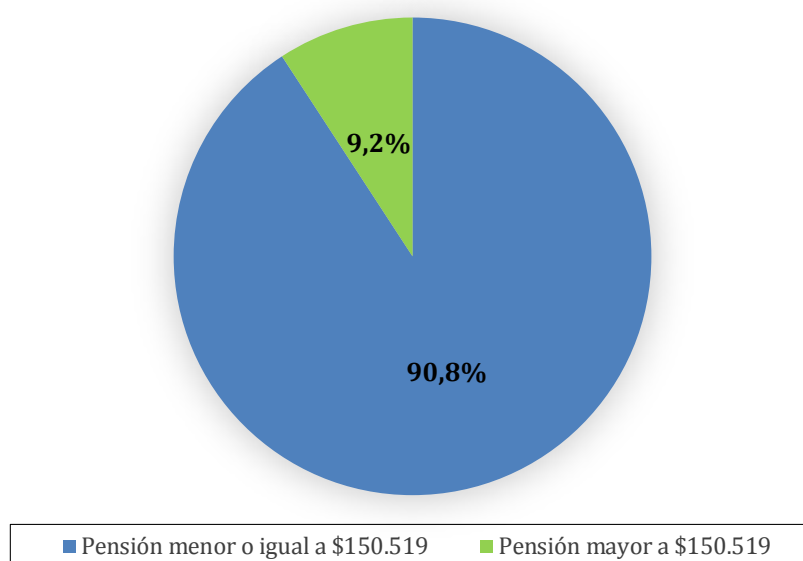
Após mais de trinta anos, o sistema acumulou mais de 250 bilhões de dólares, nominalmente de propriedade dos trabalhadores. Nestes fundos, os proprietários dos Administradores cobravam cerca de 30% das comissões para a sua administração independentemente de os investimentos que eles produzem tenham uma rentabilidade real ou não. Isso significou que, apesar das flutuações e crises financeiras, os proprietários das AFP receberam entre 500 milhões e um bilhão de dólares por ano, segundo a Superintendência de Fundos de Pensões.

Vale ressaltar que, desde 2008, devido à crise financeira internacional, o fundo global, pertencente aos trabalhadores, diminuiu cerca de 30%!, Um valor maior que todos os lucros obtidos por esses fundos nos 27 anos anteriores e mesmo assim os proprietários das AFPs obtiveram em 2008 ganhos de 10 milhões de dólares. Mas já em 2009, sem que os fundos realmente se recuperassem, seus lucros retornaram à ordem de 500 milhões de dólares. Nestas duas formas, a possibilidade de utilizar as economias forçadas dos trabalhadores de todo um

país e a liberdade de apropriar cerca de um terço dessa poupança como comissões, as AFPs foram o feixe mestre dos empresários nacionais de varejo, Frutas e peixes, polpa e papel, mineração privada média. Como figura ilustrativa, devemos considerar que 70% dos fundos foram investidos em apenas dez grandes grupos de empresas chilenas.

O inverso dessa contribuição gigantesca dos trabalhadores para a grande empresa privada é dramático. Em 2012, a pensão média paga pelo sistema de Administradores de Fondos de Pensiones (AFP) atingiu apenas 178.000 pesos (cerca de 260 dólares). As pensões pagas corresponderam em média a apenas 33% do salário recebido pelos trabalhadores antes de se aposentar. Pior ainda, 60% das pensões pagas pelas AFP entre 1982 e 2009 foram contribuídas pelo Estado. Uma situação que é explicada porque 60% dos pensionistas recebem menos de 75.000 pesos (108 dólares) e suas aposentadorias devem ser compensadas por uma contribuição estatal. O gráfico a seguir apresenta a proporção entre trabalhadores com pensões menores e maiores de \$ 150.519, na modalidade “Retiro Programado”.

Gráfico 3 - Porcentaje de jubilados con pensiones menores a \$150.519.
Modalidad Vejez Edad Retiro Programado (pensiones pagadas por las AFP)



Fuente: fundación SOL, 2016.

A retirada programada é uma forma de pagamento em que a AFP é quem paga a pensão. Se a pessoa morrer, o grupo familiar estará protegido, pois gera uma pensão de sobrevivência para seus beneficiários, pagamento de taxas mortuárias e herança se não houver beneficiários de pensão. Entretanto ele apresenta alguns problemas bastante sérios. O perfil esperado da pensão que gera vai diminuindo no tempo: uma pessoa pode começar com uma

pensão de 100 e terminar com uma pensão de 30. Assim, quem espera certa quantia no momento da aposentadoria encontrará uma renda que diminui. Isso vai contra o que se quer do ponto de vista da seguridade social. Desse modo, eles podem se tornar dependentes de parentes ou mesmo se sentirem impelidos a continuar trabalhando. Os dados nos levam a pensar em termos do risco de queda na qualidade de vida ao longo da velhice após a aposentadoria.

c. A evasão fiscal

O outro mecanismo que explica que 0,1% dos contribuintes chilenos acumulam 17% da riqueza nacional são as múltiplas formas de evasão de impostos que as empresas desfrutam há mais de trinta anos. Somente para o principal deles, o chamado Fundo de Utilidades Tributáveis (FUT), os empresários deste país conseguiram evadir cerca de 40 bilhões de dólares em impostos. Uma pequena contribuição ao custo de possíveis benefícios para todos os chilenos, o que lhes permitiu capitalizar e impor seu crescimento como se fosse um produto de sua própria "eficiência". Em geral, um sistema fiscal foi construído em que os empregadores pagam sistematicamente menos impostos do que os trabalhadores.

Precarização do emprego, desnacionalização dos recursos naturais, privatização da administração dos fundos de pensão, um sistema de vantagens fiscais generosas, estes são os grandes mecanismos que operaram desde a época da ditadura. Mas para eles, devemos adicionar uma segunda fase, que, como avancei, amplia e aprofunda o modelo, que agora foi gestado e implementado completamente em "democracia".

A grande questão agora, em geral, é a completa funcionalização do Estado quanto ao interesse dos empreendedores privados. Além da privatização que recorre ao simples e brutal arquivo de venda dos ativos acumulados por todos a um preço determinado, é agora a introdução da lógica de gestão de empresas privadas na gestão de serviços públicos, acompanhada por uma enorme tendência que leva o Estado a privilegiar, e até mesmo financiar diretamente, empresas privadas em detrimento de seus próprios serviços. Um regime em que o grande capital consegue transformar os serviços em áreas de negócios, tradicionalmente consideradas como direitos sociais, que devem ser providenciadas e garantidas pelo Estado. Na comercialização de serviços, que resultam dessas políticas, o custo é progressivamente descarregado sobre os usuários, o Estado autoriza e endossa o lucro com bens essenciais, e contribui diretamente e indiretamente com o capital exigido pelas empresas privadas para implementar seus negócios. Isto é particularmente claro em quatro áreas que são

extremamente sensíveis para cidadãos comuns: transportes públicos, educação, saúde e indústria alimentar.

O caso dos transportes públicos no Chile representa uma mistura de neoliberalismo e corrupção aberta. A privatização da Companhia de Transportes Coletivos do Estado foi realizada nos primeiros anos da ditadura, sob o pretexto de sua ineficiência e obsolescência tecnológica. O transporte de passageiros na cidade de Santiago (que concentra 40% da população do país) e em todas as outras grandes cidades, no entanto, piorou ao longo do tempo devido precisamente às mesmas razões cuja solução, a propósito, não interessava aos empresários privados "eficientes" no mínimo. Apesar desta ineficiência, quando uma mudança radical foi planejada desde 2004, a premissa que se tornou óbvia era que ela devia ser feita a partir de novas concessões para os mesmos ou para outros empresários privados.

A extrema estranheza e a falta de viabilidade do projeto pródigo que foi projetado durante o governo de Ricardo Lagos tornaram-se visíveis assim que sua implementação começou, oportunamente e as pressas para impô-lo ao próximo governo. Mas naquele contexto, o enorme impacto que esta ineficiência radical implicava nas rotinas da grande cidade abriu caminho para uma solução extraordinária: o Estado subsidia totalmente as possíveis perdas que os empregadores poderiam enfrentar. Foi então conhecida uma das vozes secretas desta grande renovação: nos contratos que o Estado assinou com esses empreendedores foram garantidos, em qualquer caso, margens de lucro.

Uma fórmula que tem sido usada cada vez mais frequentemente em licitações para obras convocadas pelo Estado: nas estradas, nas prisões concessionadas, como veremos mais adiante, em hospitais públicos.

No caso do sistema de transporte de passageiros, desta maneira única, nos primeiros cinco anos de operação, o Estado teve que desembolsar mais de US \$ 9,5 bilhões. Uma quantidade absurda que, de fato, é muito maior que a que esses empresários tiveram que gastar para comprar todas e cada uma das máquinas com as quais eles ofereceram para oferecer o serviço.

Não só isso, os contratos foram assinados, redigidos pelos próprios representantes do Estado, que não estabeleceram nenhum mecanismo real para monitorar a qualidade do serviço, que estabeleceu padrões de conformidade para os quais absolutamente nenhuma punição foi estabelecida no caso de não ser realizada, que não constituiu absolutamente nenhuma proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores que estavam empregados.

Quando a oposição ao atual governo visou a possibilidade de vencer as eleições para o próximo governo e, portanto, de herdar a perda de prestígio e o enorme custo do sistema,

ambas as partes concordaram em não transformar a questão em uma questão de campanha, (nem o certo criticou o governo no que era o seu flanco mais fraco, nem o governo invocava o direito de resolvê-lo se ganhasse), e eles concordaram em uma lei que assegurou o financiamento da ineficiência e os lucros dos empreendedores , à custa de todos os chilenos: foi acordado por lei que o Estado apoiaria o sistema e outros equivalentes nas outras regiões do país , por um montante equivalente a 16 bilhões de dólares na década de 2012-2022. Mesmo assim, esse montante não é suficiente, e todos os itens orçamentais são aprovados para aumentar as contribuições.

Quando se considera essa incrível acumulação de ineficiências e custos com certa perspectiva, no entanto, você percebe que, por trás do que parece ser simplesmente idiotice e descuido, existe uma política sistemática, práticas que sistematizam a corrupção. Em grandes contratos de obras públicas que são oferecidos a empresas privadas, por exemplo, além de garantir margens de lucro, um licitante é geralmente aceito, prometendo, a um custo muito conveniente, realizar um trabalho, digamos, em 100 milhões de dólares. Uma vez que a sua proposta é a mais barata e mais conveniente, é validamente adjudicado o concurso. No entanto, no decorrer do trabalho, o contratante afirma que ele deve fazer "correções" ou "extensões" para o projeto original e, em seguida, fora de qualquer proposta, o contrato é renegociado por valores que podem até duplicar o custo projetado original. Ou, em outro caso, nos estudos sobre o impacto ambiental que uma empresa privada produziria, as instalações são autorizadas para um determinado tamanho, mas a empresa estende suas instalações sem limites somente com o estudo e a autorização inicial.

O caso das indústrias alimentares é ilustrativo dessa tendência sistemática de funcionários públicos a favor do interesse privado, que é mesmo defendido doutrinariamente nos cursos de treinamento em que são treinados. Um regulamento é emitido sobre os conteúdos máximos que os componentes de um alimento devem ter para não prejudicar a saúde de tal forma que esses máximos permitem praticamente todos os alimentos já em circulação, sejam prejudiciais ou não. Os acordos de livre comércio são assinados com todos os tipos de cláusulas que permitem enfraquecer a autonomia e até mesmo a segurança alimentar do país. São aceitas as imposições da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre a circulação de transgênicos e patentes sobre produtos biológicos. É aceito e promovido, sem grande publicidade, sem que haja uma lei que o autorize, o cultivo de transgênicos no Chile ("apenas para exportação"). A importação de transgênicos para consumo é autorizada sem limite. É alcançado, por meios regulatórios, que os produtos que contêm transgênicos não alertam os consumidores.

O grande "sucesso" deste modelo no Chile apenas esconde uma grande catástrofe social para os setores mais amplos do povo chileno, e uma maneira de depredação e pilhagem de suas riquezas, é algo que mostrou, com figuras impressionantes, muitas vezes. Basta indicar dois dados:

- A. Entre 2006 e 2011, grandes empresas estrangeiras extraíram mais de 160 bilhões de dólares em lucros do Chile. Também deve notar-se que, embora o investimento total dessas empresas entre 1974 e 2006 tenha ascendido a 19,9 bilhões de dólares, apenas em 2006 obtiveram lucros de 25,4 bilhões de dólares.
- B. De acordo com os dados do *Servicio de Impuestos Internos* (SII), 99% dos chilenos vivem com um salário médio de US \$ 680 (473.000 pesos), o outro 1% com salário médio de US \$ 27.400 (19.060.000 pesos), ou seja, 40 vezes maior.

É importante notar que esta maioria também é desigual: 81% das pessoas no Chile vivem com um salário médio de apenas 338 dólares (235.000 pesos) com um teto, na média, de 1.096 dólares por mês (762.000 pesos). Segundo os dados fornecidos pelo SII.

Dados como estes são aqueles que nos permitem entender a fraude que está por trás das figuras macroeconômicas "bem-sucedidas". Mas, mais do que as figuras que a caracterizam, ou a sua origem sangrenta, o que interessa aqui é que esse modelo consistiu em profundidade e como uma análise marxista pode explicar sua "normalidade", isto é, para a extraordinária estabilidade política que o acompanhou até hoje. Descreva seus mecanismos e os compromissos políticos que permitem seu funcionamento.

A primeira fase do modelo neoliberal, a privatização dos ativos do estado e a redução dos gastos do estado, é a que foi melhor estudada e documentada. É também aquele que seus próprios gerentes anunciam mais frequentemente, atribuindo-lhe todos os tipos de efeitos "de computador", "disciplinadores", do caos em que os Estados teriam mergulhado nas economias modernas.

Os vários analistas da esquerda que abordaram isso colocaram grande ênfase em suas origens violentas. Por um lado, a extrema violência militar das ditaduras latino-americanas nos anos 70. Por outro lado, a extrema violência da corrupção civil que, protegida naquela posição de força, privatizou e desnacionalizou a riqueza e os aparelhos produtivos do Estado levantados após décadas de economias desenvolvimentistas.

Esta ênfase na violência explícita, no entanto, há muito contribuiu para obscurecer a segunda fase, muito mais profunda, em que o modelo foi ampliado e consolidado, promovido

mesmo por atores políticos que foram vítimas de níveis variados de violência em primeiro lugar, e que eles usaram sistematicamente a qualidade das vítimas para legitimar como "alternativas", ou como "modificações na medida do possível", os dogmas muito econômicos que afirmam criticar.

É a segunda fase, na qual o Chile é novamente um modelo exemplar, que hoje é urgente analisar e criticar porque está presente em quase todas as "saídas" que são oferecidas em todo o mundo para os efeitos da crise financeira. Isso é arrastado desde 2008. É o único que é necessário expor e denunciar acima de tudo para mostrar um dos principais mitos da crítica anti-neoliberal prevalecente: o modelo neoliberal não foi imposto, nem foi efetivo e viável, desde e através de ditaduras militares. A sua verdadeira eficácia e profundidade foi progressivamente implementada através dos governos civis, através de meios "democráticos" e através de coalizões políticas que afirmam ser "centro-esquerda". Lagos e Bachelet são os herdeiros perfeitos de Pinochet e seus ministros das finanças.

A necessidade de uma alternativa diante do cenário atual de desaceleração econômica no país, muitos têm vindo a defender posições em termos das causas disso. Era de se esperar que o direito assumisse um papel anti-reforma no debate, no entanto, é de se estranhar que não seja surpreendente que a política econômica atual não leve a uma recuperação real. O roteiro da política econômica não teve mudanças substanciais nos últimos 40 anos. Tem sido, desde o Consenso de Washington, a mesma agenda que, inicialmente, procurou enterrar os alicerces do modelo (neoliberal), e depois se dedicou a aprofundar e atualizar os princípios de acordo com os novos padrões adotados pelo desenvolvimento do capital em a economia mundial. Um dos slogans mais repetidos nos debates sobre o futuro da economia do país é a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento.

Esta ideia geralmente vem depois de propor que o Chile não possa continuar dependendo da mera extração de cobre e outras matérias-primas, o que deve agregar mais valor ao que produzimos. Mesmo que este seja um consenso hoje, o caminho para alcançá-lo, como se materializaria e o propósito final do estabelecimento de um novo modelo econômico estão pendentes de discussões e a partir do qual uma disputa ideológica profunda pode ser esperada.

É de se esperar que a ideia de uma nova forma de política econômica se torne mais forte. Isso ocorre porque é algo que está cada vez mais presente no debate econômico global. Em meados de 2016, um artigo intitulado "Neoliberalism: Oversold?" foi publicado, cuja primeira página mostra a Bolsa de Valores de Santiago do Chile. O mais curioso de tudo, é que este artigo tem como autores três dos economistas mais influentes do IMF¹³. Em termos

gerais, o que eles propõem é que as políticas neoliberais tiveram três principais consequências negativas:

- (i) Os benefícios em termos de crescimento econômico são difíceis de estabelecer quando você vê um amplo grupo de países;
- (ii) Os custos em termos de aumento da desigualdade são predominantes e;
- (iii) O aumento da desigualdade prejudica o nível e a sustentabilidade do crescimento econômico. Ou seja, mesmo que o crescimento seja o único objetivo da agenda neoliberal, os defensores dessa agenda precisam se preocupar com a desigualdade porque isso reduz as possibilidades de crescimento.

Tudo o que está acima, diz-se que usa o Chile como o exemplo mais puro da agenda neoliberal. A história econômica do país está inscrita na história política do desenvolvimento latino-americano, dos países da periferia, sempre determinada pela relação com os blocos das economias desenvolvidas e pela evolução e transformação do capital.

Ao longo dos anos, o Chile experimentou os dois *booms*, com taxas de crescimento de mais de 6% e também crises econômicas graves com longos períodos de baixo crescimento. A estrutura produtiva que o país tem potencial para alcançar um alto crescimento, no entanto, não é suficiente alcançar dados recorde do PIB por um par de anos, o verdadeiro desafio é propor uma estratégia de desenvolvimento que permita uma sustentabilidade do crescimento.

Uma das principais lições que se conclui, não só da experiência chilena, mas de todos os países, é que o mercado não é eficiente na alocação dos recursos para alcançar o desenvolvimento de longo prazo e, portanto, o Estado deve se posicionar como agente ativo e auditor na atividade econômica, reconhecendo e superando os erros em que incorrer em períodos anteriores.

As políticas econômicas da coalizão da Concertação foram circunscritas ao desenvolvimento do modelo neoliberal imposto no Chile pela ditadura; estes têm sido muito focados em manter uma estabilidade macroeconômica e uma posição fiscal "responsável", mas muito pouco no desenvolvimento produtivo que é necessário alcançar níveis de crescimento sustentável.

Contudo, no outro extremo, 1% da população se apropria de 30% da renda do país, através de empresas controladas por 8 famílias que somam US \$ 36.5 bilhões em equivalência patrimonial.

É por isso que a negociação coletiva, o aumento dos baixos salários e o controle efetivo dos impostos são tão importantes para reduzir a desigualdade e a expropriação da riqueza por uma minoria. Finalmente, um elemento central do modelo de desenvolvimento é o

investimento. É possível pensar no investimento como elemento diferenciador entre um modelo de desenvolvimento capitalista e socialista, onde a maioria do investimento privado é uma característica essencial de um modelo capitalista e um investimento principalmente estatal é uma característica essencial do socialismo.

O resultado de um investimento em grande parte privado resulta em ciclos econômicos instáveis que desencadeiam crises de capital cíclicas e um investimento principalmente estatal, em um ciclo econômico mais estável e com menos efeitos das crises econômicas. Dado que a proporção do investimento do Estado para o investimento total é atualmente de 14%, o investimento do Estado como parte do PIB atinge apenas 4,73% e o investimento privado como parte do PIB de 28%.

Em seguida, o segundo efeito é mais difuso, uma vez que envolve a transferência de um modelo neoliberal para um modelo de desenvolvimento que tem dentro dela o fortalecimento do papel do Estado, com foco na superação de um modelo de heterogeneidade produtiva com uma macroeconomia centrada na estabilidade da economia, o alto investimento estadual de natureza produtiva, um nível de imposto mais elevado, um mercado de trabalho estável e um distribuidor de riqueza através da negociação coletiva.

As características da estrutura produtiva do Chile são bastante específicas: economia com baixo desenvolvimento industrial, pouco diversificada e baixa sofisticação, com uma carteira de exportação concentrada em bens primários e uma cesta de importação especializada em produtos manufaturados e alto conteúdo tecnológico.

A isso se adiciona a heterogeneidade estrutural (indústrias ou setores industriais de alta e baixa produtividade que coexistem) e a absorção desigual do trabalho entre as indústrias que mais se aproximam da fronteira produtiva mundial e as que estão muito abaixo disso, porque os primeiros são altamente intensivos em capital e recursos naturais. O último gera grandes lacunas salariais e, portanto, uma desigualdade de natureza estrutural.

A trajetória tradicional da América Latina é a exportação de bens primários com pouco valor agregado, mas com uma grande capacidade de geração de renda. A chamada “maldição dos recursos naturais” não é um resultado inequívoco nos países que os possuem em abundância. O que é decisivo são as estruturas econômicas, sociais e políticas que são construídas durante sua apropriação e exploração, um fenômeno que responde à distribuição do poder e ao alcance da democracia em cada país. Os recursos naturais podem ser uma "maldição" e constituem um freio ao desenvolvimento com crescimento sustentado e igualdade social se a orientação das políticas de desenvolvimento produtivo for para a extração e apropriação de seus rendimentos.

É importante compreender as políticas de desenvolvimento produtivo (ou simplesmente política industrial) como o conjunto de ações que alteram os preços relativos na economia, coordenados pelo Estado e cujo objetivo é alcançar uma transformação e desenvolvimento industrial específico. Em geral, pode-se dizer que praticamente todas as políticas públicas causam alguma mudança nos preços relativos, desde a aplicação de subsídios e tarifas, até a provisão ou melhoria de um bem público (por exemplo, Reforma Educacional), mudanças na institucionalidade econômica (ex. Reforma Tributária), ou a política monetária ou comercial de um país.

É por isso que existem, necessariamente, indústrias beneficiadas e outras afetadas pela aplicação ou ausência de qualquer política econômica. Por exemplo, para definir uma política de câmbio extremamente flexível em um país cuja principal exportação, cobre, concentra mais de 55% do portfólio e cujo preço é, por natureza, exposto aos ciclos em mudança (que, entre outras coisas, configura um equilíbrio de pagamentos muito dependentes do preço dos fluxos de minerais e de capitais submetidos aos mercados financeiros internacionais), tem como consequência manter uma grande volatilidade na taxa de câmbio real, o que afeta diretamente a expansão dos setores negociáveis não tradicionais (criação de novas indústrias de exportação), diversificação produtiva e crescimento.

Desta forma, que um governo não declara explicitamente qual é a política de desenvolvimento produtivo que realiza, ou que, tendo um definido, não concede recursos suficientes para sua execução, não significa que não haja um. Em outras palavras, "a política de não ter política", que caracterizou o Chile nesta matéria, não pode ser vista como um tratamento neutro para o desenvolvimento industrial do país, mas pelo contrário.

O conjunto de políticas econômicas caracterizadas pela liberalização do comércio - em grande parte unilateral - e o papel zero do Estado nos mercados domésticos, moldou uma cultura econômica que, em resposta aos incentivos atuais, fazendo as indústrias mais privilegiadas e causando uma transferência de recursos para eles.

Aqui está o principal problema da formulação econômica do Chile. A corrente neoclássica e sua expressão hegemônica na política econômica condenaram fortemente a aplicação da política industrial, argumentando que não existe um melhor alocador de recursos do que o próprio mercado.

A história econômica da América Latina tem sido ocupada para apoiar o acima, especialmente os efeitos da política de substituição de importações (ISI) do século passado. Este argumento falso não analisa as falhas na aplicação ou no design da política (por exemplo, a falta de dar um salto para a industrialização da promoção das exportações), mas atribui à

intervenção ativa do Estado o insatisfatório - julgamento que é motivo de debate - progresso alcançado através do modelo ISI.

No entanto, a evidência empírica é bastante eloquente em relação a este ponto: não há um país desenvolvido que não tenha aplicado em algum momento de sua história políticas industriais de intervenção estatal ativa e direta. A participação do Estado como ator principal no desenvolvimento é necessária devido à coordenação que, somente por meio disso, pode levar a uma boa utilização dos recursos disponíveis na economia.

2.3 Políticas Sociais e Cidadania: Fundamentos Teóricos e Ideológicos dos Programas de Governo

A partir dos anos 1930, os países latino-americanos adotaram uma estratégia nacional na busca do desenvolvimento, que ficou conhecida como, o nacional-desenvolvimentismo, cujo foco estava baseado na teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista latino-americana. Já no final dos anos 1980, logo após dez anos de crise da dívida externa na região, isso combinado com taxas de inflação altíssimas, essa estratégia demandou uma redefinição.

Assim, a crise do modelo desenvolvimentista na América Latina associada a ideia da superproteção, do atraso tecnológico e da ineficiência da indústria, bem como da influência negativa sobre os preços relativos e a estrutura alocativa da economia, em conjunção com o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, induziram os países desse continente a aderir a diferentes propostas na pretensão de dar continuidade a práticas ligadas à submissão e reprodução da ordem sócio-metabólica do Capital (MÉSZÁROS, 2002).

Essa nova proposta se materializou no neoliberalismo, um modelo importado dos ideólogos dos países centrais do Capitalismo, tendo como primeiro laboratório o Chile, do General Augusto Pinochet, na década de 1970. Foi assim que dessa maneira, começou a se constituir uma nova forma de relação entre Estado e capital, que vai atingir seu auge na década de 90 com a crise monetária resolvida, estabelecendo um novo padrão de operar da economia fundado na lógica da acumulação financeira:

Genealogicamente este continente foi testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo. Refiro-me, bem entendido, ao Chile sob a ditadura de Pinochet. Aquele regime tem a honra de ter sido o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. O Chile de Pinochet começou seus programas

de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Tudo isso foi começado no Chile, (ANDERSON, 1995, p.09).

Em princípio, esse ajustamento se propôs a conquista e fortificação da economia de mercado, como sendo a melhor maneira de organizar de forma eficiente a produção e a distribuição de bens e serviços, na visão dos capitalistas. Isso ocorre através de estratégias como: redução e um controle rígido da inflação; controle do déficit público, realizado via cortes nas áreas da saúde, da educação e do setor social em geral; privatização.

Fica evidente que as vicissitudes do Estado desenvolvimentista e/ou de bem-estar social foram usadas pelos políticos e ideólogos neoliberais como argumento para exigir a implantação de um “Estado mínimo”. Onde estes pensamentos se tornaram dominantes passando logo a se apresentar universalizados ou naturalizados, como se eles não mais representassem os interesses de uma classe, criando-se a ilusão ideológica de que são essas ideias que determinam o mundo e a forma de agir dos homens. Afastando, assim, todos os elementos materiais da história.

O que concerne ao Estado de Bem-Estar chileno, por sua vez, este foi gerado e consolidado através de um processo paulatino, que começou com as leis sociais do ano 1924 e o reconhecimento dos direitos sociais na Constituição de 1925 e se consolidou com a chegada ao poder do Frente Popular, evento que implicou na sua aceitação implícita pelos partidos de esquerda e da integração das referências mais importantes do movimento operário organizado, legitimando-o política e socialmente. Nesse processo, o Estado incrementou seu papel na proteção social e provisão de bens e serviços básicos, reconhecidos como direitos, a parte importante da população.

O Estado não pode assegurar de maneira imediata os direitos sociais universais, e foi outorgando os benefícios sociais de maneira setorial, respondendo gradualmente à capacidade de organização e mobilização dos atores organizados. A respeito disso é necessário lembrar que este processo se dava no marco de uma sociedade pobre, escassamente industrializada e ainda carente de uma grande massa organizada de trabalhadores industriais, e que, portanto, as reformas conseguidas através da mobilização social dificilmente responderiam a uma lógica universalista.

Dessa maneira, as reformas sociais não foram espetaculares nem adotaram um caráter estrutural, mas cresceram de maneira incremental, lenta e de forma particularista, beneficiando de maneira específica e muitas vezes corporativa a determinados grupos sociais.

A partir dessa conjuntura propomos uma análise crítica do percurso do projeto aplicado no marco das políticas sociais de modernização que apela para o *Crescimento com Equidade*, vigente em um dos países com os maiores indicadores de desigualdades sociais na América Latina: o Chile atual.

Nessa perspectiva e seguindo o triplo sentido atribuído à noção de ideologia por Žižek (1994, p. 9) se parte do pressuposto de que é necessário observar o referido projeto como uma matriz ideológica alinhada à dinâmica do capital internacional, que apresenta particularidades tanto no nível do paradigma doutrinário que a constitui, a fórmula modernizadora proposta, os princípios e lógicas de atuação que norteiam as elites políticas, bem como no seu “ajuste tático” observado a partir da primeira década do século vinte e um.

Isso tudo, dando lugar a uma matriz de alta potência hegemônica, assentada na perpetuação do status outorgado ao fator equidade na fórmula modernizadora: Crescimento - Equidade - Desenvolvimento. A equidade se converte assim em um *explanandum*, sendo marginada da imaginação política dos cidadãos.

Se observarmos a realidade do projeto de modernização nesse país, vigente na atualidade, e se este se compara com uma matriz de irrigação, teríamos obrigatoriamente que concluir que sua fonte de alimentação central continua sendo aquela que instalara o regime militar: o “encanamento” neoliberal.

É pertinente assinalar que o neoliberalismo não está determinado pelo regime político que o acompanha, podendo se apresentar tanto em democracia como em ditadura (HARVEY, 2006, p. 39). Nem sequer pelas políticas econômicas ‘anti-neoliberais’ que conjunturalmente adote um governo em um momento determinado (a menos que elas no médio prazo contradigam sua lógica central).

Ademais, o que define primordialmente o neoliberalismo, como afirma David Harvey, é que instaura um “discurso hegemônico”, uma ideologia ‘político-econômica’ que professa “que os seres humanos podem alcançar maior grau de desenvolvimento mediante o exercício das liberdades e habilidades da empresa individual, realizadas dentro de um marco institucional caracterizado por uma forte garantia dos direitos de propriedade privada, livre mercado, e livre comércio” (HARVEY, 2006, p. 2).

Tendo como marco teórico o desenvolvimento histórico da denominada proteção social capitalista no Chile contemporâneo, tentaremos desvendar as diversas concepções teóricas e ideológicas na fórmula modernizadora de proteção, considerada um direito no contexto da relação dinâmica e contraditória entre desenvolvimento econômico e mudanças sociais e políticas.

Trata-se do desafio teórico de entender e identificar, com respaldo na perspectiva das matrizes ideológicas, as propriedades singulares do processo de Proteção Social no Chile atual, com suas ambiguidades e contradições. A primeira delas diz respeito ao fato de que o significado semântico desse processo não é sempre coincidente com os objetivos que pretende alcançar e com os resultados de sua aplicação.

Ademais, apesar do fato de ser longo, persistente e de se fazer presente nos diferentes modos de produção e em todas as etapas do capitalismo, ele não segue um fluxo linear, progressivo e muito menos assume uma configuração unívoca.

Pelo contrário, a trajetória do chamado processo de proteção social é perceptivelmente irregular, sinuosa, quando não regressiva; e pode aparecer sob várias denominações, que apontam para diferentes modalidades e complexidades de intervenção. No seu processamento, ela também tem demonstrado grande maleabilidade em termos de cobertura, compromisso e finalidade, onde sobressai seu caráter dialeticamente contraditório.

Dessa forma, em função das mudanças estruturais e das correlações de forças políticas em vigência, a proteção social pode ser focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica do capital, onde no caso chileno, o crescimento com equidade apresenta uma inconsistência sistêmica se conjugado com o crescimento com desigualdade. Tudo isso indica que o processo de proteção social não é inocente, nem tampouco desprezível, e exerce papel estratégico nas sociedades divididas em classe.

No que diz respeito ao Estado, este intervém sobre os processos de estratificação social, regulando, ora por ação ou omissão as relações sociais de classe, e conseqüentemente, a desigualdade social imperante do sistema.

Estes Estados, na posição do Castel (2005), seriam contraproducentes, seja pelo alto custo imposto ao trabalho para o financiamento dos encargos sociais ou pelos limites legais postos às empresas, que acabam se colocando em posição de máxima competitividade no mercado internacional, independente do custo social. Isso quer dizer que o capital está buscando, fora do país, a realização do seu lucro, inviabilizando o seguro pelo pacto Capital/Trabalho/Estado.

Com respeito à relação capital x trabalho, este processo de reestruturação produtiva do capitalismo imprime o imperativo da flexibilização. Para o autor ocorre a corrosão da “responsabilidade da defesa dos interesses dos assalariados através de grandes formas de organização coletivas” (CASTEL, 2005).

Esta intervenção gera duas tendências: por um lado, a proteção social nunca pode ser completa, já que os avanços sobre os direitos implicam lutas, propiciadas pelo fato de que a mesma implica atentar sobre outros direitos, em particular sobre a propriedade privada: esta situação pode produzir decepção e ressentimento entre quem se encontram isentos de proteção e entre quem se sentem “atacados” pela consecução da mesma, pois:

[...] talvez se trate de uma contradição inerente ao exercício da democracia moderna, a qual se expressa pelo fato de que a segurança, nesta sociedade, é um direito, mas esse direito talvez não possa cumprir-se plenamente, sem mobilizar redes que resultam atentadoras do direito [...] (CASTEL, 2005, p. 32).

Entretanto, paralelamente, como assinala Castel (2005), a existência de sociedades desiguais, contudo móveis, característica da sociedade de classes, faz possível a obtenção de resultados, tanto coletivos, e em particular relacionados com os direitos, como também individuais: as sociedades de classes não são sociedades marcadas pela origem social em sua definição explícita; não obstante a existência da reprodução de classes, mecanismo necessário para a reprodução do modo de produção capitalista, gera que a sensação de insegurança diante a desigualdade persistente não desapareça, e ainda no caso de conseguir “romper o círculo de classes” emergem novos riscos frente a essa “sociedade móvel”.

Esta questão faz da sensação de insegurança, incertezas sobre o porvir, é uma sensação que permanece, se estabelece e estrutura a experiência social (Castel, 2005) nas sociedades modernas. A segurança nunca está dada, nem sequer conquistada, já que a aspiração a estar protegido se desloca como um cursor e levanta novas exigências.

É nessa circunstância que nasce o seguro ou a proteção social. O mesmo gerou uma resposta à pergunta sobre se as contingências da vida moderna deveriam ser resolvidas de maneira individual ou coletiva.

A segurança social é um remédio coletivo contra a adversidade possibilitada pela aversão ao risco, os cidadãos modernos “aceitaram” reduzir seus ingressos em prol da possibilidade de ter que enfrentar no futuro um gasto maior. Para Castel (2005), a proteção civil diz respeito à ideia liberal de garantia de liberdades fundamentais e defesa da propriedade no quadro de um Estado de direito; a proteção social refere-se à cobertura de riscos que podem suceder-se na vida dos indivíduos, como velhice sem recursos, acidentes ou doenças.

Com o entendimento de que, o volume de proteção tanto civil quanto social, nos afasta de inseguranças como as que dizem respeito tanto à pobreza extrema, quanto ao medo da guerra, por exemplo, Castel (2005) afirma que vivemos contemporaneamente em uma

“sociedade securitária”. Onde a nenhum indivíduo deixaria de se prestar, do nascimento à morte, algum benefício de seguridade.

Mesmo sob este estado de “sociedade securitária”, o autor identifica a segurança como uma preocupação popular e, com essa leitura, lança sua hipótese. Ser protegido não é a certeza de poder controlar os riscos da vida, mas sobretudo viver cercado de sistemas de segurança suscetíveis a falha, ou seja, “ser protegido é também ser ameaçado” (CASTEL, 2005).

Dessa maneira, se tenta gerar insegurança com relação à sensação de risco, que não se baseia em perigos reais senão que na realidade foi o efeito de uma defasagem entre uma expectativa social construída de mobilidade, ascensão, proteção e as capacidades efetivas de uma sociedade dada para colocá-la em funcionamento.

Assim entendida a sociedade, ela se apresenta como uma sociedade de insegurança total, onde “os indivíduos vivem sob o signo da ameaça permanente, porque não detêm em si mesmos o poder de proteger e de proteger-se” (CASTEL, 2005).

Tem havido tentativas de superação dessa defasagem, e suas consequências através da intervenção do Estado, em particular do direito social, inaugurando o que Castel (2005) chama de sociedades asseguradoras, que embora não sejam de iguais, sim o são de semelhantes.

Estas sociedades que foram possíveis logo após da segunda guerra mundial, se caracterizaram pela existência de um direito social que postulava como objetivo ideal que todos os cidadãos pudessem dispor de recursos mínimos para sua independência, de modo tal que as insatisfações e as frustrações fossem vividas como uma experiência provisória, uma vez que no horizonte de possibilidades existe para os cidadãos a probabilidade de programar o futuro, de ter iniciativas e estratégias orientadas para o futuro, planificar as trajetórias de mobilidade social,

A respeito, concordamos em afirmar que:

[...] o papel principal do Estado social não tem sido realizar a função redistributiva que lhe é atribuída com bastante frequência. Com efeito, as redistribuições de dinheiro público afetaram muito pouco a estrutura hierárquica da sociedade salarial. Todavia, seu papel protetor tem sido essencial [...] a propriedade social reabilitou à “classe não proprietária” condenada à insegurança social permanente, fornecendo-lhe o mínimo de recursos, de oportunidades e de direitos necessários para poder constituir, na ausência de uma sociedade de iguais, uma sociedade de semelhantes. Compreendemos, assim, que a função essencial do Estado na sociedade salarial, e seu maior êxito, foi sem dúvida haver conseguido neutralizar a insegurança social, ou seja, agir eficazmente como redutor dos riscos sociais (CASTEL, 2005).

O princípio sob o qual operava a sociedade de semelhantes era o princípio de satisfação diferida na administração dos assuntos sociais: partindo do pressuposto de que a organização dos assuntos sociais é conflitante, e gera uma defasagem de expectativas e uma aversão ao risco. A respeito das *categorias de conteúdo*, essas são próprias do objeto de estudo, do campo empírico (KUENZER, 1998). Com base na ideia de indivíduo proprietário e da proteção social construída sobre a propriedade privada, Castel (2005), propõe a reflexão: “O que será de todos aqueles aos quais a propriedade não garante esta base de recursos que doravante é a condição de independência social e que constituem [...] a classe não proprietária?”

A partir desse alicerce, abordaremos o fenômeno da divisão da sociedade em classes diferentes, como sendo pré-requisito para a instauração das desigualdades sociais e que se tornou aceitável, quando não defendida, a ponto de contar com ideologias e teorias influentes que a justificavam, como as de cunho (neo)liberal.

A partir daí vamos estabelecer uma premissa básica, um suposto que atravessa nosso modo de pensar e o estrutura: essas transformações por mais que alteraram as estruturas sociais, não transformaram o fato de que o trabalho é uma condição estrutural da sociedade capitalista, criador de relações e sujeitos históricos e variáveis (GRASSI e DANANI, 2009). Mencionamos isso porque o trabalho “estrutura” as relações sociais entre quem se veem obrigados a realizá-lo (despojados de seus meios de produção, em termos de Marx (1992) e quem se apropriam do mesmo, relação social produto da usurpação anterior, ou seja, por quem detêm o poder dos meios de produção e exploram o trabalho produtivo (mais-valia, em termos do próprio Marx).

Essa relação social fundante do capitalismo, faz com que a forma social que assume o capitalismo seja o regime de classes (FERNANDES, 1980): então nós não falamos do trabalho enquanto capacidade humana criadora senão do trabalho alienado fruto da “existência” (histórica, criada no processo de luta de classes) da propriedade privada dos meios de produção.

Este modo de produção capitalista se explica por uma expropriação do trabalho organizada que ordena a sociedade civil através da “concentração”, colocando em mãos de uma classe a riqueza, o prestígio e o poder e “tomando” ou “liberando” (de) os mesmos à outra classe (FERNANDES, 1980): a estratificação social é, portanto, a institucionalização da desigualdade social, que se bem pode mudar de forma ao longo da história do capitalismo mundial, não muda seu núcleo básico.

Pensemos agora como esta desigualdade social, implícita ao modo de produção, tem sido o que deu marco a os debates no campo das políticas públicas. Como fazer governáveis as sociedades desiguais no suposto da existência de uma igualdade jurídica (cidadãos “livres”)?

Rosanvallon (1998) assinala que desde os inícios do capitalismo, o surgimento e consolidação do liberalismo econômico como doutrina que explicava o funcionamento das sociedades não foi somente a hegemonia de uma teoria econômica, senão de uma ideologia que acompanhou o desenvolvimento do mesmo e a consolidação da burguesia como a classe dominante. Esta consolidação, em termos do citado autor, se deve aos problemas não resolvidos dos teóricos do contrato social, uma vez que é o mercado (econômico) e não o contrato (político) o verdadeiro regulador da sociedade: na sociedade civil, a necessidade e o interesse regulam por si próprios as relações entre os homens.

Como cabe destacar, enfrentada a esta doutrina se encontram aquelas que postulam que o Estado (o político) deve intervir para criar direitos que outorguem um reconhecimento social e jurídico pelo qual uma pessoa tem direitos e obrigações que emanam de sua pertença a uma comunidade maior, sendo esses direitos e obrigações o que os converte em iguais (MARSHALL, 1949). Assim, conforme assinalou Poulantzas (2000, p. 126), as relações de classe estão presentes nas transformações das relações de produção, que organiza a divisão do trabalho, nas formas diferenciais que se reste o Estado, segundo os estágios ou fases do capitalismo.

O debate então versaria sobre quem é o responsável pelas desigualdades que cria este modo de produção. É o indivíduo, as instituições ou a coletividade?

Assim, o que nos interessa neste trabalho é mencionar que cada uma destas teorias delimitam os mecanismos simbólicos com respeito ao trabalho e a vida cotidiana: em ambos casos, a ideia de igualdade jurídica, seja ela civil ou social, tem gerado os mecanismos que acentuam que a sociedade de classes não é uma sociedade fechada, de castas, senão que é uma sociedade “aberta”.

Em síntese, a emergência da sociedade moderna esteve marcada pelo desenvolvimento do capitalismo, a formação do Estado e os processos de urbanização–secularização, contexto que abriu uma agenda de problemas, particularmente a associação entre pobreza e perigo, em paralelo com a definição do trabalho como o mecanismo socialmente reconhecido de pertença, estruturador de direitos e proteções.

A ideia de cidadania¹⁷, então, é uma construção não isenta de lutas e desafios, já que oferece um status simples e cria uma base de igualdade sobre a qual elevar a estrutura de desigualdade, mas ao mesmo tempo proclama uma igualdade ideal de oportunidades que guia o horizonte de expectativas e aspirações, gerando mecanismos pelos quais a desigualdade do sistema de classes se torna aceitável (MARSHALL, 1949).

Dentro desses lineamentos, portanto, pensar os processos de estratificação, significa pensar os processos de conformação dinâmicos de classes sociais, os quais não são iguais em todos os lugares, nem em todos os tempos, senão que é produto de uma conjunção dialética entre a inserção do país no sistema mundo (WALLERSTEIN, 1979; FRANK, 1969), a conformação histórica da propriedade privada e da estratégia ou modelo de desenvolvimento estatal (ESPING, 1991).

Pensar a estratificação social é, portanto, pensar, historicamente, a distribuição de oportunidades para o acesso a posições sociais, que dependem como mencionado não apenas de uma estrutura econômica, mas da posição da mesma no sistema mundo e de maneira particular dos recursos que o Estado destina ou deixa de destinar, ou define modos diferenciais, para resolver a questão social.

Introduzimos então uma nova dimensão aos processos de conformação de classes, mas também de direitos e obrigações: a intervenção estatal media nos processos de estratificação, a partir de ações e omissões que manifestam uma determinada modalidade de intervenção do Estado, ações que se orientam (produzem e moldam) diretamente às condições de vida e de reprodução da vida de distintos setores e grupos sociais, operando no momento da distribuição secundária do ingresso, ou seja, não através do processo de produção, mas por mecanismos que se superpõem a ele (DANANI, 2004, p. 11).

Estas concepções não só guiaram o caminho em direção às políticas “igualitárias” do século XX, senão que consolidaram um processo integrador, ao outorgar um vínculo de união que se baseia no sentimento de pertença à comunidade ou patrimônio.

Logo, não obstante não seja possível esquecer que a cidadania moderna junto com os direitos que a mesma supõe tem suas origens no conflito de classes, está em permanente construção, seja em termos da expansão da pauta de direitos e deveres, seja com relação aos grupos sociais que são incluídos ou excluídos, processo que põe em evidência sua natureza discutível e frágil (FLEURY, 2002).

¹⁷ Essas estruturas políticas também levaram à liderança populista, tanto à esquerda quanto à direita, e que têm espaços dentro dos partidos políticos, embora seus atritos sejam maiores. Em qualquer caso, as correntes liberais têm condições favoráveis para adaptá-las e transmitir de maneira mais atraente as idéias pós-modernas de cidadania.

Como se mencionou anteriormente, o Estado intervém sobre os processos de estratificação social, regulando, ora por ação ou omissão as relações sociais de classe, e consequentemente, a desigualdade social imperante do sistema.

Essas tentativas de superação dessa defasagem, e suas consequências através da intervenção do Estado, em particular do direito social, inaugurando o que Castel (2005) chama de sociedades asseguradoras, que embora não sejam de iguais, sim o são de semelhantes.

O anterior diz respeito a uma reflexão marcada pelo mal-estar produzido pelo fracasso de modelos de desenvolvimento omni-compreensivos que na opinião de muitos dos participantes dessa discussão, estaria a raiz da crise sociopolítica que acarretaria o violento golpe de Estado de 1973 que derrubara o presidente socialista Salvador Allende do poder.

Isso tudo não significa que a anunciação de um “sistema de proteção social” haja carecido de efeitos na matriz ideológica do Chile atual. Pelo contrário, a evocação, precisamente devido à inocuidade que representa frente à fórmula crescimento com equidade separado do desenvolvimento (C-E) – D. Ficou assim demonstrada a alta utilidade para a revitalização de um espaço seguro para o desenvolvimento da luta política. Um *locus* que vem canalizando os mal-estares esboçados pela elite política da década de 2000. Uma arena, finalmente, onde partidários e opositores acharam um espaço dividido para o desenvolvimento de um peculiar “progressismo do século XXI”.

Em definitivo, e contrariamente ao que observa Cortés Terzi, a ênfase orientada ao bem-estar social, ao não alterar o status de *explanandum* que mantém a equidade na fórmula, longe de superar o atual estágio de modernidade da sociedade chilena (e menos ainda de dar lugar a um novo processo de modernização socialmente integrativo), fica reduzido apenas ao esforço de cumprir uma função de reforço hegemônico.

Nesse sentido, pode ser entendido como mais uma volta da “operação legitimadora” da fonte de irrigação neoliberal da que falava Boeninger (1997, p. 463) para o começo do processo da transição política chilena após ditadura. Um giro que se demanda necessário uma vez que, como acertadamente assinala Cortés Terzi- constitui um urgente ‘requerimento político-histórico’ para ‘a reconfiguração sistêmica da “questão social” que enfrenta a sociedade chilena atual.

2.4 O Sentido das Políticas sociais na Atualidade: Focalização e Mínimos Sociais

Nos últimos anos, na América Latina, houve um fortalecimento das políticas sociais, que têm um papel central nas agendas dos governos. De acordo com Martin e Alfaro (2017), isto é feito no contexto de uma discussão sobre as formas de se conceber o Estado, as concepções acerca de noção de problema e noção de soluções de intervenção, a profundidade, o impacto e a cobertura das mudanças, e, fundamentalmente, quanta mudança ou continuidade existe em relação ao ideário de focalização neoliberal.

Cabe assinalar que o ciclo de crescimento positivo das economias latino-americanas se deve a um conjunto de fatores que se entrelaçam. Sendo assim, não podemos deixar de destacar que o bom comportamento das economias latino-americanas se deve em parte a alguns fatores externos que somados conduzem a um efeito positivo em nossas economias, como bem sinaliza Ocampo:

“... o auge atual deve-se basicamente à coincidência de dois fatores de origem externa que não ocorriam simultaneamente desde os anos 1970: bons preços das matérias primas e excepcionais condições de financiamentos externos. A história econômica da América Latina mostra que tal combinação conduz inequivocamente a um rápido crescimento econômico” (OCAMPO, 2007, p.79).

Nesse contexto, um primeiro elemento a salientar é que, embora haja um amplo consenso sobre os objetivos da proteção social, as políticas públicas resultam da trama complexa que envolve, entre outros elementos, as ideologias dominantes, os valores socialmente consensuais, os conflitos de interesses, os arranjos institucionais, o conhecimento e técnicas de atuação específicas para cada setor (IBID., p. 146).

A elaboração das políticas públicas, conseqüentemente, refere-se a esses fatores, mas também a mesma é passível de mudança em função dos contextos sociais, econômicos, culturais e políticos na qual se insere, constituindo dessa maneira o que conhecemos em linhas gerais como as orientações das políticas públicas. No entanto, as políticas públicas específicas podem ser orientadas através de mais de um modelo explicativo, formando sistemas alternativos que atendem às necessidades específicas. A análise das políticas não só é atravessada por estas diretrizes, mas também por especificações técnicas que dão força e sustentação a essas orientações e tornam-se argumentos para o debate público sobre as opções de mudança.

Além disso, vários processos tais como a estabilização das democracias, os melhores níveis de desenvolvimento econômico, a extensão dos Programas de Transferência Condicionada (PTC)¹⁸ e as próprias deficiências do modelo assistencialista e neoliberal

¹⁸ Os Programas de Transferência Condicionada (PTC) foram implementados maciçamente na América Latina. Eles buscam superar a pobreza extrema através do desenvolvimento das capacidades e a ativação do capital humano. Eles fornecem transferências monetárias diretas com base em certas condicionalidades, geralmente

promovido pelos organismos internacionais com base na orientação ideológica do Consenso Washington¹⁹, marcam o contexto do surgimento de uma nova agenda social na região. Se, no início dos anos noventa, as principais discussões na América Latina foram estabelecidas em torno dos processos de recuperação da democracia e desafios marcados pela mudança de regimes autoritários para regimes democráticos, na atualidade a mudança democrática, não só coloca na agenda questões de inclusão política (mudanças constitucionais legais, reformas eleitorais, participação política, entre outros aspectos da consolidação democrática), mas os debates emergem também a respeito da inclusão das questões sociais relacionadas tanto com a superação da pobreza como das desigualdades sociais.

As reformas neoliberais foram comuns em toda a América Latina (BARBA, 2005) e muitos de seus componentes persistem até hoje. Estas reformas promoveram mudanças estruturais nos planos econômico e social, com implicações no declínio do papel do Estado em países da América Latina (DRAIBE e RIESCO, 2007; MARTÍNEZ FRANZONI, 2005). Mesmo aqueles países com uma vocação redistributiva universalista em seus programas sociais (Argentina, Chile e Uruguai) reorientaram sua matriz de bem-estar, incentivando a garantia individual e o acesso pelos próprios meios, operando o Estado através de políticas focalizadas para aqueles que não pudessem enfrentar os riscos básicos (FILGUEIRA, 2004; MARTÍNEZ FRANZONI, 2005).

Os gastos sociais foram fortemente reduzidos, sendo realizada uma ampla estratégia de privatização de empresas públicas e de serviços sociais. Nesse contexto, as políticas sociais ocuparam um papel subordinado diante das políticas econômicas e desempenharam um papel paliativo para os setores da população que não têm condições de participar do mercado.

No entanto, o modelo não produziu os resultados esperados. A estratégia neoliberal não implicou o fim da pobreza e menos ainda da desigualdade, que, em muitos países, aumentou. Uma grande parte da população ficou de fora da proteção social, forçando os mais pobres a depender da família, redes sociais e outros mecanismos informais de provisão de bem-estar (BARRIENTOS, 2004; MARTÍNEZ FRANZONI, 2005).

De modo que, a partir das próprias agências de financiamento, defensoras do Consenso de Washington, esta falha foi reconhecida em termos de crescimento econômico e de redução

centradas na frequência escolar e os controles de saúde. Embora esses elementos sejam comuns, os PTC diferem significativamente entre os países de acordo com sua concepção, desenho, formas de implementação e arquitetura institucional.

¹⁹ O Consenso de Washington foi promovido na região pelas agências de financiamento internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) com base na lógica neoliberal da estabilidade macroeconômica, crescimento, a liberalização dos mercados, atraindo investimentos, redução de despesas do setor público e expansão dos setores privados. Foram realizadas reduções nos gastos sociais, priorizando a aplicação de programas focalizados e subsidiários voltados para os setores mais pobres.

da pobreza (WILLIAMSON, 2003); observações também feitas por Kliksberg (2002), que questionou os fracassos do modelo neoliberal baseado apenas no paliativo e no assistencial. Uma mudança para as políticas sociais foi reorientada a partir dessas instituições, que foram marcadas pela abordagem da pobreza, não apenas como subsídios para aumentar a renda, mas como transferências monetárias condicionadas à expansão do capital humano, evitando a reprodução da pobreza nas seguintes gerações.

Essas mudanças podem ser vistas de diferentes ângulos, a partir de vários autores (MOLYNEUX, 2007; RAWLINGS, 2004; SERRANO, 2005). Daí, após o fracasso das reformas de ajuste estrutural e da introdução de novas práticas de gestão pública, desde a segunda metade dos anos noventa até agora, haveria um novo modelo de política social pós-neoliberal²⁰, que ainda está em construção e que atribui um papel maior para o Estado, impulsionado pela expansão dos PTC e outras reformas sociais, mesmo sem as mudanças estruturais no modelo de desenvolvimento.

Molyneux (2007) aponta que são reformas de segunda geração que vão além do paradigma neoliberal. Enquanto, outros autores (ALVAREZ, 2005; ESTRADA ALVAREZ, 2004; STOLOWICZ, 2005) sugerem que são breves modificações nos discursos e nas práticas, mas que é parte da consolidação do mesmo modelo neoliberal, uma vez que o princípio de subsidiariedade do Estado sobre o mercado não é modificado. Com a chamada "estratégia pós-neoliberal" em que as agências internacionais de financiamento trazem o Estado de volta, o neoliberalismo procura renovar-se (diante seus sinais de crise) se apresentado com traços progressistas (STOLOWICZ, 2005). Estrada Álvarez (2004) concorda, ressaltando que essas mudanças cumprem uma função de legitimação e renovação do neoliberalismo. Além da busca pela governabilidade (STOLOWICZ, 2005).

Assim, desde a primeira visão, o público e o Estado reocuparam um papel central, com uma nova geração de políticas sociais que tem enfatizado a necessidade de universalizar a proteção social e fazer cumprir os direitos sociais (CEPAL, 2010; GOMARIZ, 2007). Assim, vem se dando uma recuperação do papel do Estado, que alguns analistas descrevem como uma nova era do Estado do bem-estar e da luta por se alcançar o universalismo (MOLYNEUX, 2007).

Da mesma forma, há uma revalorização do Estado, onde a questão dos direitos sociais assume um papel relevante. Como apontado por Gomariz (2007), essa mudança implica que

²⁰ O conceito de "pós-neoliberalismo" tem sido usado para descrever a ruptura com o neoliberalismo que os governos autodenominados "progressistas" da América Latina provocaram na época. Nesse estudo o interpretamos a partir da expressão usada por Emir Sader, Atilio Borón, Carlos Figueroa Ibarra, entre outros, para marcar uma distância com os governos neoliberais ligados à agenda do Consenso de Washington.

as políticas sociais fazem uma virada do assistencialismo como a única estratégia de ação, para a elaboração de políticas no contexto dos direitos dos cidadãos, com vista a aumentar o bem-estar e a coesão social. Esta abordagem implica também uma tendência no sentido do acesso universal à proteção, que se funde com o interesse de várias organizações internacionais para estabelecer uma mudança da predominância nos anos 90, da focalização mediante a verificação da renda para uma abordagem mais ampliada universal na provisão de bem-estar.

No entanto, desde o ponto de vista crítico deste processo, observa-se a continuidade da estratégia de focalização, bem como a garantia individual dos riscos, o que continuaria opondo as políticas focalizadas com as universais, desestimulando a solidariedade nos sistemas de asseguramento. Além disso, o carro-chefe dessa estratégia, os PTC, seria, de acordo com Alvarez (2005), um mecanismo de legitimidade dos regimes políticos que têm garantido a consolidação da ordem neoliberal em seus países, já que promovem a potenciação de "ativos" dos próprios pobres, dando a eles um valor econômico, enquanto o Estado garante apenas mínimos biológicos, entregando "pacotes básicos" em áreas que antes eram desmercantilizadas, tais como a saúde e a educação, sem abordar ou resolver os problemas da desigualdade e as condições estruturais de desigualdade. A autora chama essa estratégia de foco- política, já que o mercado regula a vida dos "capazes", e o Estado, baseado na gestão e promoção das "organizações da sociedade civil", promove a vida no nível dos mínimos básicos, contendo as demandas dos setores mais vulneráveis.

As discussões no escopo entre essas posições abordam a difícil conjunção entre universalidade e focalização²¹, mínimos sociais como direitos e direitos universais, entre capacidades individuais e solidariedade coletiva, entre outras.

Entendendo que, para além da discussão sobre os PTC e o papel das organizações multilaterais, em muitos países, as revisões das políticas sociais e sua refundação são promovidas em uma ampla gama de iniciativas. No Chile, Brasil, Argentina e Venezuela, há debates em curso sobre a necessidade de aumentar o escopo das políticas estatais em muitas áreas, como a educação, o escopo dos programas de transferência de renda, a extensão da negociação coletiva e a extensão das políticas de saúde e educação (CORTÉS, 2008). Alguns dos exemplos de mudanças incluem a reforma da saúde no Uruguai, o plano AUGE (Acesso

²¹ A focalização, contrariamente ao pensamento corrente, não pode ser entendida apressadamente como sinônimo de seletividade. Em seu sentido vernacular, significa pôr em foco, fazer voltar a atenção para algo que se quer destacar, salientar, evidenciar

Universal com Garantias Explícitas) no Chile, o Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, o seguro popular no México e a reforma do sistema de saúde na Colômbia.

Além disso, a reforma do sistema de pensões, junto com as pensões solidárias no Chile, as pensões universais não contributivas no Distrito Federal do México (e sua extensão com variações para outros estados mexicanos) e o programa da Secretaria do Desenvolvimento Social (SEDESOL) para adultos com mais de 70 anos em localidades de até 30.000 habitantes, a reforma da aposentadoria na Argentina e os benefícios de prestação continuada no Brasil exemplificam o fortalecimento da proteção social (CEPAL, 2010). Além disso, devemos destacar a recente criação na Argentina do Auxílio Universal da Criança (AUH), que beneficia os trabalhadores informais, os desempregados e o serviço doméstico. Estas são algumas amostras de mudanças e movimentos que apontam para pelo menos uma inflexão significativa da ideologia neoliberal e suas orientações.

Nesse quadro de mudanças com diversas velocidades, é interessante analisar as reformas sociais no Chile, porque elas mostram características específicas que o transformam em um caso que ilumina as mudanças do modelo neoliberal na região. O Chile foi o país da América Latina onde as recomendações dos fundos de financiamento internacional foram aplicadas de forma mais intensa e prematura, erigindo uma nova arquitetura da proteção social, com um alto grau de privatização dos serviços. Por outro lado, tem destaque a estabilidade política, com a continuidade da coalizão Concertação de Partidos pela Democracia, de centro-esquerda, que governou entre 1990 e 2010.

A continuidade desses governos constituiu um elemento de estabilidade para as reformas sociais empreendidas, que eles fizeram com mudanças incrementais e sem mudanças radicais de políticas e programas ao assumir o governo eleito. Por outro lado, a mudança democrática implicou na manutenção das bases do modelo econômico neoliberal, com uma mistura de ênfase nos gastos sociais, sob o lema de "crescimento com equidade".

Desde a restauração da democracia no Chile em 1990, houve uma revitalização das políticas sociais e se estabeleceu um modelo 'híbrido' conforme assinala Castells (2005), em que as reformas de privatização dos anos 80 são mantidas, com forte ênfase no mercado e no papel do crescimento econômico, mas com maiores gastos sociais. Ao deixar o modelo econômico praticamente inalterado, as políticas sociais tornaram-se o campo mais inovador

do Estado, onde novos programas e políticas foram concebidos e implementados em um modelo estruturado de desenvolvimento que manteve as bases neoliberais²².

Dessa maneira, foram obtidos resultados e conquistas das políticas públicas implementadas: redução de mais da metade da pobreza (passou de 38,6% em 1990 para 14,4% em 2011), amplo acesso e cobertura de bens e serviços sociais, e níveis elevados de desenvolvimento humano (IDH de 0,805 em 2011). No entanto, a promessa da equidade não foi realizada (em 2011, o Gini foi de 0,52 quase inalterado desde 1990).

O Chile é um dos países com maiores níveis de desigualdade do mundo, refletido não só nas desigualdades de renda, mas também na qualidade dos serviços, cumprindo a premissa de “serviços de má qualidade para os pobres” (MARTNER, 2010). Finalmente, tem destaque as reformas sociais no campo da educação (1996), a criação do seguro-desemprego (2002) e sua extensão (2009), a criação do Sistema de Proteção Social Chile Solidário (2004), a reforma da saúde AUGE (2004), a criação do Sistema de Proteção Infantil Chile Cresce Contigo (2006) e a Reforma da Previdência (2008), que procuraram superar as deficiências do modelo de crescimento com equidade (MARTIN, 2009). Esses déficits do modelo de crescimento com equidade começam a aparecer mais claramente no início dos anos 2000, e a agenda de reformas sociais é impulsionada pela mudança na Presidência com um socialista de destaque (Ricardo Lagos). Depois vem o governo da também socialista Michelle Bachelet, ambos marcaram importantes reformas no campo social, instalando o Sistema de Proteção Social baseado em direitos.

Desta forma, dois períodos em políticas sociais podem ser estabelecidos entre 1990 e 2010. O primeiro (1990-2000) marcado pela equidade, governabilidade e desenvolvimento na democracia e o segundo (2000-2010) com maior centralidade das políticas de igualdade e proteção dos direitos sociais. No primeiro período, o Estado assume uma função social ativa que se traduz em um aumento nos gastos sociais. A política social prioritariamente assumiu a pobreza que afetou mais de quarenta por cento dos chilenos. Somente nos últimos anos houve progresso na combinação da focalização com uma extensão universal maior a certos benefícios e direitos garantidos.

No segundo, a orientação das políticas sociais foi alterada, passando de uma abordagem baseada nas necessidades para uma baseada no direito à proteção social, garantindo os direitos sociais. Progressivamente, procurou-se universalizar o acesso a serviços nas áreas de saúde,

²² As privatizações da previdência, a introdução do setor privado na saúde e na educação, a internacionalização da economia, a ênfase na focalização, os equilíbrios macroeconômicos, a liberalização das relações de trabalho, entre outros, são reformas que atualmente prevalecem no Chile.

previdência, desemprego, creches e ensino fundamental. De uma perspectiva residual e temporária, a proteção social passou a ser constituída com uma perspectiva de base, tornando a proteção social em um componente permanente da estratégia do desenvolvimento para o crescimento inclusivo (OIT, 2011).

Das reformas sociais emblemáticas daquele período (2000-2010), mas adiante abordaremos de maneira detalhada o assunto da criação do Sistema de Proteção Social Chile Solidário, no governo de Lagos (2000-2006), e a Reforma Previdenciária, durante o governo de Bachelet (2006 -2010). As razões para a eleição baseiam-se no fato de que elas são reformas emblemáticas devido ao seu grau de inovação, impacto em outras políticas e extensão de seus benefícios. O Chile Solidário é a reforma mais substantiva realizada até o momento no componente assistencial ou não-contributivo da proteção social. A Reforma Previdenciária, por sua vez, é a reforma paradigmática do componente da seguridade social, em um sistema previdenciário totalmente privado, como é o caso do Chile. O Chile Solidário marcou um ponto de partida para o processo de mudança das políticas sociais.

A partir de uma visão focada no componente da assistência e caracterizada por políticas setoriais, buscaram-se políticas e programas que incluíssem um modelo de gestão integrado e multi-setorial que incorporasse uma noção multidimensional de pobreza. Este processo implicou uma transformação significativa em termos de se tornar uma política inovadora para a superação da pobreza, enfatizando o desenvolvimento de capacidades, juntamente com a melhoria da renda (RACZYNSKI, 1994).

Além disso, a reforma das pensões manteve regimes de pensões privados, mas introduziu um pilar de apoio, não contributivo e solidário, com ênfase na incorporação de elementos redistributivos (MARTNER 2010). Regulamentos maiores também foram gerados. O papel do Estado na previdência social foi fortalecido com a incorporação da noção dos direitos sociais e a vinculação das políticas sociais com a cidadania (DÉLANO, 2010; ARENAS DE MESA, 2010). Assim, essas duas reformas buscaram estabelecer as bases de um Sistema de Proteção Social baseado em direitos, que ampliará progressivamente a cobertura de benefícios, cobrindo riscos ao longo do ciclo de vida.

Os desafios que o caso chileno abre estão ligados àqueles que se estabelecem no contexto da América Latina. Como muitos países da região, o Chile parece estar em um momento de tomada de decisões sobre as alternativas de políticas públicas a respeito das alterações necessárias na proteção social, cuja equação não é clara no sentido de se serão elaboradas políticas que irão combater a desigualdade e a pobreza, num contexto em que o

crescimento econômico, o desenvolvimento social e o aprofundamento democrático convirjam.

Há um consenso crescente na região sobre a necessidade de reformar a desigual distribuição da renda e a inclusão social, a reforma da proteção social poderia contribuir para a consecução desses objetivos. No entanto, a reorientação da intervenção social do Estado leva tempo, e seu resultado dependerá das possibilidades de se chegar a um consenso entre os diversos atores institucionais, incluindo os partidos políticos, sindicatos e organizações sociais (CEPAL, 2010; CORTÉS, 2008). Portanto, não ficam claros os caminhos que essas reformas irão trilhar nem a cobertura e extensão que os benefícios irão alcançar.

Também não é claro se haverá mudanças incrementais ou reformas profundas que mudem completamente o que foi feito pelas reformas neoliberais. Rachaduras importantes são vislumbradas enquanto atores e forças internas e externas muito poderosas atuam em um segundo plano, impulsionando mudanças de curso. Neste contexto, o Chile encontra-se, como Cecchini e Martínez (2011) apontam, no grupo de países latino-americanos que têm uma marca e uma tradição de focar nos direitos em suas políticas sociais. Como Draibe e Riesco (2007) apontam, apesar das mudanças neoliberais, o substrato de cobertura universal em saúde e educação manteve-se, como resultado da *path dependency*²³.

Neste ponto, encontra-se uma questão central, na medida em que essa inflexão resulta relevante na experiência chilena, como um caso particular a partir de uma perspectiva de longo prazo. Os processos acima mencionados parecem constituir manifestações de um momento complexo, atravessado por tensões que cruzam diferentes planos e diferentes dimensões. Por um lado, parece coincidir com um momento de inflexão no modelo social e na estratégia global de desenvolvimento do país, num contexto que transcende o nível regional. Tem todos os traços de constituição do pano de fundo geral do momento e, portanto, o principal critério a ser considerado no momento de determinar o curso a seguir.

Esta mudança é um processo significativo em termos do modelo de proteção social, (DRAIBE e RIESCO 2007), no sentido de que há uma inflexão (não um fim) no modelo neoliberal e suas orientações, na lógica do fortalecimento das políticas sociais, que faz surgir um novo Estado desenvolvimentista do bem-estar, sendo relevante sua indagação, no intuito que há um debate sobre os limites e possibilidades desta transformação e da introdução do enfoque de direitos na proteção social no Chile (MARTNER, 2010; RACZYNSKI, 1994).

²³ A teoria da *path dependency* estabelece que as decisões são condicionadas pela trajetória (procedimentos, inércias, práticas, acordos e conflitos) de outras decisões tomadas no passado. A mudança das políticas públicas será evolutiva e progressiva. Isso teria acontecido no caso chileno, em que políticas universais de saúde e educação subsistiram, apesar da marca neoliberal imposta pela ditadura.

Da mesma forma, a estratégia emergente sugere uma nova relação entre o público e o privado, o desenvolvimento econômico e a inclusão, as políticas sociais universais e a vinculação do Estado com a cidadania. Embora a noção de direitos torna-se o centro da formulação do Sistema de Proteção Social, o desenvolvimento, ainda em construção, de uma abordagem de proteção como uma garantia do cidadão (CECCHIN e MARTÍNEZ, 2011; RACZYNSKI, 1994) é observado.

Além disso, também é relevante analisar a mudança nas orientações das políticas de proteção social, usando as ferramentas analíticas que fornece a análise das estruturas interpretativas, como método de estudo de políticas públicas que permitem focar nas alternativas ideológicas, de valores, as ideias que estão na base da definição dos problemas que impulsionam a mudança nas políticas e as alternativas que são propostas. Isto é particularmente relevante nos casos, como o do Chile, como já apontado, onde importantes mudanças se desenvolvem, existindo pouca clareza sobre como, com quais disputas ideológicas e baseadas em valores, da arena política, são definidos os problemas (neste caso de proteção social). É interessante analisar se, de fato, as reformas implicaram um ponto de inflexão ou quanta profundidade elas alcançaram em relação à mudança em um contexto particular. É central que os problemas pesquisados em relação às políticas públicas sejam discutidos, pois isso permitiria desvendar as orientações ideológicas, políticas ou de valores envolvidas na definição dos problemas e desse impacto na formulação de políticas sociais.

3 O CONTEXTO ATUAL DO NEOLIBERALISMO NO CHILE E SEUS EFEITOS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL

3.1 O Discurso Neoliberal e a Política Social no Chile

Em meio ao sistema econômico capitalista de recorte neoliberal, as políticas sociais assumem um caráter contraditório na realidade mundial e particularmente no Chile, pois, ao mesmo tempo em que representam conquistas da classe trabalhadora, a qual lutou por seu reconhecimento no cenário político e pelo reconhecimento de suas necessidades e demandas; apresentam um caráter de consenso e coerção, pois, respondem igualmente às necessidades do capital, com a manutenção e reprodução da classe trabalhadora, legitimando os interesses e a hegemonia dominante, por apresentar as políticas sociais como concessão.

Para debater acerca de política social na atualidade é preciso relacioná-la ao contexto neoliberal e ao seu receituário, já que é necessário apreender como as políticas sociais são concebidas no capitalismo sob o ideário neoliberal, como elas são configuradas neste sistema e de que maneira respondem às necessidades sociais. Neste cenário, as políticas sociais atuam como uma forma de contenção social e cooptação da sociedade a partir da proposta e dos interesses capitalistas, na busca do reconhecimento e aceitação do discurso de que o crescimento econômico levaria automaticamente ao desenvolvimento social.

Dessa forma, as políticas sociais não assumem um caráter redistributivo, e nem um caráter compensatório das desigualdades econômicas e sociais, mas são formuladas com objetivo da complementariedade, quer dizer, o Estado só comparece quando a sociedade civil não puder resolver.

Blackburn (1999, p. 144) afirma que o neoliberalismo deve ser compreendido “como uma filosofia econômica com a pretensão de restabelecer níveis de lucratividade que permitam criar condições orientadas a uma explosão global de desenvolvimento”. O projeto neoliberal defende a retração da intervenção do Estado no campo social. Nele há a valorização da área econômica em detrimento da social. Löwy (1999, p. 170) destaca que:

[...] uma das características centrais do neoliberalismo é fazer do mercado uma religião. A sacralização do mercado transformou-se numa vitória ideológica do neoliberalismo, talvez a maior delas. A lógica mercantil está sendo aceita como uma lei da natureza, como um dado inquestionável [...].”

O neoliberalismo transformou o Estado em uma instituição funcional para ele. Portanto, é fundamental, em primeira instância, reconhecer qual é o caráter que o Estado adquire no sistema atual. David Harvey (2006), em seu livro "Breve História do Neoliberalismo", ajuda a orientar esta discussão: o neoliberalismo é, acima de tudo, uma teoria das práticas político-econômicas que afirma que a melhor maneira de promover o bem-estar do ser humano não é restringir a liberdade das capacidades e das liberdades empresariais do indivíduo, dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privados.

As políticas neoliberais constituíram uma mudança radical para os países em desenvolvimento, uma vez que foram forçados a iniciar políticas de liberalização econômica, bem como o desmantelamento do Estado de bem-estar e de proteção ambiental.

Na atualidade é possível percebermos que, no Chile, o sistema capitalista está fortalecido. O ideário neoliberal ganhou espaço no imaginário social, como um valor instituído, como a única alternativa de garantia da liberdade e da democracia. Esta conjuntura sócio-política é largamente apoiada e sustentada pela mídia, que descaracteriza a função do Estado como um órgão que deve intervir na economia.

Existe ainda a criação e ampla divulgação de um "senso comum" neoliberal, de uma sensibilidade e modo de pensar que invade profundamente a cultura e crenças populares. Este modo de pensar também se apresenta também no campo mais elaborado da teoria social e nas áreas econômica e social.

O neoliberalismo investe na persuasão de amplos setores da sociedade capitalista de que não existe outra alternativa de organização da vida social. Neste sentido, seu projeto é assimilado e naturalizado, concebido socialmente como resultado espontâneo e natural no processo civilizatório da modernidade. O ideário neoliberal ganha espaço principalmente após a década de 70 do século XX (BORON, 1999). As principais ideias do receituário neoliberal, estão focadas na necessidade de privatização da esfera pública, desregulamentação financeira, abertura externa, flexibilização das relações e condições de trabalho, retração ou diminuição do Estado, reestruturação de políticas sociais. (LAURELL, 2002). Com a defesa deste ideário, especialmente no Chile, se produz uma tendência para a mercantilização dos direitos sociais, a responsabilização dos sujeitos e de suas famílias pela proteção social, a criminalização da classe trabalhadora pelas situações adversas à qual é exposta, como desemprego, pobreza, falta de acesso aos direitos, e demais expressões da Questão Social vivenciadas cotidianamente pela população. E, para além da culpabilização do sujeito, o ideário neoliberal estimula o individualismo, onde cada qual é responsável de procurar os meios de prover as necessidades básicas e condições indispensáveis à reprodução da vida, vale mencionar que há

nesse quesito a responsabilização de outros setores da sociedade pela execução de políticas sociais, como o chamado terceiro setor.

[...] Processos ideológicos reforçam de fato a tendência à individualização e responsabilização das classes subalternas quanto a busca de respostas as suas necessidades básicas e, mais do que isso, visam dificultar o avanço da formatação de uma consciência de classe autônoma e, conseqüentemente, da construção do processo de emancipação humana por essas classes. (ABREU, 2008, p. 187).

A partir da adesão do Chile ao receituário neoliberal, há um forte movimento e apelo pela solidariedade e voluntarismo, negando a intervenção do Estado, pelos defensores deste ideário, para a garantia dos direitos sociais.

O apogeu ideológico do neoliberalismo – tendo se tornado um inapelável “senso comum” do nosso tempo – comprova-se, entre outras coisas, no ostensivo encolhimento dos espaços públicos das sociedades latinoamericanas [...]. Esta ‘privatização’ selvagem exprimiu-se em algo muito mais profundo que a mera venda ou desmantelamento das empresas públicas: acabou por ‘reconverter’ – em função da mais pura lógica mercantil – direitos como a educação, a saúde, a segurança social, a recriação e a preservação do meio ambiente em bens ou ‘serviços’ (para usar a gíria do Banco Mundial) adquiríveis segundo as regras do mercado (BORON, 1999, p. 16) (grifos do autor).

A adoção destas medidas de ajuste neoliberal justificadas na aposta de estimular o crescimento econômico, propagando a necessidade de redução do Estado na área social, corrobora um posicionamento em defesa de interesses da elite burguesa e em detrimento de interesses da classe trabalhadora, que tem cotidianamente seus direitos violados devido a falta de acesso à políticas e direitos sociais.

O neoliberalismo vai muito além de uma filosofia econômica – conforme Blackburn (1999) afirma – mas é constituinte e constitui um projeto societário na perspectiva do grande capital, o qual busca preservar a atual estrutura social composta por classes dominantes e por classes dominadas, onde uma classe é autorizada a explorar outra com fins de acumulação de riqueza. “[...] o *ajuste neoliberal* não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”. (SOARES, 2000, p. 12) (grifos do autor).

No projeto neoliberal do capitalismo, as políticas sociais ficam em um segundo plano, sendo submetidas à lógica das políticas econômicas. As políticas sociais acabam resumindo-se a ações apenas paliativas, focadas, assistencialistas, sem a presença do Estado, isto é, que as responsabilidades do Estado foram repassadas à família, à solidariedade e ao mercado, numa perspectiva de mercantilização da vida social.

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países – em ações pontuais e

compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise [...] prevalecendo o [...] referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: *a privatização, a focalização e a descentralização*. Sendo esta última estabelecida não como compartilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 156).

Nessa esteira, é possível observar, na esfera dos direitos, a submissão dos direitos sociais à disponibilidade orçamentária e aos interesses econômicos, defendidos pelo Estado e pelo grande capital. Iamamoto (2008), afirma que com a adoção das políticas de ajuste estrutural, a política social passa a ser submetida aos ditames da política econômica, com cortes nos investimentos públicos para programas sociais, os quais são focalizados no atendimento da pobreza.

Vale reiterar que o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias. Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tomam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...]. (IAMAMOTO, 2008, p. 149).

Dessa maneira, a submissão dos direitos sociais à lógica da rentabilidade econômica coexiste com o discurso de universalização de direitos. Todavia, o que se observa na atualidade é a ampliação de políticas sociais focalizadas, que tem como alvo atender a população que se encontra na faixa da miséria, não podendo atender a população em situação de pobreza. Na atualidade os valores neoliberais estão muito presentes, embora seu objetivo de crescimento econômico não tenha alcançado o êxito esperado.

Boron (1999) afirma que o triunfo do neoliberalismo se deu no campo cultural e ideológico, mas não no campo econômico. Afirma ainda que “o fracasso econômico do neoliberalismo [...] é tão evidente como foi seu êxito no plano das idéias” (BORON, 1999, p. 12). O autor refere que na América Latina há indícios alarmantes que revelam uma dramática situação social, com o aumento do desemprego, da pobreza, a pauperização das classes trabalhadoras, dentre outras situações que revelam a precariedade das condições de vida da maioria da população. O que ocorreu com a reestruturação neoliberal do sistema capitalista foi um alarmante aumento das desigualdades econômicas e sociais, no Chile e no resto dos países que adotaram esse modelo.

Além de os objetivos de crescimento econômico não terem sido alcançados, o neoliberalismo impediu o avanço e ampliação das políticas sociais na ótica do campo do direito, fazendo com que a situação social se agravasse. Neste sentido, o neoliberalismo é

incapaz de “resolver” os problemas que ele mesmo criou, havendo necessidade de sua substituição, o que pode ocorrer de várias formas.

Após três décadas e meia de neoliberalismo global, os argumentos ideológicos sobre a ‘saúde’ das relações mediadas pelo mercado começam a ceder à crueza dos fatos. O neoliberalismo é uma política de restringir direitos que aprofunda a exclusão, amplia a exploração. Concordamos com Leher (2003) ao afirmar que como solução à crise estrutural do capital, os Estados não abandonaram e nem demonstram ter a intenção de abandonar as políticas neoliberais e que as reformas, por toda a parte, continuam assentadas nessas práticas.

Atualmente se reconhece que os resultados deste ciclo neoliberal deixam muito a desejar. Na melhor das hipóteses (o caso chileno), não obstante um crescimento econômico excepcional durante mais de uma década e meia, a população mostrou desafeição sócio-cultural e política. Claramente, não só de incrementos do PIB vive a população. No resto da América Latina e no mundo em geral, os resultados foram sumamente preocupantes: crescimento econômico insuficiente e altamente instável; forte concentração do poder econômico; aguda e crescente desigualdade, tanto nos próprios países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos e uma cada vez mais esmagadora distância entre eles; perda dos bens e espaços públicos, com forte exclusão social, pobreza e deterioro ambiental.

A tese de não intervenção e abandono do planejamento econômico levou a uma regressão representada por indicadores na vida das nações, criando um cenário de polarização social e o surgimento de conflitos políticos destinados a restaurar um pensamento com novas características, o que integrar a diversidade do desenvolvimento da sociedade. (URQUIDI, 2005; IBARRA, 2001).

Certamente, a aplicação das políticas neoliberais afeiurou os grandes problemas descritos pelo subdesenvolvimento na América Latina e vive hoje, após um período de grande crise econômica e financeira, uma situação de estagnação e aumento da pobreza que leva a cenários de crises recorrentes (STIGLITZ, 1994; GUTIÉRREZ, 2003; URQUIDI, 2005).

Esses autores argumentam que os problemas da América Latina não são o resultado de erros de política econômica, como afirmam organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e que, além dos ajustes marginais que a abordagem neoliberal está impondo à par com o Consenso de Washington, o que é necessário é aproveitar e nos nutrirmos de um legado positivo de uma ideologia propriamente latino-americana em desenvolvimento.

Por quase quarenta anos (desde 1975), o Chile tem sido o cenário de uma profunda experiência econômica e social. Em um país que foi pacificado pela força pelo golpe de

estado de setembro de 1973 e por cinco anos (1973-1978) de uma sangrenta repressão de líderes políticos e sociais, os ministros civis do governo militar conseguiram remover brutalmente todos os obstáculos institucionais e implementar, governando leis e decretos, um modelo econômico completamente estranho à tradição chilena, que foi sem precedentes mesmo em qualquer política econômica implementada em todo o mundo durante o século XX.

Muitas das fórmulas econômicas e sociais desenvolvidas por teóricos neoliberais durante os anos 40 e 50 foram aplicadas pela primeira vez no Chile e, a partir daqui, pregava e aplicava com diferentes graus de autoritarismo praticamente em todos os países do mundo desde os anos 80 até hoje. Isso faz com que o Chile, um país de população escassa (16 milhões em 2012), com uma economia relativamente baixa, apesar de sua enorme riqueza natural, se tornou um verdadeiro modelo para o novo direito mundial. Um modelo protegido pelas grandes potências mundiais das mais irresponsáveis oscilações do capital financeiro e também protegido por uma classe política eficiente a partir das tentações de converter seus avanços em lucro populista. Um país cujo "sucesso" econômico é usado para disciplinar os trabalhadores em todo o mundo em torno das políticas capitalistas mais predadoras. Políticas cujos "benefícios" são repetidos até o ponto de exaustão, como "verdades evidentes" e dogmas doutrinários pelas grandes cadeias de meios de comunicação em todo o mundo. "Verdades" e "evidências" que apontam especialmente contra os perigos que o Estado interino representaria, contra a "irresponsabilidade" contida em qualquer política que procure garantir direitos econômicos e sociais básicos.

O processo que levou as esquerdas chilenas posicionarem-se favoravelmente a matriz liberal surgiu no período de 2006 a 2011, quando os movimentos sociais mudaram o consenso ativo da sociedade e começaram uma luta política para alcançar a hegemonia e instalar no senso comum da população em torno da equidade social,

Ao fazermos uma análise social nesse cenário, e a partir do pensamento *gramsciano*, é que podemos diagnosticar que esse país se encontra em meio de uma crise orgânica, isto é, a maioria da população já não acredita no que acreditava antes, mas se vivencia um interlúdio em que a antiga hegemonia começa a morrer e a nova ainda não nasceu, vive-se, portanto, na incerteza do que está por vir. Nessa crise orgânica, o consenso ativo da sociedade chilena mudou, uma vez que foi feita uma crítica ao objetivo de viver em sociedade.

Os movimentos sociais que tiveram lugar há um par de anos no Chile, particularmente em 2006 e 2011, fizeram com que a sociedade se questionasse a respeito do enriquecimento de alguns na base de quebrar a promessa do desenvolvimento para todos. O novo consenso

ativo, portanto, coloca no centro da discussão o desenvolvimento com igualdade na sociedade, com um governo que represente esse consenso e o potencie. Quando mencionamos o consenso ativo, não nos referimos a um consentimento condicionado pelo medo de perder tudo, ou pela crença fatalista de que nada pode mudar, mas de uma perspectiva que inclua a mobilização social, atual ou potencial, em favor da nova ordem social existente.

Nesta perspectiva, o papel dos movimentos sociais tem sido fundamental, uma vez que o Estado, como um conservador da ordem, só iria representar um novo consenso se fosse movido pelos movimentos sociais, para depois incorporá-lo como próprio.

Contudo, assim como a corrente contra-hegemônica dos movimentos sociais derrubou os próprios alicerces do antigo consenso e ficou refletido em seu espírito reformista, a velha hegemonia ainda continua viva entre nós; aquela que construiu o consenso ativo que deu sentido ao modelo neoliberal de desenvolvimento, ao Estado subsidiário e à sua Constituição política. Este é o momento em que o novo consenso ativo estabelece as bases do que será a hegemonia na sociedade chilena.

A hegemonia é uma categoria fundamental em Gramsci que aponta para um fenômeno complexo, caracterizada centralmente pela capacidade de um grupo social para se articular, desde uma posição de supremacia, com outros grupos sociais para orientar a "visão do mundo" de um grupo social muito mais amplo do que os limites estritos da classe. Isso é o que hoje está em disputa com cada uma das reformas instaladas pelos movimentos sociais, porque, embora as reformas estejam incluídas em um programa governamental, foram os movimentos sociais que as instalaram em seus diferentes graus de urgência.

Nessa conjuntura, em que as reformas foram progredindo, uma nova situação se tornou evidente; foram alcançados os próprios muros das mudanças sociais, isto é, não é possível continuar mudando as partes do sistema sem alterar o próprio sistema. É assim como, no momento, a instalação de uma nova hegemonia precisa ser acompanhada de uma mudança na Constituição chilena, além do caráter do Estado e do modelo de desenvolvimento, para assim, esse país poder continuar avançando em matéria de políticas sociais.

A instalação de uma nova hegemonia para ficar completa, deve dar um novo passo para uma transformação mais profunda da sociedade. Estamos, portanto, obrigados a nos perguntar em particular o que é o novo modelo de desenvolvimento que deve nos guiar enquanto sociedade, um modelo de desenvolvimento que busque reabastecer o crescimento econômico, mas, acima de tudo, alcançar esse crescimento, colocando a própria humanidade no cerne da questão social, no seu sentido coletivo.

Não é possível crescer à custa da terrível desigualdade social que é herdada; o modelo do desenvolvimento neoliberal está exausto, não porque não pode continuar funcionando, mas porque não pode cumprir a promessa de desenvolvimento para uma nação.

A articulação direta das políticas de transformação produtiva com os imperativos do cuidado ambiental e a crescente geração de empregos de alta produtividade é um grande desafio; a transição não será fácil, especialmente em um contexto de crescimento lento como o que atravessa a região. Portanto, é urgente consolidar políticas de proteção social universal que gerem uma rede de proteção necessária em um mundo em que a natureza do emprego e do mercado de trabalho seja constantemente redefinida por novas tecnologias e competição internacional.

As políticas de inclusão universal em saúde e educação são instrumentos necessários e complementares a qualquer esforço de mudanças estruturais progressivas, uma vez que esses serviços são cruciais para a construção de capacidades humanas e para o desenvolvimento da aprendizagem e as habilidades que exigem a quarta revolução industrial.

O movimento histórico da nossa América Latina tem sido a procura do desenvolvimento para todos os seus habitantes, um desenvolvimento que foi evasivo por causa do lugar que ocupamos no mundo, mas também pelo tipo de modelo de desenvolvimento que implementamos.

Em termos de hegemonia e contra-hegemonia, ainda estamos em uma luta de posições, na qual essas posições na sociedade determinam quanto apoio nossas ideias terão. É evidente que o Chile quer mudar a maneira em que o desenvolvimento é alcançado; mas, a questão é o como. Até não ser consolidado o modelo político que irá substituir o neoliberalismo, não se pode dizer que foi consolidada alguma posição na sociedade.

A desigualdade exala por todos os poros do Chile, e não se expressa só nas relações entre as rendas. Há uma saúde para ricos e outra muito distinta para os pobres. O mesmo ocorre com a educação e com a previdência social, o Chile atingiu um crescimento de 4,8% no primeiro semestre de 2018, o melhor da América Latina. E o FMI estima que, em 2022, o Chile será o primeiro país da região a alcançar um PIB per capita de US \$ 30.000, semelhante ao de alguns países europeus, como a Hungria ou Portugal. Porém, ele é o país que ostenta as maiores desigualdades sociais entre a população na América Latina. Segundo as estatísticas da OCDE (2017), o Chile é o país dentre os membros dessa organização que detém a maior desigualdade de renda. A renda dos 10% mais ricos é 26 vezes maior que a dos 10% mais pobres.

Na atualidade, existe um consenso internacional a respeito da consideração da seguridade social como um direito humano inalienável. Este direito humano é o produto de quase um século de expressões sociais, que forçaram os trabalhadores a exigir melhores condições de trabalho e subsistência.

O que deu origem a que mais tarde, as organizações internacionais através de um trabalho conjunto entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU) e instituições de segurança social supranacionais, como a Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), a Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS) e a Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) reconhecem como Seguridade.

Dessa maneira, a Seguridade Social passará a ser de responsabilidade do Estado visando garantir que a velhice e outras contingências sociais não afetem negativamente a dignidade e a qualidade de vida das pessoas.

Em decorrência das transformações políticas ocorridas como consequência do golpe de 1973, o Chile incorreu em transformações sociais e econômicas neoliberais que se materializaram em um processo de reforma do Estado, e consequentemente das políticas públicas e sociais. Essas reformas posteriormente foram reproduzidas sob diversas modalidades, em vários países latino-americanos, fazendo do Chile o país "pioneiro" do ponto de vista das transformações no campo das políticas econômica e social, que posteriormente se consubstanciaram no denominado "Consenso de Washington".

O modelo de proteção social adotado pelo Chile pode ser reconhecido como o mais próximo do modelo Bismarckiano, denominado conservador ou corporativo por ESPING-ANDERSEN (1991). A característica central é o sistema previdenciário, erguido a partir da contribuição correspondente a uma estrutura de ocupação social diferenciada, fundada a partir do mérito. De acordo com este modelo, a política social deve ser complementar e corrigir os efeitos maléficos do mercado, de modo que se constrói uma forma de política de classe que consolida “as divisões entre os assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e status (IDEM, p. 105).

Para Alvim (2011), esses sistemas são caracterizados pela estratificação e proliferam principalmente pelo alto, tendo como consequência “desigualdades no nível de cobertura, nas condições de acesso, prestações e financiamento entre diversos setores ocupacionais”. Além disso, destaca a autora, ainda que se pudesse reduzir as iniquidades por processos de unificação e normalização, os programas das forças armadas, funcionários públicos e outros grupos manteriam os seus privilégios. As desigualdades também eram reforçadas pela

discriminação por gênero em razão das idades mais baixas para mulheres, associadas a maior expectativa de vida e menor densidade de contribuição que os homens, o que gera benefícios mais baixos. (p. 40)

Segundo Loureiro (2017), este modelo foi desenvolvido no Chile a partir da combinação de duas posições diferentes: confrontação e cooptação. Esta última realiza uma incorporação autônoma limitada, característica do período que vai desde a sua criação até o ano de 1970, enquanto a primeira se inicia após este ano, inaugurando um processo de confrontação que se encerra com a exclusão.

No Chile, o modelo de incorporação dos trabalhadores combina confrontação e cooptação. De sua criação no início do século XX até 1970, o sistema vai da modalidade de cooptação a uma limitada incorporação autônoma. Em seguida, passa à confrontação, marcada pela resistência dos trabalhadores a cooptação; finalmente ocorre o período da exclusão no governo Pinochet (IDEM, p. 196). Em suas palavras:

Ao longo do período, a expansão dos programas sociais é marcada pelas tentativas de cooptação dos trabalhadores, que, entretanto, resistem, especialmente nos momentos de polarização política. Associando tentativas de cooptação com repressão e distribuição de privilégios, o sistema chileno forjou divisões entre segmentos de empregados e operários e combinou uma trajetória de expansão vertical – criação de novos benefícios – com expansão horizontal, massificando vantagens. Antes da reforma efetuada pela ditadura, havia 35 caixas de previdência, com diferenciados planos de benefícios, que cobriam aproximadamente 75% da força de trabalho, excluindo os trabalhadores rurais e o setor informal. (LOUREIRO, 2017, p. 197)

Loureiro (2017) considera que o Chile teve relativa estabilidade constitucional com participação política. Não obstante, implantou a partir da segunda metade do século XX um corpo de tecnocratas na alta burocracia do governo, a tecnocratização que esteve associada a modernização da máquina administrativa do Estado e a expansão das agências estatais esteve presente nos governos de Eduardo Frei, no período de 1964 a 1970, permanecendo relevante ao governo de Salvador Allende, no período de 1970 a 1973.

No entanto, o grupo que participou e formulou as políticas econômicas durante todo o governo Pinochet e, em particular, pela reforma da previdência social, ainda nos anos 1980 foram os *Chicago Boys* que tornaram o Chile o primeiro experimento do neoliberalismo. Segundo Loureiro (2017, p. 198),

“a ideia orientadora era a de que os programas sociais não poderiam entrar em choque com o crescimento econômico, e o Estado deveria concentrar sua atenção apenas nos setores de baixa renda, com mínimo envolvimento na administração e implementação dos programas sociais”. (2017, p. 198)

O fato de o Chile ser considerado um caso "exemplar" no que respeita a um modelo bem-sucedido de crescimento econômico, nos leva aqui a fazer uma descrição da concepção de política social associada a esse modelo e na qual foram baseadas as propostas e reformas efetuadas no período ditatorial.

Para tal efeito, nossa abordagem se baseou no estudo realizado por Raczynski (1994) consistente em variados documentos governamentais, mediante os quais a autora descreve cinco elementos que definem a política social chilena:

- 1- A política social é definida por uma concepção de "Estado subsidiário", o que significa que será responsável apenas por assumir os encargos que os indivíduos ou a sociedade não puder cumprir. Desse modo, se outorga aos indivíduos e organizações intermediárias da sociedade uma ampla liberdade de ação, garantindo o direito à livre opção e à livre iniciativa. Ainda de acordo com a autora:

"É na possibilidade de ter um âmbito de vida e atividade própria, independentemente do Estado e apenas submetido ao controle superior do mesmo desde o ângulo do bem comum, onde reside a fonte de uma vida social em que a liberdade ofereça à criação e ao esforço pessoal uma margem de alternativas e variedade suficientes. O estatismo gera, em câmbio, uma sociedade cinzenta, uniforme, submetida e sem horizontes. Em concordância com esse princípio de subsidiariedade, que corresponde transferir para o mercado, ou seja, aos particulares o maior volume no quesito das decisões que dizem respeito à alocação de recursos" (RACZYNSKI, 1994).

E ainda, na mesma linha:

"Para evitar as contradições do antigo sistema se confere ao Estado um papel subsidiário, concentrando sua ação no resguardo do bem geral através de normas gerais e impessoais e a realização direta daquelas atividades que por seu caráter social ou estratégico não podem ser entregues aos particulares, tais como Segurança Nacional, Administração da Justiça e implementação da Política Social em favor dos mais desvalidos" (IBID.p. 48)

- 2- A política social, e de forma mais abrangente o desenvolvimento social, se diferencia da política econômica. Existe uma inter-relação entre elas, observada na forma de interdependência, onde uma não pode estar separada da outra, e que no modelo neoliberal se dá na forma de uma subordinação do plano social ao plano econômico, onde este último em definitivo vai adequar as prioridades em matéria de desenho das políticas públicas no Chile no período ditatorial e pós-ditatorial. Isto pode ser observado a partir das declarações que emanavam do discurso governamental, assim como na relevância atribuída ao imperioso crescimento da economia, relegando a um

plano secundário os termos e os aspectos relativos à distribuição de recursos. Ainda, conforme Raczynski (1994):

" a política global de governo vem se apresentando em um processo de compatibilização do desenvolvimento político com o desenvolvimento social e econômico. Para tal se estabeleceram dois períodos: uma primeira etapa de normalização do país, na qual se procedeu a reestruturar paulatinamente as funções do Estado, a economia, o aparato judicial, a fim de lograr uma harmonia social. Superada esta etapa, se entrou no período de modernização do Chile, estabelecendo-se sete grandes objetivos para este período de modernização, eixo da nova institucionalidade social".

De acordo com Vergara (1994), a partir do final da década de 1970 e começo da década de 1980 foi dado impulso as “modernizações sociais”, que consistiam num amplo sistema de reformas que “transferiram para o mercado e a iniciativa privada a tarefa de prover os bens e serviços sociais antes prestados pelo Estado” (p.40). Ficou sob a sua responsabilidade apenas os sujeitos que não podiam custear os serviços fornecidos pelo mercado (IBID., p. 40).

Dentro do plano das reformas, as denominadas "sete modernizações" consistiram no Plano Trabalhista ("Laboral"), a Reforma da Previdência, a Diretiva Presidencial em termos de Educação, a Reestruturação da Saúde, a modernização do Setor de Justiça, o Reordenamento Agrícola assentado nos interesses da manutenção da propriedade privada, e finalmente, a Reforma Administrativa e Regionalização.

3) A política social corresponde na sua gênese alcançar seu objetivo central que consiste em estabelecer as condições e bases materiais para a existência de igualdade de oportunidades, o que na prática se materializa na "erradicação da extrema pobreza", em outras palavras, garantir um patamar mínimo para a população quanto a satisfação das suas necessidades básicas de habitação, alimentação e educação.

Ao Estado subsidiário correspondem na esfera social as "funções distributivas tendentes todas a criar igualdade de oportunidades e a resolver situações de extrema pobreza" (RACZYNSKI, 1994). O objetivo primordial no social consistiria em "erradicar a extrema pobreza como forma de garantir uma maior igualdade de oportunidades a todos e a cada um dos chilenos. Daí que todos os programas em saúde, educação, assistência social, nutrição, habitação, etc. busquem incorporar aos setores sociais antes marginalizados dos benefícios do crescimento" (IBID., p. 49).

Dessa maneira, essa concepção adquire forma na prática através de uma política social, que no início é altamente seletiva, e onde seus beneficiários correspondem aos estratos e grupos que definidos como os mais pobres dentro da sociedade chilena.

4) Cabe, ademais, adicionar a esse princípio prévio um segundo, e que consiste em que a política social, mais do que erradicar a extrema pobreza, tida como sendo decorrente em grande medida de uma carga deixada por anteriores governos, esta desempenharia o papel de emendar as externalidades e deficiências do modo em que opera o modelo econômico, ou seja, como compensatória dos custos sociais desse modelo.

Da mesma forma, seria função do Estado: "corrigir certos resultados da operatória dos mercados, principalmente atuar para tornar mais equitativa a distribuição de renda. As ferramentas mais importantes para isto são os impostos e o gasto fiscal social" (IBID., p. 51). Esse princípio se manifestou na forma de um crescente número dos denominados programas de subsídios.

5) A política social é considerada ou se traduz como uma política que aponta para aquelas ações que dizem respeito às atividades de "investimento em capital humano". " a função distributiva do Estado é, em sua maior parte, investimento em capital humano; o que se traduz no presente em melhorar os níveis de renda dos mais carentes e, no futuro, dar-lhes as ferramentas para conseguir de forma permanente níveis de bem-estar superiores aos atuais." (IBID., p. 51). "O objetivo fundamental da política social é impulsionar o desenvolvimento da pessoa humana mediante o desdobramento de suas potencialidades, ajudando a criar condições objetivas de igualdade de oportunidades e propiciando a uma maior integração e participação social. Neste sentido se orientam as políticas de educação, capacitação, saúde e nutrição, além dos programas de atenção aos menores"(IBID., p. 53).

Para que esses princípios pudessem alcançar sua materialização na prática, por uma parte são formulados e implementados alguns programas sociais que foram orientados para a atenção de grupos específicos -os de extrema pobreza-, e, por outra parte, foram propostas algumas reestruturações de organizações com o intuito de incentivar uma maior e mais consistente participação do setor privado em matéria do social, junto com delinear uma gestão descentralizada desses programas sociais, ademais de uma administração privada dos programas públicos.

A transparência dessas verdades, de particular interesse para esta discussão, mostra, em primeiro lugar, que houve de fato a apropriação deliberada – e sem possibilidades de resistências – da política social pelo capital, para servir-lhe, nos termos de O'Connor (1977), como instrumento de legitimação que desarma os conflitos de classe e também como fonte de lucro direto e indireto. O lucro direto adveio da privatização dessas políticas e da sua transformação em mercadoria.

No Chile, o anterior se correlaciona com as controvérsias a respeito do modelo econômico-político que se tentou implementar e as suas sabidas consequências sociais, isto é, as vantagens e controvérsias do estatismo e do privatismo, a importância dos recursos que eram alocados nos setores sociais, a alocação destes recursos em variados âmbitos e a dinâmica dos mecanismos de alocação; o mercado tendo como contrapartida a planificação estatal; e a opção por uma parte pelo centralismo e por outra a descentralização, cenário no qual o mercado e a família passam a ser os agentes sociais que vão assumir, privadamente, o papel prioritário na provisão do bem-estar social, restando ao Estado uma participação mínima e isto, à margem do direito.

Nessa conjuntura, e de acordo com Franco, estes quesitos fariam parte das mais variadas controvérsias acerca dos princípios fundamentais constituintes da política social mundial. Nessa esteira, o processo de privatização que vinha crescendo exponencialmente no Chile nos anos 80, teve como consequência uma interrupção na implementação da universalização dos irrenunciáveis direitos sociais.

De acordo com Vergara (1994), com a redução do gasto houve uma retirada do Estado dos setores sociais, mediante a “privatização dos serviços e da estruturação de uma nova institucionalidade social, completamente submetida às leis do mercado competitivo” (p. 40).

Segundo Alvim (2011, p. 44), a reforma foi estrutural e significou uma mudança de paradigma que contou com o apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial. Implantava-se com isso a capitalização individual da previdência administrados e financiada por uma instituição privada.

A respeito do Sistema de Seguridade Chileno, Arellano, na sua pesquisa em 1989, analisa a nova institucionalidade existente nessa esfera. Essa mudança diz respeito a que o sistema será obrigatório para todos aqueles trabalhadores que estiverem empregados e de caráter voluntário para aqueles trabalhadores autônomos ou por conta própria.

Nessa instância de gestão de acordo com Soares (2000), se vislumbram de forma paralela três tipos de entidades, a saber:

- instituições fiscais ou semifiscais, propriamente denominadas de Caixas de Seguro ("Cajas Previsionales"), as quais foram absorvidas pelo "Instituto de Normatización Previsional", para o qual não contribui em uma quantidade importante ou crescente de trabalhadores que estão ativos. Entretanto, é essa entidade que paga a maioria das aposentadorias, os benefícios e os subsídios familiares. Na mesma conjuntura e com um caráter fiscal, existe o Fundo Nacional de Saúde, FONASA, que assume o papel do financiamento da assistência médica para a maior parcela da população;

- entidades sem fins lucrativos originalmente criadas por um grupo de empresas e em princípio administradas por uma diretoria cuja representação era baseada nos empresários e nos trabalhadores. A decisão a respeito da filiação a essas entidades se daria a nível da empresa. Essa é a situação que ocorre nas "Cajas de Compensación de Asignación Familiar y Mutuales de Accidentes de Trabajo";
- sociedades anônimas que, posterior a reforma de 1981, administram os Fundos de Aposentadorias ("Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP") e a assistência médica (ISAPRES).

Desta maneira, os seguintes programas são incluídos no Sistema de Seguridad: Aposentadorias por velhice, invalidez e "sobrevivência", benefícios que são quantitativamente mais relevantes; em segundo lugar de importância estão os programas de proteção à doença, pelos recursos que demanda; e ainda o programa de benefícios ("asignaciones") familiares, que fornece mensalmente um benefício em espécie monetária por pessoa da família que seja carga econômica do trabalhador. Ademais desses, existe um programa que outorga assistência médica, licença e pensão por invalidez naquelas situações de doenças ou de sequelas originadas por ocasião da ocorrência de acidentes de trabalho; e finalmente um programa que ampara o trabalhador com um seguro-desemprego, e se comparado alcança um escasso desenvolvimento.

Por outra parte, existem ainda aqueles programas que outorgam benefícios sem a necessidade de haver uma contribuição prévia por parte do beneficiário, que consistem nos denominados "programas com caráter de subsídio". Nestes estão incluídas as aposentadorias "assistenciais", o "subsídio familiar" e a assistência médica a indigentes. A população da classe trabalhadora protegida através desse sistema, graças a sua contribuição mensal, atingia a 2,6 milhões de pessoas na década de 90, o que representava 56% da força de trabalho chilena. A esses trabalhadores eram agregadas suas famílias.

Dessa forma, a totalidade dos recursos destinados à Seguridad Social Chilena equivalia, em 1988, a 9,7% do PIB. No que diz respeito ao financiamento dos seus programas, os recursos necessários têm sua origem nas contribuições que são pagas pelo trabalhador para ter acesso a suas aposentadorias e os auxílios doença, e pelo empregador no caso de acontecer acidentes de trabalho.

A eles é adicionado a contribuição fiscal que se destina essencialmente aos programas que tem caráter subsidiário, bem como aquele financiamento que se constitui como benefício familiar ("asignación familiar"), relativo ao seguro-desemprego, e de uma parcela daqueles programas que cobrem a assistência médica e as aposentadorias. No que respeita às últimas, o

financiamento proveniente dos recursos fiscais constitui na atualidade um item de muita importância em relação à conjuntura marcada pela privatização do sistema de aposentadorias.

A Seguridade Social chilena adquiriu a sua caracterização através de uma crescente "especialização" daquelas instituições encarregadas da administração dos seus diferentes programas. Pode ser feita entre eles uma divisão onde por um lado estão aqueles que "substituem remunerações" (programas de aposentadorias, acidentes de trabalho e auxílios-doença), bem como aqueles considerados de "ajuda", e que consistem nas aposentadorias assistenciais, atenção de saúde para aqueles considerados "extremadamente" pobres, subsídios familiares, aposentadorias mínimas e subsídios de desemprego.

O primeiro conjunto de programas no que concerne a sua administração ficou em mãos primordialmente de instituições privadas, dentre as quais aquelas com e as sem fins de lucro, financiadas estas mediante as contribuições cujo pagamento era de responsabilidade dos trabalhadores ou empregadores, segundo for caso. Enquanto o segundo grupo de programas foi delegado nas instituições estatais, ou privadas "sem fins de lucro", que eram financiadas mediante recursos fiscais.

Essa dinâmica obedece ao conjunto de orientações de cunho neoliberal, no que tange a forma de organização e financiamento, que aponta para que apenas os chamados "programas de ajuda" atendam o propósito em matéria de redistribuição da renda, evitando-se dessa maneira que o seu financiamento seja realizado mediante as contribuições dos trabalhadores e das empresas (através da folha de salários), sendo argumentado o seu caráter tipo como "regressivo e distorcido".

Assim sendo, o propósito primordial daqueles programas considerados "substituidores de remuneração" se limita apenas à concessão de um dado nível de renda para os trabalhadores (e suas famílias) por ocasião de perderem sua capacidade de trabalho seja por velhice, invalidez, doença ou morte. Daqui transparece o caráter contributivo desses benefícios, outorgados unicamente aqueles trabalhadores que eventualmente puderam pagar por eles.

Outra sustentação esgrimida em favor do regime de capitalização é o de que através desta conjuntura se alcançaria um "incremento da eficiência na administração dos diferentes benefícios e a uma adequada focalização do gasto público para aqueles grupos em estado de maior necessidade". (IBID. p.143). Contudo, num sentido completamente oposto é constatado que "a fragmentação em matéria de administração da seguridade social impede o aproveitamento de economias de escala e encarece a operação do sistema, ainda que a

experiência chilena e Latino-americana com sistemas centralizados e unificados parece desmentir esta hipótese." (IBID. p.110) .

3.2 A Reforma do Sistema Previdenciário Chileno

Na década de 70 o Chile apresentava problemas estruturais no sistema previdenciário público, passando a ser privatizado antes de que o país sofresse os embates da crise da dívida dos anos 80. Para 1971, eram mais de cem programas previdenciários que operavam independentemente e sem uma adequada e efetiva coordenação entre estes. Dessa maneira, privilégios e injustiças eram difundidos. As alíquotas incidentes sobre a folha de pagamento para o total dos programas de seguridade social chegaram a 65% dos salários brutos, os subsídios estatais cobriam 30% do gasto e as despesas totais alcançaram 17% do PIB (MESA-LAGO; ARENAS DE MESA, 2010, p. 406).

A reforma do sistema previdenciário chileno se produz em duas fases: durante uma primeira etapa, em 1979, importantes medidas foram tomadas com vistas a eliminar privilégios, uniformizar e unificar as condições de elegibilidade. Ademais, a idade da aposentadoria passou então para 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, respectivamente. Foi assim que em maio de 1981, o governo militar deu a partida para o início da reforma radical do sistema previdenciário; cujo propósito era estabelecer uma separação rígida entre os benefícios de seguro financiados pela contribuição dos segurados e aqueles da assistência social pública, financiada por impostos (QUEISSER, 1993; UTHOFF, 1995, p. 35).

O novo sistema é de caráter compulsório para aqueles trabalhadores com vínculo empregatício e para os funcionários públicos, enquanto que para os afiliados do antigo sistema e os autônomos a filiação era de decisão voluntária; os militares e a polícia mantiveram seus sistemas anteriores. Assim, o novo sistema veio a substituir o público em médio prazo, devido ao caráter obrigatório para aquelas pessoas que se incorporavam no mercado de trabalho.

Contudo, o novo sistema de capitalização individual (que só existia em livros teóricos de economia, onde cada trabalhador faz a própria poupança, que é depositada em uma conta individual), que substituiu o sistema de reparto (distribuição), no qual os trabalhadores de carteira assinada colaboram com um fundo público que garante a aposentadoria, pensão e

auxílio a seus cidadãos, apresentou um problema adicional, uma vez que os dados disponíveis mostravam que grande proporção dos trabalhadores contribuintes declarava rendas muito baixas que para final de 1990, indicava que cerca de 500 mil contribuintes das AFP, o equivalente a 25% do total, contribuía sobre uma base de renda igual ou inferior ao mínimo legal. Esta forma, o volume de contribuições realizadas assim como o período de contribuição repercutia na acumulação de fundos no regime de capitalização individual (IBID., p.114).

No caso chileno, a diminuição da receita de contribuições por ocasião da massiva e dinâmica transferência de trabalhadores para o novo sistema de previdência, teve seu ponto mais álgido imediatamente nos anos posteriores à reforma (1982-1983), por conta da deterioração do salário real e de uma diminuição na frequência com que era realizado o pagamento das contribuições.

Esse cenário se viu atravessado pela crescente taxa de desemprego na época e pelo acentuado enfraquecimento da situação financeira no interior das empresas, como resultado do contexto da grave crise econômica internacional que emergiu nesse período. A reforma do sistema de aposentadorias também gerou, segundo Iglesias e Acuña (1991), um aumento no fluxo de gastos fiscais pela modalidade escolhida para cancelar a dívida das Caixas de Aposentadoria com os filiados que se aposentavam logo que se efetuava a mudança para o novo sistema.

Essa conjuntura apresenta um claro contraste em relação as expectativas ufanistas que preconizavam os impulsionadores da reforma de 1981, segundo as quais a criação do sistema de capitalização individual iria levar a uma redução da evasão e a um aumento da cobertura previdenciária. Essas expectativas não se concretizaram em parte pelas barreiras para uma adequada fiscalização por parte do poder público, mas também porque o longo período de acumulação requerido e a garantia de uma aposentadoria mínima limitam os incentivos para que os trabalhadores efetuem os aportes necessários e controlem seus empregadores (SOARES, 2000).

Por outro lado, o novo sistema tem enfrentado limitações similares àquelas do regime anterior no que diz respeito à incorporação dos chamados trabalhadores independentes: dados de 1990 registravam apenas 50 mil contribuintes independentes, o que equivale a 5% do total dos trabalhadores por conta própria do país. Com relação ao nível de contribuições efetuadas (IBID., p. 113).

Durante sua última fase de existência, o sistema de reparto chileno era financiado de forma contributiva, através de um mecanismo de dupla contribuição: trabalhadores e empregadores contribuíram para a seguridade social, sendo estes últimos os que mais o

fizeram. Um dos grandes desafios enfrentados pelo sistema foram as altas taxas de evasão no pagamento de contribuições pelas empresas. Além disso, outra característica do sistema era que a faixa da pensão era assegurada pelo Estado, ou seja, estava previamente definido.

Ainda, de acordo com Soares (2000), em torno de 70% dos contribuintes entre 30 e 35 anos registrava, ao final de 1990, saldos acumulados inferiores a um milhão de pesos, valor que, devidamente capitalizado, equivale a apenas 25% do fundo necessário para assegurar ao final da vida ativa uma aposentadoria equivalente a apenas dois salários mínimos.

As evidências indicam que depois de 35 anos, apesar dos altos rendimentos financeiros dos recursos investidos, uma significativa proporção dos contribuintes acumulou fundos que ainda não lhes garantem aposentadorias razoáveis, de acordo com a presidenta Bachelet em seu segundo governo (2014-2017), e que já tinha alterado o sistema em 2008, propondo mudanças mais radicais, que podiam fazer com que a Previdência chilena voltasse a ser mais parecida com a da era pré-Pinochet.

De acordo com dados apresentados pela *Superintendencia de Pensiones* (2014), as diferenças de rentabilidade para os diferentes níveis salariais têm sido consideráveis, provocando diferenças substanciais nos valores das aposentadorias. Essas diferenças se explicam segundo Soares (2000), pela estrutura de comissões que financiam as AFP, compostas por uma comissão fixa e outra variável, o que leva a que os contribuintes de menor renda paguem uma fração maior para o financiamento do sistema, o que reduz a rentabilidade de seus fundos.

3.2.1 Pensões no Chile: a Reprodução da Desigualdade Social

Como as reformas previdenciárias são polêmicas, impopulares e politicamente difíceis de fazer, não surpreende que essa mudança profunda - inédita no mundo - tenha sido feita pelo Chile em 1981, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990). De acordo com o economista Kristian Niemietz, pesquisador do *Institute of Economic Affairs* (IEA, Instituto de Assuntos Econômicos, em português), o ministro responsável pela mudança, José Piñera, teve a ideia de privatizar a previdência após ler o economista americano Milton Friedman (1912-2006), um dos maiores defensores do liberalismo econômico no século passado.

José Piñera, irmão do atual presidente do Chile, é economista da Universidade Católica do Chile (na época em que o acordo com a Universidade de Chicago estava em vigor), tem pós-graduação na Universidade de Harvard em Massachusetts, EUA e seu perfil teórico está

influenciado pelos preceitos neoliberais, com seus grandes expoentes M. Friedman e F.A. Hayek. Este filho de um diplomata democrata cristão pôs em funcionamento a reestruturação do sistema previdenciário chileno, impondo ideias neoliberais e convertendo o sistema de reparto (conhecido também como *pay as you go*), em um sistema de capitalização individual administrado por empresas privadas, com uma dupla função: outorgar pensões resultantes da contribuição ao longo da vida de trabalho do indivíduo e fornecer a economia de capital para a sua constante reprodução. Este último objetivo é menos declarado, mas muito relevante.

O próprio Piñera declararia anos após a implementação do novo sistema que:

“Se ha producido una excepcional sinergia entre las AFP, que han provisto recursos de capital en magnitud (administran ya US\$ 30.000 M.) y condiciones apropiadas, y las empresa que han utilizado ese financiamiento para invertir en atractivos proyectos en América Latina (PIÑERA, 1997:39).

Em relação à filosofia do sistema de capitalização individual, em que a pensão final não é garantida, mas depende apenas da poupança realizada por cada trabalhador, Piñera ainda argumentava, em consonância com o pensamento liberal, que este se encaixaria na essência da natureza humana, que estaria orientada para a maximização do bem-estar pessoal, minimizando o esforço necessário para isso (interesse egoísta do *homo economicus*). Segundo ele, um sistema de solidariedade é, portanto, *contra-natura* e gera o risco moral do aproveitamento, pois os resultados que usufruem os indivíduos não são iguais ao volume da poupança aportada por eles, o que para o presidente Piñera é igual ao esforço realizado na vida. O que é necessário, argumenta ele, são sistemas sociais que disciplinem com os incentivos adequados às ambições individuais, da maneira que o faz o sistema de capitalização. Em virtude dessa lógica, ele considera que se faça uma mudança absoluta para o sistema de reparto, e não para um intermediário. Trata-se de um mercado fechado, que distribui um fundo de mais de 173 bilhões de dólares de quase dez milhões de membros filiados em apenas seis administradoras. Um negócio que também está em pleno crescimento alimentado pelas altas comissões. Sob essas condições de privilégio houve mudanças na propriedade dessas empresas, hoje várias estão nas mãos de corporações internacionais: AFP Capital, pertence ao grupo colombiano Sura; AFP Provida, a gigante norte-americana MetLife, e AFP Cuprum, do também norte-americano *Principal Financial Group*.

Podemos comparar os negócios da AFP com outros setores da economia chilena. Nem os bancos tiveram um comportamento tão proeminente. Apenas um mercado como o varejo pode mostrar lucros tão lucrativos. De acordo com os balanços apresentados pela

Superintendência das AFPs, no ano passado, os lucros médios das sociedades anônimas de capital aberto aumentaram em 25%, o que é muito menor do que o registrado pelas AFPs neste trimestre. Somente o varejo supera as administradoras, com um aumento de 55% nos lucros, enquanto o setor de commodities cresceu 17% e os *utilities* (gás, água e eletricidade), 15%. O setor bancário, por sua vez, foi o único setor que teve uma redução em seus lucros, com uma queda de 4,4% (SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, 2014).

Nesse movimento, são percebidos fundamentos que estão no cerne do fundamentalismo neoliberal que tem prevalecido no Chile da pós-ditadura do Pinochet via privatizações e expropriação da riqueza por parte dos grandes grupos econômicos internacionais concentrando mais ainda o poder do capital. O que, historicamente transformou-se em “regra” – quer dizer, em tendências sistemáticas e estruturais – as transferências de valor expressando relações de intercâmbio desigual, a superexploração da força de trabalho e o divórcio entre a estrutura produtiva e as necessidades das massas.

No ano de 1980, foi promulgado o Decreto de Lei nº 3.500, através do qual foi iniciada uma das maiores transformações no Chile no campo da seguridade social. Este decreto criou uma estrutura e gerou o roteiro para o início da previdência social naquele país. Através deste decreto, o regulamento e o escopo de ação das Administradoras de Fundos de Pensão (AFP), era deixar na área privada a tarefa que até aquele momento era uma função do Estado: administrar as pensões dos chilenos.

Nessa conjuntura, não apenas houve uma mudança de paradigma que foi a transferência desse sistema de pensões do setor público para o privado, mas foi toda uma estrutura que se configurou de acordo com os parâmetros economicistas que respondiam a onda privatizadora que atingia essa fase do modelo neoliberal no Chile, mudando o sistema em sua totalidade, passando de um sistema de distribuição para um outro de capitalização individual com base em três pilares fundamentais, a saber: o solidário, o individual e o voluntário. Essa mudança não aconteceria de um dia para o outro. Em 1968, o ex-presidente da república desse país, Eduardo Frei Montalva, evidenciou a não viabilidade do sistema de previdência social de “reparto” (distribuição), que prevalecia no Chile naquela época e a desordem generalizada na estrutura deste sistema, que entre outras fraquezas, tinha mais de 2000 leis relacionadas à seguridade social.

Como escreve Rojas (2016), de acordo com apontamentos do atual presidente chileno Sebastian Piñera, que se refere a que existem duas mil leis sobre previdência no Chile. Pense no que isso significa. Duas mil leis previdenciárias, além dos regulamentos, mais os acordos das caixas, isto é, uma monstruosidade que está aumentando. Na lei de reajuste de 1966, foram

introduzidas 46 novas regras previdenciárias, 44 em 1967 e 1.234 no ano 1968. Em outras palavras, em apenas três anos, as duas mil leis previdenciárias foram acrescentadas em torno de mil e trezentas novas disposições de previdenciárias.

O mesmo presidente comentou que mais tem sido gasto na gestão da previdência do país do que na saúde e que o mesmo que foi gasto em pensões foi gasto em gerenciá-las, representando a ineficiência do sistema da época. A Lei nº 17.289, que criou o Fundo de Revalorização de Pensões para os segurados do Serviço de Seguros Social, permitiu uma melhoria igual a 92% no montante das pensões, incluindo todas elas até o máximo de seis salários vitais permitidos por lei (BIBLIOTECA DO CONGRESSO NACIONAL, 2013). Para 1980, o ano em que o DL nº 3.500 foi promulgado, era praticamente impossível não fazer uma mudança no sistema de previdência. O novo sistema transferiu a administração dos fundos de pensões para as AFPs, transformando-os em um modelo de capitalização individual, com contas individuais que contém as economias dos chilenos e onde em teoria é garantida a proteção dessa poupança.

O Artigo 45 (Divisão de Estudos da Superintendência das Pensões, 1980) diz: "Investimentos feitos com recursos de um Fundo de Pensões terão como únicos objetivos a obtenção de uma rentabilidade e segurança adequadas. Qualquer objetivo que não estiver alinhado com essa intenção será considerado contrário aos interesses dos filiados e passarão a constitui uma grave violação das obrigações das Administradoras". As AFPs deverão investir de maneira a proteger a segurança e a rentabilidade da poupança.

No mesmo decreto com forma de lei, se estabelece que haverá um pilar solidário para aquelas pessoas que não atinjam os requisitos mínimos para uma aposentadoria adequada e ainda estabelece as bases para o terceiro pilar (voluntário), através do qual todo trabalhador tem a possibilidade de aumentar seu fundo de capitalização individual, com uma poupança voluntária, além da obrigatória e que também será administrada pelas AFPs, tendo que cumprir os mesmos objetivos que o pilar obrigatório.

Alguns anos mais tarde, algumas alterações realizadas a esse decreto-lei de 1980, permitiriam às AFPs investir as poupanças em empresas públicas e privadas, dando um impulso à economia chilena, que na época atravessava por uma de piores crises da sua história, com altas taxas de desemprego, inflação a níveis históricos e com um ambiente político que complicava ainda mais o sistema.

Vários estudos foram feitos, que concluem que as AFPs seriam o motor econômico do país, apoiando o financiamento de vários projetos de infraestrutura nas estradas e na construção civil, e sendo a base financeira do país. "Assim, em 1985, as AFPs começaram a

investir nas empresas que a CORFO (Corporação de Fomento) estava licitando, e que rapidamente passaram para as mãos dos principais grupos econômicos" (SALVO, 2016).

Nos últimos anos, as AFPs têm sido questionadas pela opinião pública, situação que tem levado o governo a tomar uma série de medidas, incluindo a criação de uma comissão liderada pelo economista David Bravo, que oferece uma série de estudos e conclusões para melhorar o sistema de pensões no Chile. Para tal, foram adicionadas uma série de propostas anunciadas pela presidente Michelle Bachelet, no seu segundo mandato, e sob as quais se pretende fornecer soluções de curto e longo prazo.

Na atualidade, a questão mais controversa tem sido, sem dúvida, a questão das pensões que os chilenos estão recebendo atualmente. Por esta razão, este foi o período mais complicado para as AFPs no Chile, as quais foram acusadas de não cumprir com o que em princípio teriam prometido, gerando diferentes controvérsias.

Durante o último período, as opiniões daqueles que dizem que o Chile deve retornar a um sistema de distribuição de 100% e eliminar completamente as AFPs aumentaram. Isso significou um aumento no risco de mudança do modelo que as AFPs enfrentam.

Atualmente, se faz mais do que evidente a insatisfação da cidadania com o modelo previdenciário. O relatório final da Comissão Bravo (comissão assessora presidencial sobre o sistema de pensões liderado por David Bravo) mostrou que a percepção sobre o atual sistema previdenciário é predominantemente negativa: 72% das pessoas entrevistadas acreditam que apenas uma mudança radical no sistema ajudaria a melhorar as aposentadorias (Relatório INDH 2016). Ainda no sistema previdenciário há uma questão que continua gerando rejeição na população trabalhadora do país e que, até agora, não teve nenhum progresso por parte das autoridades.

A desigualdade que se origina a partir dos salários baixos é acompanhada pela produzida por um sistema previdenciário que não fornece os meios de vida necessários para a velhice. Cerca da metade dos aposentados recebe hoje uma pensão que é inferior a um valor mínimo, definido como 70% do salário mínimo. Esse resultado considera a aposentadoria contributiva (paga pela AFP ou IPS) mais o valor fornecido pelo Estado como contribuição previdenciária solidária (APS). Na ausência desse componente, 72% dos idosos teriam recebido uma pensão inferior à mínima em 2017.

A tabela a seguir apresenta dados de fevereiro de 2019 referentes ao tempo de contribuição, ao quantitativo de aposentados e ao valor da aposentadoria autofinanciada.

Tabela 1 - Número y Monto Promedio y Mediano de Pensión Autofinanciada de Nuevos Pensionados por Viejz del Mes de Febrero de 2019

Sexo	Tramos de años cotizados (sólo se incluyen quienes cotizaron más de 20 años)	Número	Monto Pensión	
			Promedio	Mediana
Mujeres	>20 y <=25	510	\$113.534	\$68.341
	>25 y <=30	440	\$179.671	\$116.290
	>30 y <=35	430	\$367.058	\$211.637
	>35 y <=40	304	\$440.635	\$362.924
	Total todos los tramos *	5.987	\$91.213	\$26.179
Hombres	>20 y <=25	470	\$190.694	\$133.100
	>25 y <=30	601	\$257.106	\$161.759
	>30 y <=35	762	\$397.922	\$263.444
	>35 y <=40	666	\$598.260	\$400.402
	Total todos los tramos *	4.315	\$252.421	\$133.375
Total	>20 y <=25	980	\$150.461	\$99.756
	>25 y <=30	1.041	\$224.313	\$140.540
	>30 y <=35	1.192	\$386.899	\$243.603
	>35 y <=40	970	\$548.933	\$385.245
	Total todos los tramos *	10.302	\$158.728	\$52.909

* El Total de todos los tramos incluye también a las personas que cotizaron menos de 20 años
 Fuente: Fundación SOL en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Na tabela acima mostramos as quantias de pensões autofinanciadas, que correspondem às pensões resultantes dos fundos acumulados nas contas de capitalização individuais, antes de receberem o subsídio da APS (Contribuição Previsional Solidária), no caso, que também não incluem poupanças voluntárias e excedentes de livre disposição que não se destinaram a financiar a pensão.

Segundo comentário no *twitter* da Fundação Sol “metade das pessoas que contribuíram entre 30 a 35 anos e receberam a sua primeira pensão em setembro de 2018 não conseguiram autofinanciar um montante superior a 255.000 pesos chilenos”²⁴. O sistema é caro para os chilenos que contribuem em média com 20% do salário, mas é lucrativo para os proprietários

²⁴ Ver em MONTES, Rocio. No Chile, Piñera tenta reformar sistema previdenciário que Brasil quer imitar. El País. Dia 08/11/2018. Disponível em: www.elpais.com.

e as empresas que investem nele, pois até setembro de 2018, as AFPs acumularam ganhos diários de 864.602.350 pesos chilenos²⁵.

O problema das baixas pensões gera uma forte sensação de insegurança, que é mais aguda nos estratos mais baixos: menos da metade das pessoas entre 24 e 54 anos dos quintis 1 e 2 acreditam que terão renda suficiente para cobrir suas necessidades básicas quando da época de se aposentar. Essa insegurança é ainda maior nas mulheres, resultado consistente com uma menor cobertura e um montante menor de aposentadoria que recebem.

Nesse quadro, constata-se que esse sistema não está cumprindo um objetivo primordial, que é pagar pensões suficientes. Isto, uma vez que não foi projetado para gerar pensões suficientes. Depois de uma série de análises feitas pela comissão Bravo, conclui-se que este sistema conseguiu ser um dos alicerces, não só da forma de acumulação de riqueza no Chile, mas também se tornou uma pedra angular em como um processo de disciplina social é mantido. O sistema é irracional, porque se olharmos para sua arquitetura, as AFPs não têm como cumprir com o financiamento das pensões com as quais estabeleceram compromissos.

Uma das soluções seria um modelo de distribuição, que leva em conta as pessoas que irão contribuir para este modelo, a contribuição dos empregadores e também uma contribuição do Estado para, em seguida, considerar a contribuição desses três atores para resolver financiar as pensões necessárias. A ideia do modelo de distribuição é viável, tecnicamente consegue financiar pensões suficientes, mas politicamente não há vontade de se instalar no debate, e isso por causa das posições da gerência das AFPs, que vários políticos já ocuparam.

Diante da solução que o último governo de Michelle Bachelet apresentou, uma AFP do Estado, a mesma continuaria a consolidar um modelo que não funciona, e constitui um sinal político que mostra que não há disposição de avançar para um sistema de previdência social.

O Chile tem um modelo de pensão baseado no individualismo: um sistema de capitalização individual e obrigatório administrado por instituições financeiras para fins lucrativos. Todos os anos, alguns meios de comunicação anunciam os ganhos milionários dessas empresas que prestam serviços de previdência social, incomodando ainda mais os incansáveis trabalhadores chilenos que hoje recebem uma aposentadoria miserável.

Segundo estatísticas da Fundação Sol (2016), 94% das mulheres que se aposentam na modalidade de aposentadoria programada, recebe uma pensão de menos de \$ 221. Já para os homens aposentados, este valor é de 87,5%. Da mesma forma, a idade efetiva de

²⁵ IDEM.

aposentadoria é em média 67 anos para mulheres e 68,4 anos para homens, o que equivale a 7 e 3,4 anos acima da idade legal de aposentadoria.

A aposentadoria programada é aquela que a AFP paga, onde o valor é calculado e atualizado a cada ano com base em índices como a rentabilidade do fundo, a expectativa de vida do afiliado e o saldo da conta. O precedente implica que o montante da pensão varia a cada ano e diminui com o passar do tempo.

A prometida taxa de reposição de 70% hoje está próxima de 30%: as projeções da Comissão Bravo sugerem que daqui a 10 anos, mais de 50% das aposentadorias pagas às pessoas que contribuam entre 25 e 33 anos, terão taxas de reposição próximas a 20%.

O modelo chileno não parece ser um exemplo em matéria de pensões. Nesse intuito, muitos países no mundo optaram por modelos mistos, que combinam a distribuição com formas de contribuição individual. Um sistema baseado na poupança individual em um país como o Chile, com o nível de desigualdade que ostenta, apenas ajuda a reproduzir a desigualdade e a aumentar o abismo social.

Deste modo, a sociedade chilena tem se mobilizado em diversas agrupações, dentre a qual destaca o movimento “Não mais AFP”, onde centenas de milhares de pessoas tem saído às ruas para protestar contra a AFP. Está instalado na agenda de discussão não só críticas, mas também propostas. Uma delas trata-se de um sistema de distribuição solidária com financiamento tripartido: o Estado, os trabalhadores e as empresas. Sua administração seria de responsabilidade de uma instituição de direito público de Seguridade e Previdência social sem fins lucrativos, independente de outras instituições do Estado e dos governos de plantão, com individualidade jurídica, financeira e contábil (fonte: Coordenadora não mais AFP).

Assim se estaria apontando para um sistema de bem-estar social baseado na solidariedade entre gerações, isto é, as contribuições dos ativos são destinadas a pagar as pensões daqueles que se aposentaram (passivos). A implementação deste sistema inclui um aumento gradual do gasto público para que, até o final deste século, seja de cerca de 9% do PIB. Propõe-se também a criação de um fundo de reserva técnica, com o excedente de renda sobre as despesas, um subsídio de solidariedade para as mulheres, reajuste de aposentadorias de trabalhadores e pensionistas e pensão universal equivalente ao salário mínimo, entre outras medidas. Medidas de transição também são incluídas para evitar impactos negativos, principalmente consistentes na implementação gradual do sistema.

O atual modelo de pensão chileno não está em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos. O Chile subscreveu a Convenção Interamericana para a Proteção dos Direitos dos Idosos. Da mesma forma, os Pactos Internacionais sobre Direitos

Humanos promovem o respeito pela dignidade de todo ser humano; direito que, pelo menos, está em cheque no atual regime de segurança social no Chile.

O sistema previdenciário chileno vulnera o direito à seguridade social, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração de Filadélfia de 1994, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em que se solicitava "ampliar as medidas de seguridade social" para garantir uma renda básica àqueles que a necessitam" (2015, *Human Rights Report* UDP).

Como foi sinalizado no Relatório de Direitos Humanos da Universidade Diego Portales do Chile, é essencial mudar o atual sistema previdenciário baseado na capitalização individual e avançar para um sistema de cunho solidário, um elemento essencial da seguridade social e da construção da humanidade. O atual modelo previdenciário chileno, parece exagerado, mas infelizmente é verdade, é uma fábrica de pobreza para os nossos velhos: a velhice no Chile é sinônimo de empobrecimento (2015, *Human Rights Report* UDP).

3.3 A (Re)Construção da Saúde Neoliberal: do Direito Social ao Serviço

Junto com a reforma previdenciária de 1981, o Chile assistiu a uma reestruturação não menor do Setor Saúde, estabelecendo um marco referencial para as mudanças radicais na Seguridade Social chilena. Diversos autores, entre eles Tetelboin (2013) e Raczyński (1994), mostram a estreita relação existente entre a reforma da previdência e as mudanças implementadas no setor saúde no Chile.

Conforme Tetelboin (2013), o mesmo assinala que a reestruturação do sistema previdenciário no Chile constituiu uma condição *sine qua non* que permitiu implementar o projeto de reforma da área de saúde, "cuja transformação liberou recursos da seguridade social para o impulso das iniciativas privadas. Nesse sentido postulamos que o centro da modernização em saúde esteve na reforma previdenciária. As reformas que marcariam as novas formas de operação das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social a partir dos anos oitenta foram consideradas por Medici, Oliveira e Beltrão (1992) como o "Novo Regime de Proteção Social" chileno.

O fenômeno da transformação do sentido observado a partir de uma concepção da saúde considerada como um direito das populações, passa para uma ideia de saúde tida como um serviço que, como tal, estaria sujeita a outras condições de existência, isto é, a dinâmica da oferta e da demanda, as expectativas dos consumidores, o fornecimento de serviços acorde

com aquilo que se espera, e a ocultação do público e gratuito para abrindo um campo para a preponderância da referência ao universal.

Neste sentido, ao mencionarmos qual a contrapartida implícita nas reformas em matéria do acesso a saúde, a noção de “serviço” se sobrepõe a do “direito”, da mesma forma em que o apelo para um serviço universal oculta o debate em relação a um fornecimento de saúde pública e/ou gratuita que inclua a população na sua totalidade entre os cidadãos ou habitantes de um território.

Essa (re)construção do sentido da concepção da saúde pública aponta para uma prestação de serviços que, se bem está orientada a atender de melhor forma as necessidades dos usuários, deixa sem efeito a ideia de uma garantia dos direitos sociais a esse respeito.

As referidas transformações de sentido se inscrevem em um processo de construção de um regime de validação que, em termos de Foucault, implica a existência de formações discursivas que tratam do não real e do real, e que definem o verdadeiro e o falso em cada contexto histórico. Esta categoria vai ser recuperada por Escobar ao se referir a “economia política da verdade” que sustenta as construções sociais e, conseqüentemente, também as definições legitimadas em uma sociedade, como pode ser o conceito de saúde e suas implicações. Na perspectiva do Wilkinson (1996), o autor pergunta quais são os determinantes das diferenças de saúde entre os países. Entre as evidências obtidas, destacam que os países com baixos níveis de renda têm pior saúde do que aqueles com renda média e alta; mas este fato se repete dentro dos próprios países entre áreas mais ricas e mais pobres.

Nessa esteira, em 1978 a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) realizaram a 1ª Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde em Alma-Ata, no Cazaquistão, antiga União Soviética, e propuseram um acordo e uma meta entre seus países membros para atingir o maior nível de saúde possível até o ano 2000, através da Atenção Primária à Saúde (APS). Essa política internacional ficou conhecida como “Saúde para Todos no Ano 2000”. A Declaração de Alma-Ata, como foi chamado o pacto assinado entre 134 países, defendia a seguinte definição de APS.

Nesse sentido, a reformulação do conceito do acesso a saúde proposta pela OMS, que estaria colocada em termos de reformas, a distanciaria da consideração da atenção primária como sendo um programa inserido no marco de um fornecimento diversificado dos serviços de saúde.

Essas reformas são construídas de maneira a não apenas estarem limitadas aos serviços básicos, ao tempo que formam um complemento indispensável dos processos de mudança e modernização nos países: “a dinâmica da demanda deve estar refletida nas políticas e os

processos de adoção das decisões” (Relatório OMS, p. 15), como assinala o relatório da conferência supracitada, sendo que dessa maneira a relação entre a provisão de saúde enquanto serviço sujeito a demanda, aparece em um primeiro plano desde o início do referido documento, em desmedro de uma postura que defina tal atenção sanitária sendo considerada como um direito suscetível de um planejamento estratégico baseado em um diagnóstico profundo daquelas populações onde tal intervenção ocorrerá.

Além disso, a noção de "reforma", referenciada repetidas vezes nesta reformulação do acesso a atenção primária a saúde²⁶, implica na sua utilização, como escolha paradigmática de acordo com um olhar semiológico, a perspectiva neoliberal que como diz De Oliveira esconde o enfraquecimento das políticas de seguridade social, em prol de uma proposta reformista que inclua ajustes e um processo de privatização. O processo de reforma proposto por esta perspectiva da APS é entendido como um desenvolvimento de longo prazo que enfrenta diversos obstáculos, entre os quais: a reestruturação dos recursos humanos no setor da saúde, a adaptação de incentivos financeiros para o novo planejamento e a existência de sistemas inadequados de pagamento. Nesta lista o caráter dos pontos considerados em qualquer avaliação de APS pode ser visto: os três fatores mencionados são de índole econômica, referem-se à reorganização das estruturas institucionais onde encontraram espaço a realização de certos direitos sociais, bem como se estabelece a inadequação de formas de pagamento e não a sua mera existência como um elemento que dificulte o acesso aos serviços de saúde²⁷.

Desse modo, a universalidade não gratuita está sendo considerada como premissa da boa prestação de cuidados em saúde e os elementos sobre os quais se deve atuar referem-se a uma proposta de saúde mercantilista, predominantemente econômica. Nesse sentido, segundo De Oliveira (1988), pode-se observar a mutação das políticas de seguridade social para políticas de privatização que incluem o termo "reformas" em suas fundações e em seu planejamento.

Como afirma o autor, isso implica a instalação de fórmulas semânticas que fazem os Estados seguirem as premissas do marketing e endossem políticas de funcionalização da pobreza, que abandonam seu caráter universal e se baseiam na exceção e na urgência. Neste contexto, e na linha das propostas que dão mais espaço para o setor privado, o relatório da

²⁶ Historicamente, a ideia de atenção primária foi utilizada como forma de organização dos sistemas de saúde pela primeira vez no chamado Relatório Dawson, em 1920. Esse documento do governo inglês procurou, de um lado, contrapor-se ao modelo flexneriano americano de cunho curativo, fundado no reducionismo biológico e na atenção individual.

²⁷ Da mesma forma, esta proposta de APS encontra uma ligação clara com as condições impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que, no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), recomenda "assegurar que as reformas nos sistemas nacionais de saúde são complementares e, se for o caso, baseadas no mercado"

OMS observou os "perigos" de uma ênfase política a respeito da organização dos serviços: "Estes conceitos estratégicos são muitas vezes termos técnicos e são extremamente vulneráveis aos ciclos eleitorais" (IBID, p. 104).

Nesse sentido, pode inferir-se que a maneira de escapar das intenções governamentais consiste em separar a provisão de saúde das suas implicações políticas, para vinculá-la a outros critérios técnicos de natureza economicista. Neste ponto, vale a pena mencionar o esclarecimento que Almada Bay (2011) faz, no sentido de que todas as políticas de saúde, enquanto possuidoras de um caráter público/estatal e ainda social, são necessariamente formulações políticas onde há a confluência das partes interessadas com diferentes graus de poder. Por essa razão, é útil a identificação do Repetto (1999) acerca de certos problemas públicos (como a saúde) que permitem observar a relação entre a capacidade de gestão pública e a governabilidade democrática; é importante ressaltar que o planejamento público-estatal da saúde constitui uma forma interessante para observar os vínculos entre Estado e sociedade, como afirma o mesmo autor:

Por um lado, porque é uma área onde os beneficiários têm marcado dificuldades para se tornarem atores relevantes; por outro lado, porque as formas e conteúdos dessas ações públicas nos permitem definir até que ponto eles alcançam (e para quem incluem) o consenso fundamental (REPETTO, 1999, p. 35).

No contexto da implementação das reformas na APS, essas observações são esclarecedoras também a partir da perspectiva de Belmartino e Bloch, uma vez que esses tipos de transformações no sistema de saúde devem sempre ser interpretadas no contexto de mudanças na vinculação Estado-sociedade; o desenvolvimento e aprofundamento do neoliberalismo nos anos 90 é a premissa da leitura dessas reformulações e dessas políticas internacionais de saúde (BELMARTINO ; BLOCH, 1984).

Tendo em conta estes argumentos, surge a discussão, por um lado, sobre o número de participantes legítimos que deveriam estar envolvidos e intervir nestas reformas da APS, já que enquanto o Estado adota um papel cada vez mais secundário, as empresas, outros grupos de interesse privado e as organizações internacionais são construídos como sujeitos de direitos e obrigações com um papel crescente no setor da saúde, que distorcem o rumo dos objetivos que antes haviam sido previstos²⁸.

²⁸ A pressão exercida pela demanda dos consumidores, profissionais da área médica e do complexo médico-industrial é tão grande que os recursos de saúde públicos e privados são canalizados de forma desproporcional para a atenção hospitalar especializada, em detrimento dos investimentos em atenção primária. As autoridades nacionais de saúde muitas vezes carecem da influência financeira e política necessária para refrear essa tendência e alcançar maior equilíbrio "(Relatório OMS, p. 13). Aqui também pode se observar a modificação do sujeito destinatário da atenção da saúde; ele não é mais um cidadão ou um usuário, mas um "consumidor".

Em outro viés, em seções repetidas do relatório da OMS, é assinalada a importância da informação e é destacada como um elemento crucial para o desenvolvimento de esquemas abertos e flexíveis de transmissão de conhecimento. Neste ponto, a informação como um capital e o uso de dados populacionais por aqueles que têm mais poder para obtê-los e usá-los continua sendo um fator relevante no contexto do "neoliberalismo da saúde" que é defendido no referido relatório. Isso replica a reprodução das desigualdades que ocorrem em outros planos do avanço neoliberal pois, como salienta Lander (2005), as políticas de livre comércio implicam na produção de assimetrias sociais e, portanto, na geração de núcleos de poder que produzem estas diferenças. Essas assimetrias expressadas nos lineamentos do capitalismo neoliberal, também podem ser rastreadas nas reformas na saúde, porque, como diz Cueva, "o desenvolvimento do capitalismo não é senão o desenvolvimento de suas contradições específicas, ou seja, um conjunto de desigualdades presentes em todos os níveis da estrutura social" (CUEVA, 1999).

Em um sentido complementar, O apontamento da informação como um capital a ser localizado em um núcleo específico a partir do qual podem ser compartilhados os dados, remete à hegemonia nas formas de produção do conhecimento que, no seu desenvolvimento desigual e polarizado, consolida a expropriação do conhecimento e do capital informacional das áreas colonizadas, para transferi-las para as regiões dominantes.

O lugar que as políticas de saúde pública ocupam no desenho da APS, de acordo com essas reformas, refere-se à diferenciação entre o "acesso universal" e o "acesso gratuito"; embora o primeiro pareça ser confundido com o segundo, eles não são acepções de igual significado. No relatório da OMS, constata-se em seus capítulos que, a universalidade é a condição a ser cumprida no sistema de saúde, mas o acesso universal tem diferentes modos de concretização e a maioria deles não implicam a gratuidade. Conforme explicado em uma lista das "Melhores práticas para a cobertura universal", a conquista da universalidade devia se concentrar na melhoria dos sistemas pré-pagos, consistindo em seguros voluntários e/ou privados como uma forma de avançar para uma oferta integral de serviços.

A gratuidade como princípio de uma universalidade inclusiva não é um ponto incluído neste conjunto de ações consideradas construtivas; ao contrário, esse processo revela a gradual mercantilização de processos políticos que desloca as políticas públicas de uma concepção de "direito" para a de "bem" e incorpora uma lógica de custo-benefício na tomada de decisões. A cobertura universal é entendida como um processo de modernização da sociedade e sua profundidade depende da natureza combinatória da demanda, das expectativas e dos recursos de cada sociedade, sem se referir explicitamente a um Estado,

embora a cobertura universal seja considerada em si uma conquista política. Portanto, um programa de reforma da saúde deve mostrar os dividendos políticos do esquema, em vez de atender aos benefícios em termos de direitos adquiridos. Da mesma forma, embora o relatório possa sugerir uma perspectiva de direito à saúde, a mesma deve ser entendida no sentido identificado por Ugalde e Homedes (2002), como uma fachada, um elemento próprio das estratégias neoliberais para as reformas da saúde.

A dissociação entre universalidade e gratuidade também pode ser vista no relatório da OMS, com base na caracterização da saúde como uma prestação, ou seja, como um serviço que não é necessariamente público e que não está vinculado à esfera dos direitos sociais. Assim, o direito à saúde é aquele que o usuário possui ao demandar uma oferta ampliada e diversificada, onde sua busca encontre uma resposta; a partir desse pressuposto, portanto, considera-se a extensão da oferta de serviços de saúde como uma oportunidade em si, sem distinguir se essa extensão se manifesta na esfera pública ou privada.

Neste contexto de saúde universal, embora não gratuita, a OMS não obvia a situação daqueles que não podem participar desta modalidade por falta de recursos, mas salienta que seu acesso depende do resultado que esse assunto tenha na arena pública: "Os esforços controlando os custos e melhorando a qualidade e o acesso dos grupos desfavorecidos, gerou-se um debate público cada vez mais difundido" (RELATORIO OMS, 2008, p. 105).

Supõe-se que o eixo dessa discussão seria a obrigação de garantir a inclusão na saúde nesses casos e como isso poderia ser efetivado. Em nenhum momento, essas expressões, na opinião pública, estão imbricadas em uma perspectiva de direitos sociais para as pessoas, incluindo a prestação de assistência médica para além da situação financeira.

Nesse sentido, a distância marcada entre a provisão de saúde e o direito de obtê-la é marcada por diferentes modos de expectativa e entre estes se observa aquele em que a "esperança" que os países desenvolvidos deveriam ter para obter um acesso equitativo à proteção de sua saúde, uma vez que a equidade no acesso não se habilita mediante o direito outorgado, mas da ilusão cumprida.

Na alternância de demandas, expectativas, esperanças e acessos, uma imagem do sujeito destinatário da saúde vai sendo construída, de acordo com a OMS. Individualmente ou coletivamente, esse usuário dos serviços de saúde se apresenta como atomizado e separado do conjunto: "as pessoas também esperam que seus governos adotem uma série de políticas públicas para enfrentar os desafios da saúde" (IBID., p. 19).

Dessa maneira, o sujeito destinatário é caracterizado como estando informado e, conseqüentemente, como alguém que poderia ter os dados necessários para formar uma

opinião e decidir, independentemente do país em que vive: "Os cidadãos do mundo em desenvolvimento, assim como os dos países ricos não buscam apenas competência técnica; eles também querem que os profissionais de saúde sejam compreensivos, respeitosos e confiáveis" (IBID., p. 18).

Esse conhecimento seria usado pelo "cidadão" em busca de um melhor acesso a sectores específicos do mercado de saúde, onde a interação o expõe a certos sentimentos resultantes da qualidade do serviço, como a frustração que o levaria a pressionar por uma oferta melhor. No entanto, esse sujeito informado e determinado, quando incorporado a uma população-alvo, é usualmente denominado "as pessoas" perdendo assim sua relação com os direitos, com a cidadania ou com uma perspectiva coletiva de acesso a saúde²⁹. Nesta construção do sujeito assunto que acessa a saúde se acha a premissa da APS: que a atenção está focada nas pessoas.

Embora esta indicação, literalmente, refere-se à necessidade de adaptar os sistemas às exigências de cada paciente, o outro lado é o da individualidade e a despolitização que implicaria pensar em termos de populações de um país: "Focar a atenção nas pessoas não é um luxo, mas uma necessidade, também no caso dos serviços para os pobres" (IBID., p. 18).

Observa-se o processo apontado por Quijano, onde os programas de ajuste estrutural geram uma crescente polarização social da população, no marco da reprivatização social do Estado³⁰. Neste mesmo cenário, Menendez (1998) assinala que as características enganosas da chamada "participação social" no contexto neoliberal: embora este conceito refere-se a uma atividade que é premissa, objetivo e meio de processos de saúde/doença/cuidado na perspectiva do neoliberalismo este modelo tornou-se "focado no indivíduo e na competição como a alternativa mais apropriada e "realista". Eles colocaram o eixo da participação social no indivíduo, na responsabilidade pessoal" (IBID., p. 10).

Se os atores coletivos politizados estão ausentes no discurso oficial e a referência ao coletivo é quase exclusivamente definida como "as pessoas", é esperado que o Estado, enquanto aparato governamental que concentra diferentes setores com conflitos e disputas em seu interior, também esteja ausente na lista de participantes interessados nas APS, embora não seja omitido das considerações do documento da OMS: apenas assume alguns papéis de

²⁹ "As pessoas valorizam uma certa liberdade de escolha do provedor de saúde porque preferem alguém que é confiável e cuida dele prontamente e em um ambiente apropriado, com respeito e confidencialidade" (IBID., p. 45).

³⁰ Quijano A. El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales 2004; 10 (1): p. 75-97.

acompanhamento e facilitação das reformas, e que são descritos de maneira fragmentada e que deveriam reconstruir-se a partir da leitura crítica do discurso da OMS.

Esta atenuação e ambiguidade do papel ativo do Estado, está incluído no cenário projetado para essas transformações, que consiste de consumidores, profissionais médicos e as partes que compõem o complexo científico-industrial da medicina e cuidados de saúde. Assim, a noção de cidadania também sofre um embate na definição dessas mudanças, porque embora é de notar que "é difícil manter a confiança na população quando é um mero objeto", a referida população não parece ser tanto de cidadãos quanto de usuários ou consumidores do serviço de saúde, nos lineamentos do discurso da OMS.

Nessa esteira, o uso seletivo da categoria de cidadania e ainda sua inclusão na "população" de consumidores diz respeito a tensão entre a suposta igualdade jurídica e a política estabelecida através da ideia de "cidadão" contra uma desigualdade social concreta que surge com a definição do capitalismo e aprofunda-se com o modelo neoliberal. Simultaneamente, como indicado por Almeida, a redefinição do papel do Estado nestes processos foi necessária como meio de legitimação das políticas econômicas restritivas que acharam no campo da saúde um lugar propício para a prática de ajuste (ALMEIDA, 2001).

Neste processo de reformas o Estado adota um papel internamente como um promotor e facilitador das políticas públicas que acompanham as transformações necessárias para o sistema com base na APS; no entanto, apesar de sua influência supostamente diminuída, este ainda tem uma missão no que diz respeito a suas interações com os agentes internacionais³¹.

As suas políticas devem estar focadas na atenção de problemas específicos que o novo sistema de serviços de saúde não consiga atender, a saúde para aqueles que não podem acessar por seus próprios meios, por exemplo, mas o Estado também deve elaborar políticas nas quais os setores não relacionados à saúde possam participar e onde as organizações internacionais também tenham inserção. Essa incorporação constitui uma parte importante da ação que o Estado deve adotar em relação ao cenário internacional, em combinação com uma atenuação da ação estatal nacional específica no conjunto de governos locais e entidades não-governamentais.

Na verdade, a OMS deixa claro que a legitimidade concedida aos governos em relação ao sistema de saúde que seja promovido estará intimamente ligado à sua capacidade de alcançar que os desafios globais de saúde sejam geridos através da colaboração negociação

³¹ "O reinvestimento necessário nas instituições estatais e paraestatais não pode significar o retorno a uma governança sanitária de comando e controle. Os sistemas de saúde são muito complexos: as esferas do Estado moderno e da sociedade civil estão interconectadas e suas fronteiras estão em constante movimento" (Relatório OMS, p. 87)

internacional. Esta recomendação está entrelaçada na orientação que guia esta pesquisa em relação às continuidades neoliberais decorrentes da crise de acumulação do capital, no caso da APS, e que é proposta pela OMS, posto que se entendermos esse organismo como um dispositivo de reprodução da ordem mundial, criado após a Segunda Guerra Mundial, não é incongruente pensar que seus postulados impliquem uma sustentação do padrão do poder mundial (em termos de Quijano) delimitando certas áreas onde as decisões, tendências e construções ideológicas se irradiam para outras áreas do mundo (ARAUJO DE MATTOS, 2002).

De fato, a constatação da manutenção do binômio "desenvolvimento-subdesenvolvimento" desde Alma-Ata corresponde ao modo de sustentar o debate histórico sobre estas duas noções no contexto da reestruturação do padrão do poder mundial após 1945.

Por outro lado, em relação direta com o interesse de vincular a ação do Estado com os objetivos das organizações internacionais, Ugalde e Jackson (1998) destacaram a finalidade destes ao alocar recursos econômicos para o projeto dos sistemas de saúde através da análise do Relatório *Invest in Health*, publicado pelo Banco Mundial em 1993:

[...] promover, dentro do setor, a sua própria ideologia do desenvolvimento [...] minimizar o papel que os governos devem desempenhar nas intervenções em saúde pública [...] colocar a maior parte da responsabilidade pela saúde nos indivíduos [...] e liberar as corporações multinacionais para obterem os maiores benefícios possíveis dos pobres do terceiro mundo.

Dessa maneira, pode ser estabelecida a distinção entre universalidade e gratuidade, onde a primeira pode não ser pública uma vez que se estrutura na base de um sistema que tem seu custo transferido à população que requer atenção médica, onde nesse pressuposto confuso surge o conflito nos termos da universalidade no entendimento de que todo mundo pode ter acesso a saúde independentemente das suas possibilidades econômicas. Isso com uma postura que defende o livre comércio. Dessa maneira, o “mercado da saúde” não assegura a inclusão não onerosa de todas as pessoas, ao passo que oferece opções marginalistas para aqueles que não possam acarretar com os custos derivados da mesma.

Como colocado acima, tudo no sistema capitalista se transforma em mercadoria, portanto a saúde se enquadra como tal, já que é apropriada pelo mercado. Ou seja, a saúde, como veio sendo organizada historicamente, por dentro do sistema capitalista, tem um caráter de mercadoria, pois seu foco principal não é a necessidade do produtor (que neste caso seria a prevenção às doenças), imperando somente as leis do mercado (que neste viés seriam os interesses das indústrias farmacêuticas e que, portanto, estaria voltado para o tratamento dos sintomas de doenças).

As condições de saúde de uma população estão relacionadas às características do contexto social e ambiental em que ela vive. A pobreza, condições precárias de moradia, ambiente urbano inadequado e condições de trabalho insalubres são fatores que afetam negativamente a saúde de uma população.

Nas últimas décadas, a hegemonia da perspectiva neoliberal na sua forma de perda do tecido social e individualismo imperantes, reforçou a ideia de que os eventos no nível da sociedade são de responsabilidade das pessoas que os sofrem, eliminando assim seu caráter de fenômeno social e coletivo. Essa visão de mundo tem sido a base ideológica de influentes forças políticas para entenderem as desigualdades como uma consequência de problemas individuais e assim obviá-los como uma expressão de injustiça, portanto, sem a necessidade de políticas e ações do Estado para minimizá-los.

Por sua natureza, as corporações transnacionais, embora domiciliadas em um país, são apátridas. Eles operam globalmente e transferem seus centros de produção para locais onde maximizam a acumulação de capital³², seja porque os salários são mais baixos, os governos oferecem incentivos fiscais, as leis ambientais e de segurança são menos rigorosas, têm infraestruturas adequadas ou profissionais competentes, ou porque acreditam que a produção em um país facilitará o aumento das vendas naquele local.

Em definitivo, certas funções de produção são realizadas em países desenvolvidos e outros em países menos desenvolvidos. A decisão não se baseia nas necessidades de um país, mas no acúmulo de capital, na lógica da dependência. Essa estratégia abriu o caminho para a função de acumulação do capital para a nova burguesia transnacional no Chile neoliberal.

Não obstante, a constante melhoria dos indicadores de saúde do Chile desde os anos 60 vinha sendo favorecida através do progressivo acesso da população às redes de água potável, 95,2% na área urbana e 73,3% na rural e de esgoto, 83% no setor urbano (MINISTERIO DE SALUD, 1993).

Por sua vez, tanto a prestação de cuidados preventivos e curativos quanto a formação de recursos humanos e pesquisa científica em saúde têm estado historicamente centrados num complexo estatal de serviços de assistência médica hospitalar de abrangência nacional.

Esse quadro se insere numa perspectiva de recuperação econômica que o país experimentou de 1986 em diante, apresentando em 1992 bons indicadores de desempenho: o PIB cresceu 10,3% e equivale a 2.670 dólares per capita (cifra modesta se comparada com a média mundial de 4.200 dólares); a inflação foi de 12,7%; a taxa de desemprego alcançou

³² A acumulação de capital cria contradições que forcem a reforma social (O'Connor, 1977).

apenas 4,4% (o que tecnicamente significa pleno emprego); e houve aumento real de salários próximo a 5% (PET, 1992).

Contudo, os efeitos das severas e regressivas políticas econômicas de ajuste e modernização adotadas pelo regime militar sob inspiração da ortodoxia neoliberal, ainda se refletem nos altos níveis de pobreza existentes. Embora a população tenha em geral acesso a equipamentos sociais e 88% morem em habitações permanentes, cerca de 40% dos chilenos ganham menos que o necessário para comprar uma cesta básica de alimentos e, dentro desse estrato, 13,7% ou 1,8 milhões são indigentes (MATTE; CAMHI, 1993)

Para tanto, o Estado³³ deve garantir o acesso a moradias dignas e saudáveis; a uma dieta que atenda às necessidades nutricionais; à água potável e a sistemas adequados para a eliminação do esgoto domiciliar e resíduos industriais; e deve também garantir que as atividades industriais não ponham em perigo a saúde da população por meio da poluição ambiental; exigir condições de trabalho que não comprometam a saúde do trabalhador; e, em geral, facilitar a adoção de comportamentos saudáveis por parte da população.

Além disso, quando um cidadão sofre uma doença ou acidente, ele tem o direito de receber os serviços de saúde necessários para recuperar sua saúde e, se isso não for possível, reduzir o sofrimento. Esta lista não é exaustiva; são apenas exemplos para explicar que o direito à saúde requer ações do Estado na maioria das atividades da sociedade.

A maioria das constituições latino-americanas garante o direito dos cidadãos à saúde, mas os governos interpretaram o que significa ter o direito à saúde de maneira muito limitada. No Chile, em particular, foi definido simplesmente como o acesso a alguns serviços de atenção primária, muitas vezes de eficácia e qualidade duvidosas. Assim, a oferta de serviços públicos de saúde depende tanto da ideologia política do governo quanto dos recursos econômicos, humanos e tecnológicos de cada país. Com exceções, quanto mais pobre é um país, mais dificuldades ele tem em satisfazer o direito à saúde.

Portanto, o sistema de proteção e garantia da saúde é complexo em sua estrutura regulatória e financeira, bem como nos múltiplos tópicos abordados e a diversidade das entidades participantes. A autoridade sanitária, representada pelo Ministério da Saúde do Chile, participa da Área de Proteção Social, sendo responsável por articular e complementar os órgãos públicos e promover serviços de maior qualidade para atender a população em risco social.

³³ A Declaração Universal dos Direitos Humanos indica que o Estado tem como principal responsabilidade garantir que a organização social e econômica não seja um obstáculo para o bem-estar e a saúde dos cidadãos.

Isso viu-se refletido nas reformas que iriam inaugurar no Chile novas formas de execução das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social, foi assim que a partir dos anos oitenta foram consideradas por Medici, Oliveira e Beltrão (1992) como o "Novo Regime de Proteção Social" chileno. Em concordância com esses autores, as novas regras e princípios para o funcionamento da atenção à saúde eram os seguintes:

- "Equidade nos benefícios e nos pagamentos". Isto na verdade significava unificar a assistência médica e o valor das contribuições apenas para os contribuintes dos antigos "Servicio Médico Nacional de Empleados" (SERMENA) e "Servicio Nacional de Salud" (SNS). Não trouxe nenhuma equalização para os não-contribuintes. Por outro lado, a contribuição das empresas para o sistema deixou de existir.

- "Solidariedade segundo o nível de renda". De acordo com os próprios autores "tratava-se de criar mecanismos seletivos de participação do indivíduo no sistema estatal, segundo o seu nível de renda".

O que chama a atenção nesse quadro é que a imensa maioria da população dita "beneficiária" do novo sistema de saúde chileno era considerada, em 1986, "indigente" ou de "baixa renda". Esta é, e sempre foi, a parcela da população que mais demanda os serviços de saúde públicos. Cabe, portanto, considerar se esses serviços, para aqueles que não podem pagar por eles, permanecem com o mesmo nível de atenção (em quantidade e qualidade). Isto sem mencionar a velha, porém esquecida, questão do financiamento dos serviços públicos aliado a uma justiça fiscal. Todos sabemos que esses serviços não são "gratuitos" para a população indigente ou de baixa renda, já que a mesma paga por eles através de impostos, pagando, paradoxalmente, de maneira proporcional mais do que os setores que percebem maior renda.

Nessa conjuntura, surge uma dúvida: mesmo aceitando essa absurda barreira discriminatória através da renda (cuja comprovação, inclusive, deve ser no mínimo operacionalmente complicado), seria esse um mecanismo substitutivo de financiamento efetivo? As pessoas de alta renda continuarão procurando os serviços privados, e aquelas que foram denominadas de "média renda", duvidamos que tenham disponibilidade, diante do custo de vida chileno, para pagar por serviços de saúde. Ou seja, a introdução desse falso mecanismo de financiamento serviu (e serve ainda) de pretexto para reduzir ainda mais os já escassos recursos para os serviços públicos de saúde.

Segundo Soares (2000), outro princípio de funcionamento do novo sistema de saúde é a "focalização dos subsídios", o qual, na medida em que propõe "criar subsídios diretos para os grupos sociais mais necessitados, como é o caso da gratuidade no atendimento para indigentes

e famílias de renda baixa", é apenas a contrapartida do princípio anterior. Além dessa "falsa gratuidade" (que pretende ser um benefício "concedido" pelo poder público), foi criado o "Programa Nacional de Alimentación Complementaria" para as "famílias mais pobres", o qual foi "considerado como de grande importância para a redução de custos posteriores com atenção médica" (IBID., p. 118).

Assim a "focalização dos subsídios" foi mais uma estratégia que visava a afirmação de que, através dela, haviam sido adotados mecanismos de "gratuidade" para pessoas que requeriam de tratamento considerado vital, os quais, todavia, eram de "alto custo" para certos pacientes, como por exemplo os renais crônicos, os portadores de moléstias infecciosas, como hepatite, meningite e ainda o AIDS.

A "ampliação da liberdade de escolha" foi outro princípio adotado pela reforma do sistema, pretendendo "dar resposta às preferências dos consumidores em termos de serviços de saúde". A criação dos programas de "livre-escolha" do "Fondo Nacional de Salud" (FONASA), e posteriormente das "Instituciones de Salud Previsional" (ISAPRES) permitiu a "consolidação desse objetivo" (IBID., p. 119).

Dessa forma pode ser consolidada a visão de que a saúde no Chile obedece a lógica de ser mais um "bem de consumo", cuja "liberdade" de acesso fica limitada pela capacidade de pagamento no orçamento de cada pessoa ou família.

A atual organização do sistema de saúde permite que prestadores privados e públicos ofereçam serviços de assistência ao mercado aberto. Os clientes podem vir de: o grupo não segurado e sem plano de saúde que é capaz de pagar pelos serviços recebidos no momento do seu uso; os usuários das ISAPRE, criadas para fornecer serviços de financiamento, benefícios e seguro de saúde. Estes são um sistema privado de seguro de saúde criado no Chile em 1981; usuários de outros seguros e convênios (como acidentes de trabalho ou escolares); e os beneficiários do FONASA, órgão público que administra os recursos estatais destinados à saúde no Chile, para dar assistência aos seus beneficiários. O FONASA é a alternativa pública ao sistema privado de saúde, representado pelas ISAPRES.

Na última década, esse cenário apresentou uma grande diversidade de programas refletindo a coexistência e sincretismo de diferentes abordagens (incluindo a do "Estado de bem-estar residual"³⁴), destacando, por um lado, a ação estatal para garantir a resposta aos direitos universais de cidadania, garantidos por lei, como no caso do programa universal de

³⁴ No Chile, como nas nações anglo-saxônicas, preserva-se o modelo residual do Estado de Bem-Estar exatamente porque as novas classes médias não trocaram o mercado pelo Estado.

vacinas ou do sistema GES³⁵, e no outro extremo, a garantia específica e privada para riscos em caso de questões e grupos populacionais específicos.

Destaca-se também a criação da Lei de Acesso Universal com Garantias Explícitas e do Regime de Garantias Explícitas de Saúde (AUGE-GES)³⁶, que visa garantir o acesso oportuno a serviços de qualidade em uma série de patologias que cobrem mais de 70% do ônus da doença.

Deve-se notar que as redes de provedores privados que estão em sua maioria articulados a partir de seguros (ISAPRE e sistema de *Cobertura adicional de enfermedades catastróficas*, CAEC), e operam em modo fechado e ambulatorial progressivamente. A rede privada de provedores também inclui as redes de farmácia, oftalmologistas e fornecedores de próteses e outros produtos médicos, 42% dos benefícios concedidos no país correspondem à natureza da assistência privada. A participação de provedores privados permaneceu relativamente estável ao longo do tempo devido à demanda por prestações dos beneficiários do sistema público, que ocupam 46% do total das prestações fornecidas pelo sistema privado³⁷.

Além do *Sistema Nacional de los Servicios de Salud* (SNSS), existem outras instituições do setor público que possuem seus próprios sistemas de saúde, destinados a prover cuidados de saúde à sua equipe e cargas familiares, para tal contam com estabelecimentos e unidades assistenciais com atendimento aberto e fechado; destacam-se aqui os estabelecimentos das Forças Armadas e de Ordem, Penitenciária, Companhia Nacional de Petróleo e Universidade do Chile, entre outros.

Em relação às Forças Armadas e Ordem, cada ramo possui uma rede de prestadores de diversas complexidades com regulamentação do Ministério da Defesa. Entre eles estão: a *Dirección de sanidad de la Armada*, a *División de sanidad de las Fuerza Aérea*, o *Comando de Salud del Ejército*, a *Caja de previsión de la Defensa Nacional* (CAPREDENA) e a *Dirección de Previsión de Carabineros de Chile*. Eles gerenciam e administram a rede de seus próprios prestadores de serviço de saúde em convênio, proporcionando uma cobertura nacional aos seus beneficiários, integrando medicina curativa e preventiva.

Além disso, existe a medicina tradicional, que, dada a sua natureza informal e heterogênea, não possui maior registro de prestadores e ações relacionadas à saúde.

³⁵ As Garantias Explícitas de Saúde (GES) constituem um conjunto de benefícios garantidos pela Lei para pessoas filiadas à Fonasa e às Isapres.

³⁶ Biblioteca del Congreso Nacional (2010), Guía legal sobre el Plan GES

³⁷ Ministerio de Salud (2012). Departamento de Estadísticas e Información en Salud, DEIS, www.deis.cl

Como referência para estimar a morbidade e a demanda percebida pelos cuidados de saúde, com base na *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*³⁸, em 2009, esta incluiu o relatório das pessoas que relatam ter tido uma doença ou acidente e cuidados posteriores de três meses antes de entrevista. De acordo com essa fonte, 14,0% declara ter tido doença por acidente, 11,4% recebeu atenção e 2,5% não teve atenção. O grupo de 20 a 29 anos relatou ter tido apenas 7,1% de doença ou acidente, mas essa proporção aumenta de acordo com a idade, chegando a 23,5% dos maiores de 70 anos. Em todas as idades, a maioria dos casos percebidos como doença ou acidente recebe atenção³⁹.

Nesse contexto, 42% das prestações concedidas no Chile correspondem à natureza da assistência privada. A participação de fornecedores privados permaneceu relativamente estável ao longo do tempo, devido à demanda por prestações dos beneficiários do sistema público, que ocupam 46% do total das prestações do sistema privado. A grande interação de prestação de serviços privados (de centros privados e públicos) fornecida ao usuário do setor público tem múltiplas causas, dentre as quais se destaca a opção legal de um beneficiário do seguro público de escolher o prestador, a necessidade dos centros assistenciais públicos de sobreviver economicamente, ampliando a oferta de serviços para o mercado aberto, buscando a retenção de pessoal qualificado do sistema público (especialmente médicos com especialidade) permitindo a atividade privada em centros públicos com taxas extras, programas de redução de listas de espera nos hospitais públicos que não têm a capacidade de responder à demanda por atendimento, que é aumentada pela garantia explícita de atendimento (GES), que contempla o atendimento oportuno dos casos de patologias incluídas na referida garantia.

De acordo com uma pesquisa de opinião encomendada pela Superintendência de Saúde em 2011, os centros de saúde mais comumente usados pelos beneficiários do FONASA são as clínicas do SNSS (63%) e os hospitais públicos do SNSS (41%), enquanto 11% usam serviços de emergência do SNSS⁴⁰.

Em menor proporção, eles usam serviços de prestadores privados: 14% usa consultas médicas privadas, 9% usa centros médicos e outros, 8% usa hospitais privados (clínicas) e 3% relata usar hospitais universitários (as categorias perguntadas não são excludentes). Os usuários das ISAPRES usam principalmente hospitais ou clínicas privadas (50%) e consultas

³⁸ Enquete domiciliar, polivalente, ou seja, abrange diversos temas como educação, trabalho, renda, saúde, entre outros; é também uma pesquisa transversal, portanto, inclui todo o espectro da população do país.

³⁹ Ministerio de Planificación y Coordinación (2010), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009. www.mideplan.cl

⁴⁰ Superintendencia de Salud 2012. Estudio de opinión 2011 de la SS. Elaborado por Criteria Research

médicas privadas (37%), bem como centros médicos, radiológicos e outros (27%). Em menor grau, eles usam hospitais públicos (8%), clínicas do SNSS (4%) e serviços de emergência do SNSS (3%)⁴¹.

Essa situação tem implicações para os planos de recuperação do setor público de saúde, de maneira que lhe permita responder de forma eficaz e com qualidade às demandas de atenção da população beneficiária, o que, por sua vez, inclui a melhoria de todos os aspectos relacionados à rede pública de saúde e monitoramento do mercado global para a prestação de serviços aos diversos grupos da população.

A partir das fontes da Superintendência da Saúde, foi registrado um total de 52.566.645 de prestações de atenção de saúde foram fornecidas aos beneficiários das ISAPRE em 2009, dos quais 23% são cuidados médicos, 40% são testes de diagnóstico, 23% são procedimentos de apoio clínico/terapêutico, 1% intervenções cirúrgicas e 3% a outros benefícios.

Dada uma proporção de 19 prestações por cada mil beneficiários das ISAPRE, quando se compara a distribuição por sexo, há uma média maior de prestações em mulheres do que em homens (22,7 e 15,5 por cada mil beneficiários, respectivamente). Do total de prestações registradas pela ISAPRE, 4,7% foi concedido no sistema Público.

Este modelo, baseado no fato de que a principal regulação e eficiência vem do mercado, não parece ter sido consolidado de acordo com o plano e modelo original, o que se reflete na maioria dos usuários do FONASA e do SNSS que permanecem no sistema público.

A falta de financiamento crônica e crítica do SNSS e o descontentamento frequente dos cidadãos (dos setores público e privado). Esta questão foi estudada pela Comissão Presidencial de Saúde em 2010, mas suas recomendações não foram finalmente aceitas ou colocadas em prática no Chile.

Em suas recomendações, destaca que a Comissão Presidencial de Saúde de 2010 (composta por especialistas de diferentes setores políticos) apoiou unanimemente a proposta de um plano universal de saúde; isso incluía uma mudança na maneira de calcular as contribuições fiscais para a saúde, com um valor per capita para cobrir o referido plano no caso dos indigentes e parcialmente para aqueles que podem contribuir com sua contribuição.

Também foi proposto criar um fundo de compensação de risco que fosse financiado com as contribuições de saúde obrigatórias e os subsídios que o Estado aloca aos valores per capita.

⁴¹ Superintendencia de Salud (2012), Análisis del Sistema de Isapres a diciembre del 2011.

Nessa conjuntura, a incapacidade dos políticos para realizar as intervenções necessárias de modo que o mandato constitucional seja garantido e o direito à saúde de todos os cidadãos seja uma realidade.

Desde Alma Ata tem se realizado numerosas avaliações dos sistemas de saúde de quase todos os países da região. Assim, pode-se concluir que os governos não querem confrontar os grupos que representam os interesses especiais de empresas, organizações profissionais e sindicatos, quando os interesses destes se contrapõem com o direito a saúde dos cidadãos, visando apenas o lucro, mantendo a reprodução das desigualdades na saúde.

Um financiamento dos serviços de saúde não se fez adequadamente por parte dos governos democráticos de herança ditatorial no Chile, especialmente no que respeita aos cuidados primários; nem dos programas de prevenção, educação e promoção da saúde e acesso aos medicamentos necessários. Por outro lado, os políticos no Chile têm mostrado indiferença e, em alguns casos, cumplicidade diante de à corrupção institucionalizada do setor privado como o público.

3.4 Avanços e Limites Para a Consolidação do Direito à Assistência Social

A assistência social, na condição de direito social, tem sua preponderância nas últimas décadas do século 20, ao serem instituídas as garantias do bem-estar às populações, sendo estabelecidos direitos voltados ao atendimento de suas necessidades⁴². A partir dessa abordagem, a instauração do direito à assistência social estará atrelada às especificidades do contexto sócio-político de cada país e com as formas que estes países implementam suas políticas tanto econômica, como social.

Na condição de direito e orientada a assegurar o atendimento das necessidades da população, as legislações da assistência social e/ou da proteção social, desde o final do século 20 e, principalmente na primeira década do século 21, evidenciam as implicações da garantia de direitos, num contexto de crise do capital com consequências para toda a sociedade, principalmente no que diz respeito à desregulamentação e a liquidação dos direitos sociais⁴³.

⁴² O atendimento das necessidades das populações tem movido lutas e movimentos sociais na América Latina, especialmente pelas reivindicações acerca da garantia de proteção social. Nesses processos, sujeitos em condições desiguais, põem em disputa a luta pela produção e reprodução social.

⁴³ Conforme indicam as análises de Netto (2010, p. 444), as transformações societárias, em curso desde 1970, configuram “uma série de inequívocas vitórias do grande capital” ao mesmo tempo que assinalam “o esaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital”.

No caso específico da conjuntura chilena que estamos analisando, algumas particularidades devem ser delineadas para compreendermos como o desenvolvimento das políticas de assistência social dentro do modelo neoliberal implementado nesse país tem atravessado por algumas transformações capilares, que no nosso entendimento se convertem em um instrumento que tenderia a perpetuar um modelo de reprodução da acumulação do capital.

No que diz respeito ao combate da pobreza, o regime militar do Pinochet implicou no seu bojo político-ideológico uma mudança de orientação das políticas sociais no Chile. A orientação no âmbito da assistência social concretou-se em uma estratégia com base na focalização e na residualidade. Raczynski (1994) aponta para esse movimento:

“(...) colocaron tópicos nuevos en la agenda pública: eficiencia en el uso de los recursos; descentralización; papel del Estado, complementariedad entre la acción pública y privada, y focalización del gasto social. A ellas se agregó una elevación en el manejo técnico de las políticas sociales: diagnósticos, evaluaciones económicas de programas, elaboración de instrumentos de focalización, medición de los beneficiarios efectivos del gasto social (...)” (p. 221)

Foi assim que o gasto social foi reduzido de 25% do PIB em 1970 para 15% em 1980 durante os anos da ditadura militar. Piorando uma conjuntura social onde em um contexto de recessão econômica, ao final dos anos 70 e início dos anos 80, a população convivia com elevadas taxas de desemprego, forte queda no nível de consumo dos 60% mais pobres da população, além de um incremento significativo da intensidade da pobreza associada à renda familiar. Assim, o quadro social dos mais vulneráveis se agudizou rapidamente.

Em março de 1990, após o violento regime militar, assume o governo democrático do presidente Aylwin, inaugurando assim uma nova fase na política social de combate à pobreza no Chile.

O referido governo tentou compatibilizar, em um cenário de dependência marcado pelas relações sociais no marco da economia capitalista de livre mercado, o crescimento econômico de longo prazo com a melhoria das condições distributivas e o combate à pobreza.

De acordo com Raczynski (1994):

“La estrategia social del gobierno se integra a la económica y las dos se complementan y necesitan. El crecimiento económico sostenido, la creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación son componentes esenciales del combate contra la pobreza. El ‘buen desempeño económico’ es condición indispensable para el logro de las metas de mayor equidad y reducción de la pobreza. Por otro lado, las políticas sociales y de combate a la pobreza en la medida en que se traducen en inversión social y de capital humano, constituyen un aporte al

crecimiento económico. No obstante, se considera que el ‘buen desempeño económico’ no es suficiente para combatir la pobreza. Es indispensable contar con políticas específicas, focalizadas en los sectores pobres y los grupos vulnerables debidamente financiados y eficientes en su diseño y ejecución.” (p. 225)

Diante dessa realidade, a nova política social não apenas se consistiu em apenas mais do mesmo senão que a focalização adotou uma forma mais complexa mediante a ampliação dos grupos destinatários. Aos segmentos de pobreza extrema e materno-infantil, vieram se somar as mulheres, os jovens, os povos indígenas, os adultos maiores e as pessoas com deficiência. Em decorrência do anterior, aos temas centrais dos programas, foram acrescentados os quesitos da qualidade e equidade da educação, além da integração laboral e social dos jovens e mulheres, entre outros.

Para possibilitar o atendimento dos três primeiros grupos, foram criadas novas instituições: o “Servicio Nacional de la Mujer” (SERNAM), o “Instituto Nacional de la Juventud” (INJ) e a “Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” (CONADI). A partir daí, foram criados programas específicos de focalização, sendo incorporado ainda o elemento da segregação da clientela, prática recorrente no âmbito das políticas condicionadas e residuais.

No Chile, foi formulada e aprovada a Carta Constitucional, na qual encontram-se as bases legais da assistência social, assim como dos demais direitos. A Constituição de 1980 estabeleceu como finalidade do Estado a promoção do bem comum e a proteção das garantias individuais e o direito de participação com igualdade de oportunidades (CHILE, 1980). Neste país, contudo, o que diz respeito a assistência social, esta não foi assegurada dentre os direitos constitucionais. O texto constitucional, aprovado durante a ditadura militar, garantiu soberania à nação, estabelecendo como dever do Estado resguardar a segurança nacional e proteger a população, sendo o direito de participação limitado à defesa dos interesses da nação⁴⁴.

Na atualidade, a carta fundamental daquele país assegura entre os direitos a segurança social, a saúde, a educação, o trabalho e a moradia (artigos 19 a 23). Apesar de a assistência social não ser assegurada como direito social, em 1981 foi aprovada a Lei nº 18.020 de Subsídio Familiar para as pessoas com baixos recursos que não podiam acessar o abono familiar, que era garantido pelo Programa de Ocupação para Chefes do Lar ou Programa de Emprego Mínimo, de acordo com o Informe do Desenvolvimento Social de 2014.

⁴⁴ Sobre a repressão aos partidos políticos, aos sindicatos e organizações sociais, aos trabalhadores e a violação de direitos humanos e sociais.

Em 2004 foi criado o Programa Chile Solidário, por meio da Lei nº 19.949 e, em 2009 foi aprovada a Lei nº 20.379 que cria o Sistema Intersetorial⁴⁵ de Proteção Social (CHILE, 2009). No ano de 2012, foi aprovada a Lei nº 20.595, que cria o Subsistema de Proteção e Promoção Social Seguranças e Oportunidades (CHILE, 2012).

A assistência inclui-se no sistema de proteção social, organizado a partir de uma rede de serviços e políticas contributivas e não contributivas, coordenada por organismos estatais, destinada a oferecer proteção à população em situação de extrema pobreza. No Chile, as iniciativas de proteção social foram reformuladas com o objetivo de criar um sistema de garantia de direitos sociais por meio de programas de acompanhamento psicossocial e serviços socioassistenciais.

No país, os serviços socioassistenciais previstos no Programa Chile Solidário (CHILE, 2004) são organizados sobre quatro premissas: (i) apoio psicossocial as famílias (ii) bônus de proteção, transferência de renda decrescente e condicionada, (iii) subsídios monetários garantidos, conjunto de transferências monetárias e (iv) programas de promoção social. Esses programas são criados e garantidos em legislações ordinárias com base na orientação neoliberal.

Nesse quadro, no que diz respeito as condições de acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais, algumas contradições e disputas no campo da assistência social/proteção social serão esboçadas para assegurar sua universalização e/ou focalização.

No Chile, como pode ser atestado no Programa Chile Solidário, componente do Sistema Intersetorial de Proteção Social (CHILE, 2009), intenciona-se criar uma estrutura que articule a oferta pública de benefícios sociais, criando um sistema que garanta os direitos sociais básicos e que possa dar início ao acesso universal à saúde, à educação e à pensão e à estruturação dos serviços socioassistenciais. Contudo, observa-se a predominância do princípio da focalização, haja vista que os serviços e benefícios são dirigidos às populações em situação de extrema pobreza.

O acesso aos serviços socioassistenciais no Chile estarão previstos a partir do programa Chile Solidário⁴⁶ aos adultos maiores que vivem em situação de vulnerabilidade e pobreza, adultos indigentes, crianças de famílias em que um de seus integrantes encontra-se na prisão

⁴⁵ A intersetorialidade é a articulação entre sujeitos de setores diversos, com diferentes saberes e poderes com vistas a enfrentar problemas complexos.

⁴⁶ O programa Chile Solidário é um sistema de proteção social voltado para a superação da pobreza ou indigência. Nasceu no ano de 2002 por iniciativa do então presidente chileno Ricardo Lagos, que procurou instalar uma política de combate à pobreza que se tornaria um dos selos de seu governo.

e, o programa Chile Cresce Contigo⁴⁷ às crianças, em particular aquelas de setor mais pobres e vulneráveis. Assim, os usuários/beneficiários da assistência social no Chile serão as pessoas em situação de vulnerabilidade pela pobreza extrema, adultos que vivam sozinhos, pessoas em situação de rua e menores de idade quando o responsável estiver privado de liberdade (CHILE, 2009; 2012).

Dessa maneira, no Chile foram elaborados critérios e instrumentos⁴⁸ para a definição da população usuária/beneficiária que ao selecionar as pessoas que podem acessar os serviços/benefícios, também servem para avaliar suas necessidades. Esses instrumentos contribuem para a gestão, o monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos, mecanismos atinentes à execução dos benefícios e serviços e ao controle da população que necessita da assistência social/proteção social. O financiamento da assistência social/proteção social considera o Estado como sendo seu principal responsável.

Nessa perspectiva, o papel que deve assumir o Estado sobre a Proteção Social será aquele que também tem o mercado com as facilidades e “atalhos” para a autorregulação e para que os setores mais vulneráveis se insiram na sociedade⁴⁹.

A partir da segunda metade da década de 1970, o regime militar do Pinochet promoveu uma política sistemática de focalização. Ao mesmo tempo, transferiu a gestão dos serviços sociais para instâncias descentralizadas do Estado para o setor privado, e promoveu modalidades de alocação de recursos que privilegiaram a demanda e que estimularam a competição entre os serviços.

Assim, uma das estratégias neoliberais mais propagadas é a focalização. Seu foco baseia-se na ideia de que os gastos e os serviços sociais passem a ser dirigidos exclusivamente para os pobres. Em outras palavras, somente aqueles comprovadamente pobres, através de testes que comprovem a pobreza ou “testes de meios” (os famosos “means tests” dos programas sociais norte-americanos), podem ser usuários dos serviços públicos. Isto

⁴⁷ O programa Chile Cresce Contigo é um Sistema Integral de Proteção à Criança cuja missão é acompanhar, proteger e apoiar plenamente todas as crianças e suas famílias, por meio de ações e serviços universais, bem como de um apoio especial àqueles que apresentam maior vulnerabilidade de acordo com seu objetivo: “a cada um de acordo com suas necessidades”.

⁴⁸ No período da ditadura do Pinochet foi criado um instrumento denominado Ficha do Comitê de Assistência Social – Ficha CAS, aperfeiçoado em 2006, sob a denominação de Ficha de Proteção Social – FPS, utilizado atualmente para melhorar a focalização dos recursos. Em janeiro de 2016, foi substituído pelo “Registro Social de Hogares”, que não atribui pontuações, mas localiza os agregados familiares de acordo com os níveis de Qualificação Socioeconômica, com base na composição familiar, nas características dos membros do agregado e no seu rendimento real. Assim, domicílios com características socioeconômicas semelhantes estão agrupados numa mesma seção.

⁴⁹ No discurso neoliberal, um novo desenho de proteção social, sem direitos, vem sendo apresentado como alternativa para os poucos recursos disponíveis, em função da crise estrutural do capital, visando na periferia a transferência de valor.

transforma qualquer perspectiva e conceito de cidadania em um processo abertamente discriminatório, a utilização desse mecanismo tem se mostrado como sendo inviável para países latino-americanos.

Tal como na estratégia de privatização, a restrição do acesso torna-se extremamente complicada na medida em que os pobres já constituem a grande maioria, senão a totalidade da demanda aos serviços sociais básicos.

Nessa esteira, segundo Soares (2000), as propostas de focalização no ataque à pobreza e de economicidade e eficiência consagradas no chamado "Consenso de Washington" e, em particular, nos programas do Banco Mundial, a nosso modo de ver, não passam de uma tentativa de "racionalizar" a situação de agravamento geral das situações de pobreza e desamparo social a que foram conduzidos a grande maioria dos países periféricos na última década como o Chile, independentemente de sua matriz histórica de desenvolvimento econômico e político. Talvez isso explique a pertinácia com que as instituições multilaterais de financiamento tenham se empenhado em generalizar seu modelo de "reformas estruturais".

A reestruturação dos programas sociais, através da descentralização, da focalização e da privatização, é reconhecida como estratégia elaborada no cerne do neoliberalismo, sobretudo quando ela se dirige a países latino-americanos em processos de ajuste econômico. As razões do neoliberalismo dos primeiros tempos da crise, conforme denominação de Draibe (1995), eram menos de justiça social e mais de ordem econômica, no sentido de redimensionar e redirecionar o gasto social.

Ainda conforme assinala Draibe, as medidas de focalização, de seletividade, de descentralização e de envolvimento de setores privados, não podem ser consideradas, como exclusivas da estratégia neoliberal ou conservadora. Propostas essas que são concebidas como socialmente progressistas podem comportar esses elementos de forma diversa, através de políticas mais radicais e abrangentes de erradicação da pobreza.

Toma-se inviável, portanto, para países como o Chile, a estratégia de focalizar serviços que já são dirigidos para os mais carentes. Corre-se o risco, como afirma Bustelo (2000), ao evitar a inclusão dos "não pobres", de excluir os próprios pobres. No que diz respeito à focalização:

“Se tiene una buena comprensión de los aspectos conceptuales de la focalización. La focalización es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio a la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos. Ello economiza dinero y mejora la eficiencia de los programas. Los beneficios derivados de esta eficiencia mejorada deben ponderarse contra los costos administrativos de la focalización, y contra cualquier efecto desincentivante y problemas en materia de economía política. Así, en la práctica las decisiones

relacionadas con la focalización dependen de los costos y beneficios relativos de las diferentes opciones” (GROSH, 1992, p. 1).

De acordo com Grosh, com base na experiência de nove países latino-americanos (incluindo o Chile), podem ser identificados mecanismos alternativos de focalização, estimar os custos administrativos associados a eles, avaliar os resultados no que diz respeito a evitar vazamentos e identificar requisitos e problemas administrativos na experiência prática. Esse referencial fornece conhecimentos importantes sobre instrumentos alternativos e requisitos administrativos e de informação.

A afirmação inicial - "existe uma boa compreensão dos aspectos conceituais da segmentação" - é verdadeira no nível técnico-operacional de programas isolados, mas torna-se duvidosa quando o assunto é inserido em uma estrutura mais global de estratégia social e de combate à pobreza. Nesse nível sistêmico, um programa altamente focalizado nem sempre é mais eficiente e não necessariamente contribui para uma maior equidade social. A decisão de focalizar envolve refletir sobre o que, como e quanto focalizar, identificando os limites da focalização e as restrições que a partir do sistema sociopolítico recaem sobre ela.

Alguns aspectos técnicos e operacionais da focalização principais neste âmbito incluem: mecanismos e instrumentos para a seleção dos beneficiários, os custos administrativos e psicossociais da focalização e a identificação de erros de mesma.

De acordo com Raczynski (1994), existem três principais mecanismos de focalização estratificados em função da demanda (potenciais beneficiários diretos, sejam eles famílias, indivíduos ou unidades produtivas), alimentação, priorizando a oferta (características das entidades que oferecem benefícios ou serviços ou subsídios) ou áreas geográficas (todos os domicílios em determinada área qualificada como pobres têm direito a receber o serviço ou subsídio).

Por outro lado, a focalização pode ser alcançada através da aplicação de uma ferramenta específica para a seleção de beneficiários, ou através da própria concepção do programa. Neste último caso, o programa foi concebido de modo que a entrada ao mesmo seja "atraente" apenas para os beneficiários, seja por causa de sua modalidade específica de funcionamento, como gratuidade ou alternativas como o co-pagamento, localização, acessibilidade física, agenda, etc., ou pelo tipo de benefício que é distribuído (desenho auto-focalizante).

Assim, os mecanismos de focalização que dependem de demanda exigem uma ferramenta que permita discriminar a situação de pobreza ou risco social de uma pessoa, de

um lar ou de uma unidade produtiva que exige os benefícios de um programa ou serviço. O mecanismo pressupõe que os integrantes do grupo-alvo procurarão o serviço ou programa e irão exigir seus benefícios. Somente serão recebidos pelas unidades que qualificam como pobres ou em situação de risco social, o resto não é atendido, o será atendido apenas mediante o co-pagamento.

Essa forma de focalização privilegia uma relação individual do beneficiário com o programa ou serviço. Quando a focalização recai sobre a oferta, há benefícios para um serviço (estabelecimento) que executa ou entrega as atividades do programa.

A focalização se realiza identificando os serviços/estabelecimentos mais vulneráveis ou mais necessitados e que, preferencialmente, atendem a população mais pobre. O pressuposto é que certas características destes estabelecimentos: localização, modalidade de funcionamento, prestígio ou status social, qualidade da prestação, os torna pouco atraentes para os não-pobres.

A focalização por área geográfica requer a identificação de territórios relativamente homogêneos, em que há uma alta incidência de pobreza. Para isso deve reunir informações para identificar as áreas geográficas mais negligenciadas ou pobres e, se possível, contar com os antecedentes que permitiram diagnosticar os condicionantes da pobreza e priorizar programas consistentes com este diagnóstico.

O objetivo da focalização é que os recursos de um programa social atinjam apenas a população cuja situação econômica ou social esteja abaixo de um certo limite ou nível e que, na medida do possível, todos os membros do grupo alvo sejam favorecidos pelo programa. Nesse contexto, dois erros de segmentação são definidos: inclusão e exclusão (CORNIA ; STEWART, 1992). O erro de inclusão surge quando o benefício é filtrado em direção aos segmentos sociais excluídos do grupo-alvo. A medida direta disso é a porcentagem de beneficiários efetivos que não corresponde ao grupo-alvo.

No erro da exclusão, o olhar recai sobre a lacuna entre o universo do grupo alvo do programa e os membros realmente recebidos por ele. A medida direta corresponde à porcentagem de integrantes não cobertos pelo programa.

Apesar de apresentar muitas vezes uma magnitude considerável, este erro quase não é estudado, particularmente em países grandes e sem tradição de programas universais, e é particularmente grave quando ocorre em programas que aludem a necessidades básicas que, se não forem adequadamente atendidas, provocarão sequelas para a vida, como a nutrição inadequada ou a ausência de estímulos sócio-psicológicos em crianças pequenas.

A esse respeito, Bamberger (1993) afirma que:

“Para que los programas orientados al alivio de la pobreza sean sostenibles, es necesario que cuenten con apoyo de gran parte de la población. Pero los programas destinados a ofrecer beneficios a los pobres exclusivamente pocas veces cuentan con apoyo suficiente para garantizar que se dispondrá de los recursos necesarios para su operación ininterrumpida. Aunque se disponga del respaldo necesario para iniciar un programa, con el tiempo éste se verá socavado, de modo que será difícil sostener los programas focalizados”.

Nessa perspectiva Laurell (2002) chama a atenção para o fato de que a aplicação dos postulados neoliberais nos países da América Latina, ao contrário dos países centrais, provoca uma exclusão econômica e social muito mais grave. Além disso, esse processo encontra obstáculos de diversas naturezas) como por exemplo o fato de que apenas uma parte da produção de serviços sociais é "rentável", e sua privatização exige a existência de um mercado estável e garantido para o qual se necessita de medidas estatais de suporte. Existem também obstáculos de natureza política, dado que a supressão dos direitos sociais (em diversos países, como o Chile, já inscritos em preceitos constitucionais e legais) incrementa gravemente o conflito social, já deflagrado pela própria situação de recessão provocada também por medidas de ajuste neoliberal.

Em termos de governabilidade e estabilidade democrática, uma política social muito concentrada e focalizada pode ter resultados sócio-políticos indesejáveis, particularmente no caso de políticas anteriormente mais amplas, porque afetam negativamente os setores médios, dotados de mais recursos políticos do que os pobres para se mobilizar contra os governos. Se as políticas públicas não respondem, pelo menos em parte, aos interesses desses setores, elas podem colocar em xeque nossas frágeis democracias.

3.4.1 O programa Chile Solidário e a superação da pobreza

No Chile, a estratégia de proteção social baseia-se na convicção de que as políticas sociais visam superar a pobreza e acabar com as desigualdades que estão na base dos riscos sociais que afetam as famílias e pessoas. Nesse sentido, os riscos inerentes ao desenvolvimento e adversidades quais sejam o desemprego, trabalho precário, baixa renda, doença e falta de educação, que ameaçam grupos vulneráveis como crianças, mulheres, idosos ou pessoas com deficiência, são questões inevitáveis para um sistema de proteção social.

Nessa esteira, o que pode ser chamado de consequências positivas e negativas da modernidade e da modernização se tornam recorrentes e acabam fazendo parte da paisagem social do Chile. A imagem estabilizada dessas consequências positivas e negativas pode ser

vista nas experiências de vida social ou vivências de quaisquer dos habitantes de regiões, províncias, municípios ou localidades, que se tornaram objeto de diversas descrições realizadas ou encomendadas pelo Estado, ou realizadas por outros organismos de pesquisa, como ONGs ou pesquisadores independentes.

Durante a década dos 90, muito tem sido tematizado quanto às perspectivas com as quais se observa o fenômeno da pobreza e outras desigualdades sociais; as transformações sociais ocorridas no último período associadas à globalização são discutidas tanto nos países desenvolvidos como nos que estão em processo de desenvolvimento; também as transformações que o fenômeno social experimentou como resultado do investimento estatal - incluindo investimento em moradia e infraestrutura comunitária, bem como resultado do crescimento econômico do país.

Ao finalizar o governo da ditadura, durante o período eleitoral e ao longo dos anos noventa, a semântica da política pública do Estado foi a superação da pobreza; no governo do presidente Aylwin se falava de um número de pessoas perto de cinco milhões imersos na pobreza e extrema pobreza; durante o governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, foi elaborado um plano para a superação da pobreza e da pobreza extrema, foi desenvolvido um programa chamado “Chile Barrio”, onde o tema central foi o das moradias precárias, ao passo em que a “Fundación Para la Superación de la Pobreza” foi desenvolvida, isto é, toda uma institucionalidade é formada com vistas a enfrentar esse assunto. Para este e outros antecedentes históricos, Teresa Matus (2004, p.52) assinala que há pessoas que são alvo de sobre intervenção nas populações carenciadas.

Dagmar Raczynsky e Claudia Serrano manifestam que possivelmente o resultado mais favorável da década de 90 é a lenta maturação de uma nova maneira de se entender e focar o problema da pobreza (2002, p. 25). Da sua conseguinte reflexão sobre como abordá-la, emerge uma das suas consequências: uma continuidade da crítica ao reducionismo econômico e a homogeneidade de como o fenômeno da pobreza é observado, em que uma ideia é elaborada onde a pobreza como realidade e conceito tende a uma diferenciação, que pode ser descrita como de crescente complexidade, que inicialmente começa a ser expressa nos conceitos de heterogeneidade e diversidade da pobreza. Isto parece não ser casual, a ideia de diferenciação tem acompanhado o desenvolvimento teórico da sociologia de Durkheim, Weber e Simmel em diante, uma questão que possibilitou o desenvolvimento de outras perspectivas estruturais, e se enriquecer da fonte de outras disciplinas como da economia, o que permitiu que a sociedade moderna admirasse e criticasse a si mesma (LUHMANN, 1998, p. 297)

Neste contexto, o sistema de proteção social é definido como o conjunto coordenado de políticas e ações que acompanham o ciclo de vida das pessoas, que são concebidas como um direito exigível e cujo destinatário é a família em toda a sua diversidade, entendida como sujeito de risco para o qual a proteção social é orientada (MIDEPLAN, 2008).

Esse mecanismo permite proporcionar segurança às pessoas durante toda a vida e garantir direitos sociais que lhes permitem reduzir os riscos, gerando condições de maior igualdade e oportunidades de progresso. Assim, dentro das políticas sociais regulares, as políticas de proteção social eles atuam como um seguro social no âmbito da "securitização" das políticas sociais.

O sistema de proteção social atua no Chile com duas lógicas complementares, uma intersetorial e outra setorial, incorporados em políticas elaboradas e implementadas integradamente como subsistemas do sistema de proteção social, e através de políticas ou subsistemas que operam a partir de ministérios setoriais.

Do ponto de vista intersetorial, a implementação deste sistema começou em 2002, especificamente com a instalação do sistema de proteção orientado as famílias mais pobres e vulneráveis: o "Chile Solidário", que se desenvolveu gradualmente e estabeleceu como meta alcançar em 2010 um sistema de proteção social que assegurasse os direitos sociais, econômicos e culturais de todas as pessoas ao longo da vida.

Como parte da estratégia de proteção social, uma decisão política adotada consistiu na universalização progressiva dos benefícios sociais, isto é, que aumentassem ao longo do tempo e ampliassem seu raio de cobertura da população, como garantia de um sistema permanente de proteção social.

Dessa forma, o programa Chile Solidário é um sistema de proteção social cujo objetivo é superar a pobreza extrema a partir da ativação das capacidades das famílias que são alvo da política social. Não é apenas mais um programa social, mas articula o acesso dos participantes para um conjunto importante de programas e benefícios sociais, dos diferentes ministérios e serviços públicos. De fato, constitui a política de caráter intersetorial de maior importância promovida no Chile, sendo este um dos traços que imprimem um caráter fortemente inovador.

A abordagem intersetorial busca transformar a relação entre a população beneficiária e o Estado Tradicionalmente, a oferta de programas sociais no Chile tem sido passiva. Esperava-se que fossem os usuários que deveriam aprender onde e como acessar as prestações necessárias. Por outro lado, Chile Solidário coloca a oferta social ao serviço da população através de um "guichê único", que é materializado na figura do Apoio Familiar (RACZINSKY, 2008).

O Chile Solidário consta de três componentes: apoio psicossocial, acesso preferencial à rede de programas sociais e acesso garantido aos subsídios correspondentes do Estado.

O primeiro componente é desenvolvido através do programa *Puente*⁵⁰ do Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS), que consiste em um trabalho realizado por cada família participante com um profissional ou técnico social (Apoio Familiar). Este componente tem a duração de dois anos e é estruturado por meio de um programa de visitas domiciliares, com periodicidade semanal nos dois primeiros meses e com menor frequência depois, até completar um total de 21 visitas durante o período supracitado.

O Apoio à Família trabalha em conjunto com a família no diagnóstico inicial que identifica os empecilhos que impedem a sua saída da pobreza extrema; ajuda a construir disposições e atitudes através das quais as famílias se tornam sujeitos de seu próprio desenvolvimento; ajuda na gestão do acesso dos membros da família aos benefícios e programas sociais que são relevantes para eles; avalia as conquistas alcançadas nos dois anos posteriores a intervenção e monitora as famílias por um período subsequente de três anos.

O segundo componente do Chile Solidário é o acesso preferencial aos programas da oferta pública social, preferencialmente através de modalidades adaptadas as necessidades da população em extrema pobreza. Os serviços e programas sociais considerados são agrupados nas seguintes dimensões:

(1) Dimensão Identificação Pessoal: os participantes estão parcialmente isentos do pagamento dos custos do processamento para a obtenção do documento de identidade e de isenção total dos pagamentos por custos de tramitação do Certificado de Regularização de Situação Militar e Regularização de Registros Criminais.

(2) Dimensão Saúde: os participantes têm acesso garantido a um plano de saúde familiar, bem como a diagnósticos e tratamento integral da depressão em consultórios médicos da atenção primária. Eles ainda têm acesso preferencial a programas de odontologia, saúde do idoso, saúde mental, saúde bucal para escolares e prevenção e reabilitação das drogas. Além disso, a assistência técnica é concedida a pessoas com deficiências.

(3) Dimensão Educação: os participantes têm acesso preferencial a creches e jardins de infância com extensão horária, bem como a um conjunto de programas que fornecem reforços e benefícios no sistema educacional: Conheça seu Filho, Melhoria da Infância, Liceu para

⁵⁰ O Programa Puente é um programa do Governo do Chile, parte do sistema Chile Solidário, para tirar as famílias da pobreza extrema através do trabalho psicossocial realizado por um profissional, chamado apoio familiar.

Todos, Alimentação Escolar, Habilidades para Vida, Material Escolar, Escolas Saudáveis, Nivelamento de Estudos, Competências do Trabalho e Chile Qualifica.

(4) Dimensão Dinâmica da Família: os participantes têm acesso preferencial aos programas de desenvolvimento social, atenção à violência intrafamiliar e fortalecimento do vínculo parental de crianças em situação de risco.

(5) Dimensão Habitabilidade: os participantes têm acesso preferencial aos programas Habitabilidade Chile Solidário e Desenvolvimento Social, bem como a serviços de informação e regularização de títulos de domínio.

(6) Dimensões Emprego e Renda: os participantes têm acesso preferencial aos programas reintegração laboral e emprego, apoio a atividades económicas, de formação e de treinamento de trabalhadores de casas particulares e de desenvolvimento agrícola local. Da mesma forma, aos programas de geração de microempresas indígenas urbanas, ao treinamento formação para as mulheres rurais e um bônus para a produção agrícola.

O terceiro componente do programa Chile Solidário é a garantia de acesso dos beneficiários aos subsídios monetários do Estado, atribuíveis a eles. Estes incluem o Subsídio Único Familiar, para todas as crianças menores de 18 anos de idade; a Pensão Assistencial em suas modalidades de velhice, deficiência ou incapacidade mental, substituída pela Pensão Básica Solidária em julho de 2008; a subvenção pró-retenção para jovens no ensino médio e o Subsídio ao Consumo de Água Potável.

Além disso, é entregue o Bono Chile Solidário, consistente em uma transferência em dinheiro de natureza transitória, paga em quantias decrescentes ao longo do tempo, e isso é dado ao chefe feminino da família ou a parceira do chefe. Isto último em resposta a evidências empíricas internacionais que mostra que a alocação de recursos para o interior do lar é mais propícia para o bem-estar de todos os seus membros, quando a decisão das despesas está no comando das mulheres.

3.4.2 O Programa Puente: a Dialética da Inclusão/Exclusão Social

No início dos anos 90 o sistema estatal funcionava com a noção de um Estado centralista, subsidiário e com uma estrutura política disposta de acordo com os princípios da democracia liberal, que traduzia de melhor forma o ideal de integração social, discriminando de acordo com as desigualdades existentes na base econômica (CORVALÁN, 1996). A ditadura militar formou um Estado que delegou seu princípio de legitimidade ao funcionamento do mercado (CASTELLS, 2005, p. 118), aceitando com isso a exclusão social

de grande parte da população⁵¹. Assim, o sistema estatal pode ser observado a partir da metáfora do grande distribuidor de recompensas econômicas⁵²; e em termos do desenvolvimento de políticas para superar a pobreza, como o grande ausente.

Nesta política social, os subsídios são baseados em uma ideia de normalidade, e o subsídio é uma exceção a essa normalidade, ou seja, entende-se que a normalidade é ter para consumir ou comprar no mercado de bens materiais, bens sociais, etc. , necessários para a vida. Quando não se tem, o Estado atua como subsidiário, isto é, regulamenta politicamente as desigualdades que tenham surgido no mercado.

Nesse cenário, a ação do Estado subjaz as perspectivas económicas que tem uma base keynesiana, no sentido de que se entende que o funcionamento do sistema capitalista (ou seja, que, para desenvolver os processos de integração social individual e familiar clássicos), depende da ação do Estado, no entanto, com uma ação subsidiária voltada para a oferta - própria da visão liberal - se distancia da visão keynesiana universalista do pleno emprego.

Juntamente com o fato de que o subsídio voltado para a oferta é altamente competitivo, durante o período da ditadura esse mecanismo favoreceu a classe média e grupos com influência, o que se traduziu na prática em um alto nível de desigualdade no acesso a eles, e somente dos governos de concertação, a ênfase foi colocada na integração de grupos em situação de pobreza, com conceitos de focalização e equidade, reorientando a ação estatal agora em um sistema misto voltado para a oferta e a demanda, ou seja, é um sistema que funciona na modalidade de cofinanciamento. Um exemplo paradigmático, nesse sentido, é o FONASA. E quando não há meios generalizados de intercâmbio econômico, o dinheiro, nem mesmo para cofinanciar o serviço, certos espaços gratuitos são criados, focalizando a ação e assumindo o sistema público o custo total dos gastos.

A partir do exposto, conclui-se que são as ideias de Estado e de mercado, que têm guiado o desenvolvimento das políticas sociais do Estado desde 1990, isso seguindo o caminho liberal construído durante a ditadura. No entanto, apontando para as referências nos aspectos da política econômica até hoje, elas são relevantes para este caso, na medida em que se entende que uma política pública e social baseada em uma estrutura mista de oferta e demanda, requer que o Estado desenhe uma política expansiva de gastos fiscais, que combine uma alta rentabilidade em capital humano.

⁵¹ No início dos governos de concertação, o principal compromisso em matéria de política pública e social foi a superação da pobreza: os níveis atingiram 50% da população.

⁵² Na ditadura, uma das muitas formas que a relação assume é o clientelismo. Forma virtuosa quando se está no auge do poder, e viciosa quando se é pobre. No caso da evolução das políticas públicas voltadas para a pobreza, na dimensão política dos anos 90 até à data, passou da promoção focalizada da concorrência como mecanismo legítimo de acesso ao subsídio, até a atual concepção ética da política social.

A atual política social e a emergente baseiam-se nas diferenças sociais que são criadas na base da sociedade⁵³. Segundo Castells, "os partidos da concertação buscaram uma nova legitimidade baseada na continuidade da legitimidade do mercado como princípio do projeto pessoal no marco de uma legitimidade democrática do Estado. Mas acrescentou uma correção fundamental: o Estado deixou de ser um instrumento de exclusão para ser um instrumento de integração por meio de políticas sociais de redistribuição" (2005, p. 119), e assim como qualquer prática constrói objetos, no caso do início dos governos de concertação foi a pobreza.

No caso da política social emergente, ela constrói a pobreza extrema ou indigência como objeto de uma política e, provavelmente, em sua prática, um sujeito dela; políticas que Manuel Castells (2005) apontou do Estado e da sociedade chilena como um modelo democrático liberal inclusivo. A política social até hoje consolidada, e que foi denominada emergente (UNICEF 2002), possui algumas características que a definem. Entre elas, o eixo da intervenção dos indivíduos foi transferido para a família. Essa transformação é fundamental para descrever a ideia de um novo limite na forma da inclusão e da exclusão social do ponto de vista da política social, uma vez que a família constitui um espaço de ativos sociais que não haviam sido utilizados anteriormente pela política social⁵⁴, um dos poucos ativos que as famílias têm para investir. Desta forma, a política social visa melhorar a distribuição de oportunidades ou corrigir a distribuição de ativos em favor de certos grupos sociais (ATRIA, 2006).

A focalização que situa as famílias indigentes como receptoras das ações sociais públicas foi o resultado da avaliação que indicava que elas se encontravam excluídas dos benefícios que as políticas sociais deram durante a década de 1990 para os grupos em situação de pobreza⁵⁵, dos benefícios que garantam o cumprimento dos direitos. Este grupo caracterizado como indigente, não tinha acesso de forma alguma aos benefícios do crescimento econômico e do desenvolvimento social, por falta de informação ou afastamento

⁵³ Em princípio, observa-se que é o mercado a fonte na base da sociedade que é criadora das desigualdades sociais, e se reconhece no Estado a fonte na base da sociedade catalisadora da igualdade. Para esta perspectiva que é explicada como a base da sociedade, devemos também considerar o próprio indivíduo sujeito desta política, extremamente pobre e não incluído.

⁵⁴ Em essência, a transformação está do lado do modo em que a pobreza é descrita, do ponto de vista da carência, ela é passada para a perspectiva das capacidades. A privação econômica não é necessariamente acompanhada da falta de capacidades. O problema é na verdade que a carência econômica faz diferenças nas oportunidades de acesso aos recursos para o desenvolvimento das capacidades. Isto está ligado à avaliação realizada pelo Banco Mundial, sob a perspectiva da gestão social do risco que supõe a obrigação da política de reduzir os riscos que as famílias enfrentam como resultado de sua vulnerabilidade social.

⁵⁵ A atual política tem uma orientação que garante os direitos, a diferença da anterior no molde da ditadura que era centrada na lógica da subsidiariedade.

territorial, de modo que o chamado “Programa Puente” foi estabelecido no Estado como mecanismo de busca para levar os programas e benefícios da política social para aqueles que não tinham acesso.

Nesta perspectiva, o Programa Puente pode ser descrito como um mecanismo de inclusão social para aqueles que se achavam excluídos do sistema político na dimensão da política social. E, finalmente, numa perspectiva sócio-antropológica, as famílias que vivem em situação de extrema pobreza circunscrevem suas relações sociais a um âmbito reduzido e estreito da sociedade, sendo este um grupo de referência próprio.

Desse ponto de vista, a forma da inclusão social que a política social realiza é dada como resultado de uma nova descrição realizada em um acoplamento estrutural entre o sistema político e o sistema jurídico, e tenta dar conta dessa desigualdade instalada na base da sociedade⁵⁶. No entanto, esta forma não parece ser perfeita, porque outros elementos são incorporados que descreveremos a seguir. O objetivo da política social pode ser visto na lei n° 19.949 de 5 de junho de 2004, que afirma: "cria-se o sistema de proteção social chamado 'Chile Solidário', destinado a famílias e seus membros em situação de extrema pobreza, cujo objetivo é promover sua incorporação nas redes sociais e seu acesso a melhores condições de vida"(MIDEPLAN, 2004, p. 23).

Na perspectiva da sua temporalidade, a atual política social, por meio do Sistema Chile Solidário, vincula famílias em extrema pobreza durante o período de cinco anos, e o Programa Puente tem presença durante 40% do total, sendo estes os dois primeiros anos. As avaliações feitas durante o tempo em que o programa foi aplicado indicam que o principal reconhecimento das famílias que fazem parte da intervenção, é em relação ao serviço de apoio psicossocial que o programa oferece, resultando em um vínculo de apoio na relação família-familiar que participa da intervenção (FOSIS-FLACSO, 2005) sendo esse vínculo uma abertura na estreita rede de relações sociais que as famílias manejam. Assim, são dois anos em que uma família, representada por um membro, quase sempre mulher, é vinculada a um encontro com o apoio familiar do Programa Puente, surgindo nele diversos temas quais sejam: saúde, moradia, trabalho, relações familiares, etc. e que promovem, na biografia pessoal e familiar, uma mudança na forma de como enfrentam as mais diversas situações da vida cotidiana.

⁵⁶ Certamente, a política social não é instalada desconhecendo a raiz neoliberal que a precede, no entanto, o papel do Estado parece começar novamente a tentar satisfazer as expectativas de resolver os problemas da sociedade, obviamente isso vai além do que Hayek (1980) esperaria da sua perspectiva, acerca das implicações que para a liberdade individual e os regulamentos para a economia isso acarreta.

Observando as experiências e expectativas das famílias na situação da pobreza extrema do ponto de vista sistêmico, pode-se indicar que, na perspectiva das famílias, essa nova forma de inclusão foi além da inclusão cidadã, que a comunicação do sistema parcial torna a família receptora da política social. Ou seja, uma inclusão que superou a função da política social e das organizações que a implementam, e que foi contida na forma de uma relação pessoal possibilitada pela interação social, na qual o Estado muitas vezes se manteve fora dela, sendo o apoio familiar reconhecido pela família não em sua função de apoio familiar, mas como amigo ou parente, que realizou o trabalho da inclusão⁵⁷.

Isso tem sido entrelaçado, nesse processo, a partir da perspectiva dos integrantes das famílias como uma forma de relacionamento pessoal, que supera as expectativas do sistema político, e que inclui aqueles envolvidos em perfis definidos como cidadãos carentes ou incompletos. Nessa perspectiva, a inclusão é difusa e não distingue entre a forma carente/não carente e a forma de cidadão/não cidadão.

Anteriormente, era apontada a relação de abertura que o Programa Puente implicava para as famílias. Também é necessário salientar que essa abertura não ocorre apenas em relação à rede de relacionamentos que as famílias manejam, mas também é uma abertura para a forte sensação de limites insuperáveis e fracassos que os membros da família experimentaram em suas vidas, dados que são relevantes quando é construída a biografia que se autodescreve e reconhece na carência e no fracasso.

Deste ponto de vista, a construção das biografias carenciadas reitera a recursividade com a qual o fracasso envolve a construção de uma família e que se expressa em uma figura feminina, significando apenas uma experiência positiva da maternidade. A este respeito, a maternidade inaugura um estado de vida adulta e uma consciência de ter maturidade ou de ter que se encarregar de si mesmo, de iniciar seu projeto de vida, mesmo em meio à precariedade e à vulnerabilidade.

Essa mudança é representada como a saída da casa dos pais ou, mais precisamente, como "autonomia". Essa expressão parece indicar tanto a consciência de saber que uma pessoa está sendo convidada a se encarregar de si mesma, bem como a noção de que o próprio caminho começa ou, mais precisamente, o próprio projeto de alguém. Este projeto, em alguns casos, se dá na forma assistida ou em condições de inclusão regulamentada e assistida, em outros, a maioria deles, em situação de completa falta de proteção.

⁵⁷ Esta dupla figura de apoio familiar, responsável pela ambivalência com o mundo, é atualizada no nível da interação social, muito diferente de como o mundo se realiza no nível das organizações ou dos sistemas funcionais.

Nessas condições, o projeto pessoal torna-se um projeto familiar, a autonomia torna-se uma filiação com um novo vínculo, condição para o desenvolvimento da inclusão em condições de exclusão. Aqui a abertura é expressa no próprio projeto de vida e se torna positiva, enquanto, com o apoio da família, são geradas condições para que os filhos possam iniciar seus próprios projetos de vida em melhores condições.

Por outro lado, as melhores condições de vida têm um peso relacional que vai desde a experiência de morar na periferia ou na favela, onde as relações são construídas em meio à desconfiança, competição e insegurança, onde a ruptura da reciprocidade é uma das formas que a exclusão social assume. E ao expandir a lente com a qual ela é observada, a carga relacional da experiência vincula outras áreas da vida, como a educação, saúde, trabalho, etc. que também são associadas e fazem parte deste mundo que está sendo construído e que a família abre para sua transformação.

Para as famílias, o Programa Puente é uma oportunidade. Na construção de um projeto familiar nas famílias de extrema pobreza, do ponto de vista social não são reconhecidos muitos pontos de apoio, e as inclusões são feitas na máxima contingência e é pequena, porém, a família de origem é fundamental, é dela que se sai e é a ela que se retorna quando o projeto termina, além de os recursos serem obtidos, etc., a solidariedade em condições de extrema pobreza, portanto, faz da entrada no Programa Puente um ato de total desejo de inclusão.

A partir daqui podemos descrever a vida das famílias como um conflito que ocorre a partir do "desejo de sair da situação em que se encontram e a impossibilidade de alcançá-lo", em que os próprios meios não são suficientes para conseguir formas de vida suficientemente capazes de se desempenhar satisfatoriamente em meio a uma sociedade funcionalmente diferenciada e onde cada uma das partes gera sua própria desigualdade.

Vulnerabilidade, precariedade, pobreza extrema, exclusão social, são experiências que são vivenciadas como a pouca capacidade de influenciar no curso da ação, é como entrar num carro descontrolado da modernidade, conforme metáfora empregada por Giddens (1999). Outros terão maiores habilidades para enfrentar uma diminuição na renda, que lhes permita consumir os bens necessários para a alimentação de subsistência de acordo com o modo de vida que se tem, mas isso não pode ser escolhido.

Uma segunda linha de interpretação é aberta com as descrições da realidade das famílias, após a sua passagem pelo Programa Puente. Nelas observa-se que a semântica da carência e da ajuda são uma constante no modo em como suas biografias são observadas e construídas, ou seja, suas biografias são construídas carenciadas, no entanto, em sua relação com o Programa Puente, a família e a descrição biográfica começam a sofrer uma

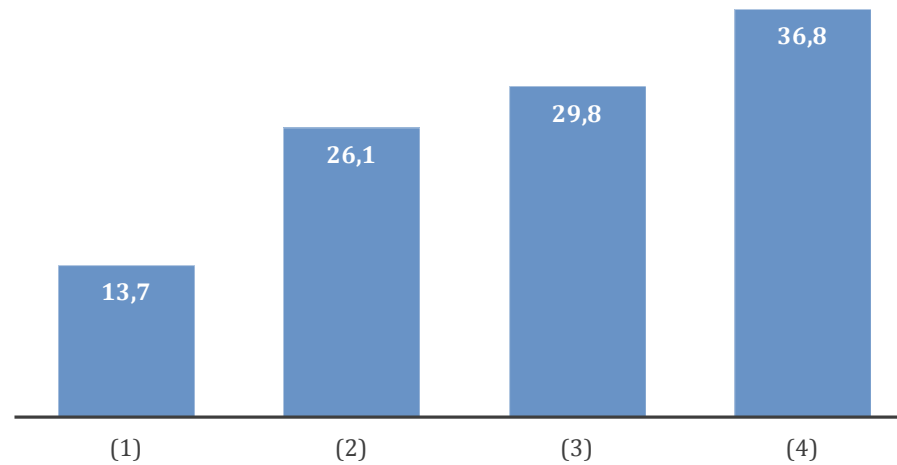
transformação. Agora também pode ser descrita com a semântica do suporte. Há uma ruptura em formação, a descrição que mistura essas duas observações constitui uma nova maneira de ver as coisas, que pode ser reconhecida no lema: "não se dá ajuda a quem não precisa e não se dá apoio a quem não tem habilidades".

Esse processo de apoio àqueles que possuem habilidades, precário diante da exclusão vivenciada, é resolutamente o mais significativo do trabalho realizado pelo Apoio Familiar e constitui, na gestão das oportunidades de inclusão, a grande reserva do Estado e que opera como uma consequência não intencional da ação, já que o objetivo principal era incluir na perspectiva do Estado, isto é, prestar serviços, ou melhor, que os serviços existentes que podem ser chamados de "programas" cheguem, porque antes não eram recebidos, devido a desinformação ou outro motivo.

Este tipo de inclusão buscado (na terminologia de Luhmann é chamado de inclusão primária), embora tenha sido alcançado, isso não é suficiente para a superação da extrema pobreza. Porém, para as famílias, é o que poderia ser chamado de inclusão secundária, o mais valorizado por elas e que constitui a base da inclusão que o programa administra: o reconhecimento no outro, através da construção do vínculo de apoio, a pessoa em situação de extrema pobreza e exclusão. E por essa razão, cabe dizer que a atual política social é mais compressível do ponto de vista da inclusão social do que da superação da extrema pobreza, e isso principalmente porque a força do vínculo entre a pobreza extrema e a exclusão social é maior do que as oportunidades de inclusão que o Estado maneja.

Sempre no meio da exclusão, existe a possibilidade do fracasso. O Programa Puente também abre experiências que contribuem para a construção de biografias baseadas em fracassos, cuja primeira consequência é que se pode afirmar que o objetivo da superação da pobreza extrema não é cumprido em todas as famílias, mas no acoplamento com as transformações da sociedade é que se constitui uma nova realidade, a da inclusão no meio de uma cadeia de exclusões, onde a extrema pobreza para as famílias continua sendo um fenômeno vinculante. No gráfico abaixo mostramos como no Chile a Pobreza Multidimensional que foi entendida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e no Chile pela pesquisa CASEN, como um conceito que vai além da falta de renda para a satisfação das necessidades, analisando ainda como as pessoas sofrem carências nas dimensões: educação, saúde, trabalho, seguridade social, moradia e padrão de vida em geral.

Gráfico 4 - Porcentaje Pobreza en Chile



- (1) Porcentaje de Trabajadores Pobres (Basado en Pobreza Unidimensional, Ingreso Total)
 - (2) Porcentaje de Trabajadores Pobres (Basado en Pobreza Unidimensional, Ingreso Autónomo)
 - (3) Porcentaje de Trabajadores Pobres (Basado en Pobreza Multidimensional)
 - (4) Porcentaje de Trabajadores Pobres (Basado en Pobreza Multidimensional ó Unidimensional Ingreso Total)
- Fonte: Fundación SOL, 2018.

O gráfico mostra uma elevada concentração de trabalhadores pobres, 36,8 %, que correspondem a assalariados dependentes, considerando a renda total familiar e a renda autônoma respectivamente. Essa redefinição multidimensional nos permite abordar o conceito a partir das diferentes arestas que compõem a condição de pobreza e, portanto, da vulnerabilidade das pessoas, bem como mostra o aumento notório do número de pessoas consideradas a respeito do método unidimensional.

3.4.3 O programa “Chile Crece Contigo” e o Neoestruturalismo

No início dos anos 90, a CEPAL publicou um relatório titulado “Transformação produtiva com equidade”, que reúne um conjunto de recomendações de política económica e social alinhada a uma concepção neoestruturalista do problema do subdesenvolvimento latino-americano e as lições que deixou a crise económica que se desencadeou nos anos 80⁵⁸. Dentre os quais se acham postulados gerais do neoestruturalismo:

- Para melhorar a produtividade, deve se incorporar o progresso técnico.
- Transformação integral do sistema económico, uma vez que a transformação produtiva se insere em uma rede de vinculações com o sistema educativo, infraestrutura tecnológica, energética e de transporte, relações trabalhistas, aparelho público, privado e financeiro.
- Reverter as tendências negativas sobre o meio-ambiente
- Compatibilizar o crescimento sustentável apoiado na produtividade e equidade.
- Para melhorar as políticas públicas da transformação produtiva deve se incluir a aplicação de políticas setoriais e devido ao retardo quanto a seus efeitos sobre a incorporação dos setores marginados, deveria se acompanhada de uma política redistributiva enquanto persistir a heterogeneidade estrutural.

Do mesmo modo, o Chile que está pautado em uma concepção marcada pelo imperialismo neoliberal, tem se mostrado aberto a algumas considerações provenientes da CEPAL, primordialmente no âmbito da gestão do Estado. Em 2007, durante o primeiro mandato da Presidente Bachelet, foi implementada uma proteção integral à infância, uma política pública intersetorial, definida como uma rede integrada de intervenções e serviços sociais que apoiam as crianças e suas famílias desde a gravidez até a entrada no sistema escolar. Dois anos depois, por meio da Lei nº 20.379, foi criado o Sistema Intersetorial de

⁵⁸ Comumente, os anos 80 são chamados de década perdida no que se refere ao desenvolvimento económico. Vivido pelo Chile e por outros países da América Latina, esse período de estagnação formou-se com uma retração agressiva da produção industrial. Na maioria destas nações, os anos 80 são o mesmo que crise na economia, inflação, crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB), volatilidade de mercados e aumento da desigualdade social.

Proteção Social e foi institucionalizado o Subsistema para a Proteção Integral de Crianças, o programa “Chile Crece Contigo”, CHCC.

O programa “Chile Crece Contigo”, bem como outros programas estatais atuais, se inspira genericamente em muitas das dimensões que estão presentes nas propostas neoestruturalistas, ao passo que tenta responder em seu desenho e arranque a alguns critérios propostos pela CEPAL:

a.- Dentro das políticas sociais, se encontra a saúde pública, que faz parte dos serviços universais e preocupações dos níveis públicos como Direitos sociais fundamentais, o que garante um mínimo universalmente acessível de cuidados básicos aos indivíduos, além de tomar conta de intervenções que, por sua dimensão, não podem ser arcadas pelos indivíduos e grupos (REPETTO, 2004). Evidentemente, o programa Chile Crece Contigo, aponta diretamente para essa preocupação fundamental, como pilar básico que permite contar com uma população sadia que esteja em condições de receber e obter o máximo de proveito de outro conjunto de direitos e possibilidades que apontam a necessidades não biológicas e que requerem atender este aspecto como piso mínimo antes de somar os aspectos que gerem a transformação produtiva com equidade social.

b.- Por outra parte, o programa Chile Crece Contigo responde a três conceitos específicos vinculados a esse paradigma do desenvolvimento cepalino de nova geração:

- Conceito de Universalidade, no que diz respeito a considerar propostas legislativas e educação massiva com uma cobertura a nível nacional, para todas as mulheres ou famílias que se encontrem a espera de um novo filho.
- Conceito de Territorialização ou descentralização, pois a partir disso, o programa se desenvolve principalmente de forma setorial, nos Centros de Saúde familiar e Hospitais, com uma cobertura um pouco mais reduzida, ou seja, apenas para seus usuários.
- Finalmente ao conceito de Política redistributiva que permita uma maior equidade, se expressa prioritariamente na incorporação dos setores marginados no que tange a uma medida redistributiva, enquanto se mantém a heterogeneidade estrutural (CEPAL; 1990). De fato, uma parte muito importante do programa responde as necessidades dos setores mais vulneráveis quanto a dirigir as prestações de orientação e derivação segundo as características particulares achadas no processo de atendimento.

A diferença que apresenta o programa Chile Crece Contigo com os Programas sociais dirigidos por orientações neoliberais puras, é que o gasto social era totalmente focalizado.

c.- A transformação produtiva proposta pelo neoestruturalismo, deveria dar-se em um contexto institucional democrático, pluralista e participativo. Para além do fato que a

aplicação do programa Chile Crece Contigo coincide com o período do governo da Concertação e a recuperação da democracia com uma ênfase discursiva na cidadania, a participação e a integração, se deve indicar que a estratégia do Chile Crece Contigo propõe um fundo de recursos financeiros para melhorar os projetos locais de instituições ou organizações que prestam serviços específicos a crianças da primeira infância com risco ou diagnóstico de abandono. Entendendo que a localidade pode postular a projetos para desenvolver ou potenciar trabalhos dessa índole, buscando a organização, diagnóstico e participação da comunidade desde sua própria visão e identidade. De maneira geral, estas alternativas em matéria de participação, costumam acontecer com co-financiamento, o que estaria ao menos em um marco geral dentro dos princípios inspiradores da proposta cepalina neoestrutural.

d.- A garantia da igualdade de oportunidades constitui um princípio básico integrado em praticamente todas as propostas de desenvolvimento geradas nas últimas décadas e no neoestruturalismo aparece em várias dimensões e recomendações.

É possível afirmar que o programa Chile Crece Contigo procura no mesmo sentido, ainda que em um âmbito mais específico, a igualdade de oportunidades, pois considera que as crianças menores de quatro anos estruturam as bases fundamentais de um indivíduo, portanto, centra um lineamento na proteção e no apoio de seu desenvolvimento orientando aos pais desde seu primeiro atendimento até a criança fazer os quatro anos.

Nesta proposta, são observadas duas dimensões:

- No momento de ser definida como família vulnerável, se abre a oferta de apoio social e é derivada diretamente a um profissional da Prefeitura local para que possa ser orientada. Dentre essas orientações, será participante da rede específica (Ficha de Proteção Social, F.P.S. com inserção no programa Puente e Subsídio Único Familiar, SUF)⁵⁹ bem como na rede ampliada, onde a referida família entra no programa de emprego municipal, OTEC⁶⁰ e microempresa. Nessa dimensão, há apoio para que a família aumente sua renda e tenha a possibilidade de se inserir em um sistema mais equitativo, pois permitiria a existência de um padrão de consumo compatível com um maior investimento.
- As crianças têm a oportunidade de entrar na creche e jardim de infância, que junto com proteger e apoiar o seu desenvolvimento, proporciona à família um caminho para que a criança tenha maior chance de entrar no sector da educação e, portanto, capaz de se integrar-

⁵⁹ A partir de 1º de janeiro de 2016, passa a funcionar o Registro Social de Domicílios, sistema de apoio à seleção de usuários de programas sociais que substitui a Ficha de Proteção Social.

⁶⁰ Os Organismos Técnicos de Capacitação (OTEC) são instituições autorizadas pelo governo para fornecer serviços de treinamento: universidades, centros de treinamento técnico, escolas técnicas profissionais, etc.

se na sociedade, com valores socialmente aceitos, para que dessa forma possa adquirir habilidades para um futuro trabalho produtivo. Essa dimensão é direcionada à estratégia educacional da CEPAL, que aponta para os critérios de cidadania, equidade e integração, bem como a competitividade e o esforço.

e.- O neoestruturalismo enfatiza os aspectos tecnológicos da transparência da informação e da eficiência como critérios básicos para a transformação. Embora em um plano muito aplicado, haveria alguma relação com o programa analisado. O Chile Crece Contigo possui a particularidade de incorporar um rastreamento de dados e monitorar o desenvolvimento global da rede de apoio para as crianças que são consideradas "vulneráveis", portanto, na hora de ser inserida em uma instituição ou ser derivada, a sua intervenção deve ser abrangente com todas as informações on-line de forma rápida e eficiente.

f.- A abordagem cepalina neo-estruturalista é uma proposta ampla, que aponta para uma integralidade dos esforços, para mobilizar uma variedade de aspectos de natureza diversa, que obviamente são necessários para implementar um esforço mais coordenado por parte do Estado na sua política intersetorial, um problema que havia sido crítico em muitas propostas anteriores. Em um sentido similar, o Programa Chile Crece Contigo responde a um estímulo de gestão e de coordenação intersetorial que combina e complementa várias instituições e esforços sociais. Trabalha conjuntamente com o Ministério da Saúde, MINSAL, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Televisão, entre outros, trabalham juntos, coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Social, MIDEPLAN.

g.- Finalmente, o programa Chile Crece Contigo de maneira geral aponta para a base da família, especialmente para uma família com índices de carência e de participação local, com uma política que busca a equidade, o emprego produtivo e, principalmente, o investimento em recursos humanos, pois busca que os pobres acumulem o capital necessário para sair de sua situação de pobreza. O capital acumulado pelos pobres, bem utilizado para promover a competitividade, implicaria em um maior crescimento e um equilíbrio social, que constitui um dos pilares da proposta neo-estruturalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese foi estabelecida a relação entre capitalismo, Estado e proteção social a fim de mostrar a condição social da classe trabalhadora no processo de acumulação capitalista, em especial o modo como a acumulação do capital opera no Chile, destacando a sua posição subalterna na economia internacional e a questão da desigualdade social. O estudo se concentrou sobre a problemática do neoliberalismo e do neoestruturalismo no Chile, a fim de indicar o modo como o consenso social é alcançado em nível ideológico, mesmo diante da intensa expropriação da classe trabalhadora, não apenas em termos de salários baixos mas também da deteriorização da seguridade social.

No primeiro capítulo desse trabalho focamos no Estado e a crise de acumulação do capital, onde mostramos que todo o período que se estende ao longo do século XX forma a fase imperialista do desenvolvimento capitalista. E sua principal característica é a consolidação de uma economia única no mundo na qual todos os países estão, de uma forma ou de outra, ligados. É uma fase em que a concentração e centralização do capital é enfatizada, propiciando a tendência ao monopólio, com uma preponderância do capital financeiro, resultante da fusão do bancário com o industrial-.

A predominância da exportação de capital sobre a de produtos leva a uma relativa autonomia dos circuitos financeiros em relação aos de produção de mercadorias. O defase temporário entre produção e venda, devido ao uso maciço do crédito, implica na presença, crescente, de circuitos de capital fictício em que o dinheiro produz dinheiro sem passar pelo escopo de produção. Tudo isto aumenta o componente especulativo no desempenho da economia global. Além disso, persiste a tendência ao desenvolvimento desigual das diferentes formações sociais o que leva a maioria das nações subdesenvolvidas, a aprofundar sua situação de subdesenvolvimento e dependência.

As condições impostas as economias dependentes da América do Sul acabam agravando as desigualdades sociais, acentuando a exploração da classe trabalhadora, restringindo o alcance das políticas sociais, principalmente em momentos de crise. A repressão contra a classe trabalhadora acompanha a instabilidade política na região, expressa por violações aos direitos civis e golpes nos governos democráticos.

Ficou claro que a crise do capitalismo, nos anos 60 e 70, desencadeada com o esgotamento do modelo fordista, ia muito além do que poderia ser explicado por interpretações baseadas em sua natureza supostamente conjuntural ou cíclica.

Independentemente de que, ainda hoje, continuem existindo visões das crises focadas apenas em elementos parciais, como o aumento do preço do petróleo em 1973 ou a falência da convertibilidade dólar-ouro em 1971. A inter-relação desses elementos com alguns outros, mostrou claramente o verdadeiro caráter do modelo supostamente "bem-sucedido" da acumulação pós-guerra. A falência deste destacou o grau de crise estrutural do próprio sistema capitalista, em termos de sua reprodução ao longo do tempo, expressando a exacerbação das suas contradições, certamente não resolvidas: o paradoxo desenvolvimento/destruição das forças produtivas, o problema da realização, as condições da valorização do capital, etc., expressões por sua vez da contradição essencial sintetizada na oposição capital-trabalho.

O primeiro elemento importante a ser levado em conta é o tipo de lógica econômica em que a crise tem suas raízes. Mais especificamente, a concretização que adquire a lógica da acumulação capitalista nas duas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial. Dito de outro modo, temos, por um lado, o processo abstrato ou teórico da crise capitalista e, por outro, a concretização desse processo abstrato em uma determinada realidade histórica do desenvolvimento capitalista, que explica a escala e o escopo com que isso realmente ocorre.

A crise surge, em essência, da queda na taxa média de lucro (como consequência de sua relação direta com a mais-valia, que diminui ou, no máximo, permanece a mesma, e inversamente com a relação capital-trabalho, que aumenta). Taxa de lucro cuja maximização é o objetivo que orienta o desempenho do capital. Assim, sua queda gera toda uma série de ações que se derivam na recessão e estagnação. Portanto, a tarefa do capital concentra-se em tentar restaurar as condições de acumulação, da transformação do lucro em capital "produtivo" para aumentar o lucro, isto é, da valorização do capital. É então necessário aumentar a taxa de exploração do trabalho através da redução absoluta ou relativa dos salários.

Outros mecanismos para tentar recuperar a taxa de lucro têm a ver com a expansão mundial capitalista. Eles são a exportação de capitais, na forma de investimento direto, deslocamento, para aproveitar os custos trabalhistas mais baixos ou o investimento na carteira, tanto para ganho especulativo quanto para o controle da mais-valia; a exportação de mercadorias para ampliar o mercado e a importação de mercadorias produzidas a preços mais baixos. Ou seja, mecanismos que permitam e garantam o aumento na transferência de recursos recebidos do exterior, através de um aumento na taxa de exploração, ou mais especificamente da superexploração.

Contudo, tudo isso não ocorre da mesma forma nos diferentes períodos históricos, mas apresenta diversas modalidades. O que nos interessou aqui é a modalidade de concretização específica que a crise que nos ocupa adquire. E isso é caracterizado por uma série de características entre as quais está a intensificação da tendência ao controle oligopolista do mercado mundial que aparece cada vez mais dominado por alguns grupos industriais e financeiros, em que os últimos tendem a prevalecer.

A partir do segundo capítulo ingressei na questão do discurso neoliberal e a falácia do crescimento com equidade e ainda na ideologia do desenvolvimento, e fiz a crítica ao neoestruturalismo. Conforme vimos, nos anos setenta, a crise social, econômica e política era geralmente interpretada como resultado do esgotamento do processo de substituição de importações e, portanto, do estruturalismo da CEPAL como fonte teórica. Na periferia, o estruturalismo latino-americano viu questionada sua hegemonia devido a sua incapacidade para canalizar de forma produtiva as tensões e contradições do desenvolvimento capitalista tendo que enfrentar a crescente rejeição por setores dominantes. Essa perda de "capacidade hegemônica" do estruturalismo tinha a ver com a sua incapacidade de conduzir e superar a crise, mas, acima de tudo, foi o resultado do peso que ao longo de duas décadas tinha adquirido uma nova fração dominante: o capital com tendência transnacional (sobretudo estrangeiro, mas também nacional). Dado que o estruturalismo via a burguesia nacional como o principal agente promotor do desenvolvimento, a crescente dominação do capital transnacional tornaria o estruturalismo clássico cada vez mais inconsistente com sua base material.

O estruturalismo teve que passar por uma transição e uma profunda revisão de seus fundamentos para recuperar alguma respeitabilidade. A América Latina e o Chile em particular tiveram de passar pelo neoliberalismo para que as classes dominantes pudessem se valer do neoestruturalismo como um novo programa, capaz de ordenar o processo de desenvolvimento capitalista na periferia. A reestruturação capitalista realizada no Chile no projeto neoliberal (e por meio dele), permitiu conformar um conjunto de novas condições para a valorização bem-sucedida do capital no novo contexto criado mundialmente pelo mesmo programa.

Ainda a crise do neoliberalismo levou ao surgimento de um profundo debate sobre alternativas para o desenvolvimento dos povos na América Latina. Em alguns países (como a Venezuela, Bolívia e Equador) movimentos populares conseguiram afastar em grande medida as burguesias locais do controle do Estado e de lá começaram a avançar na concepção de novas formas de desenvolvimento com uma tendência socialista. Em outros países, como no

Chile, a crise do programa neoliberal não alterou a estrutura do posicionamento das classes dominantes e só significou uma superação dialética do neoliberalismo por um novo projeto com tendência hegemônica: o neodesenvolvimentismo. Frente a esses projetos de tendência radical, o projeto neodesenvolvimentista, que tem o seu fundamento teórico na nova economia estruturalista ou neoestruturalismo (FGV, 2010), tentou posicionar-se como o novo paradigma articulador dos projetos de desenvolvimento capitalista na região.

O neoliberalismo no Chile tem sido caracterizado por buscar a estabilidade dos indicadores macroeconômicos, isso como mecanismo fundamental do equilíbrio econômico. O anterior ligado à busca pelo crescimento econômico, sem contemplar - com o mesmo zelo - como esse crescimento é distribuído entre a população. Em outro plano, o modelo tem procurado o incentivo para o empreendedorismo dos cidadãos, apostando em políticas públicas focalizadas que venham a fortalecer os mecanismos para acelerar a criação e manutenção de pequenas e médias empresas (PyME) na população. A abertura ao mercado externo, matriz produtiva baseada na extração e comercialização de matérias-primas, bem como investimento público-privado.

A esse respeito, o neoliberalismo no Chile adota e impulsiona de boa maneira as diretrizes e lineamentos emanados de instituições globais como o Banco Mundial e o FMI, em duas dimensões fundamentais: estabilidade macroeconômica e reformas no mercado. Não obstante, no presente momento, essa visão mais clássica é complementada por um papel ativo do Estado, não sendo qualquer tipo de papel, mas sim como um agente integrador dessas diretrizes de acordo com o estágio atual do capitalismo global. Assim foram se conformando governos “progressistas”, de corte socialdemocrata no político-social, contudo de manejo econômico predominantemente neoliberal, imperante no Chile.

Nessa esteira, no terceiro capítulo mostrei as consequências das mudanças implementadas sobre a seguridade social, onde as questões referidas a proteção social, onde a pobreza pode, teoricamente, ser entendidas a partir da possibilidade de ser eliminada, mas isso não acaba com as desigualdades sociais existentes. Assim, postulamos que, se o Chile continuar no mesmo caminho usado atualmente em questões socioeconômicas, não podemos garantir a solução da causalidade da desigualdade e exclusão de certos setores sociais, mas começaríamos a tornar visíveis algumas expressões de desintegração social.

Junto com isso, há também a suposição de que o agente chamado para cumprir o papel de protetor do setor social mais fraco deve ser o Estado, e ao longo da história tem sido, com diferentes ênfases e opções, já que o mercado é incapaz para cumprir este papel de "equalizador" social.

Uma das dimensões das políticas de proteção é a superação da pobreza e as políticas de redistribuição, que necessariamente envolvem a implementação de certas diretrizes que beneficiem as famílias mais pobres do país. Este é o caso da distribuição - ou melhor, concentração - da renda. No caso do Chile, a questão dos salários que são pagos aos trabalhadores assalariados desmonta o mito de que os pobres e os indigentes são os desempregados, uma vez que um número mais do que considerável de trabalhadores empregados (formal e informalmente) estão na condição de pobreza.

O período que começou com uma quebra na continuidade histórica que teve políticas sociais no Chile desde o início do século, longo período de quase sete décadas que tinham em comum o princípio da expansão e melhoria das políticas sociais, bem como a incorporação de setores sociais que até então eram excluídos delas, e da ausência do Estado a uma maior presença na definição e aplicação de políticas sociais. Esse período pode se descrever como a retirada do Estado (1974-1982), ou também pode ser referido como o Estado ausente, para caracterizar todo o período do regime militar (1973-1989), e até mesmo caberia a classificação de Estado Protetor Patronal.

De qualquer maneira, o significado mais preciso sobre o papel que definiu o Estado chileno em relação à implementação de políticas sociais, seria o Estado subsidiário. Assim, o "princípio da subsidiariedade" adotado pelo governo militar foi concretizado com o direcionamento do gasto social dirigido aos setores mais desfavorecidos, inaugurando o debate (permanente até hoje) entre políticas sociais de caráter universal e as focalizadas; e com a privatização de certas áreas da política social, em que o Estado se afasta da ingerência que lhe cabe nesse quesito, transferindo a responsabilidade para o setor privado e o mercado na sua gestão, assim foi com a educação, saúde, assistência social e habitação.

Com estes princípios e sua aplicação, não há acordo quanto às realizações que podem enfrentar as políticas sociais na redução da pobreza. Desde o fim do regime militar os níveis de pobreza e extrema pobreza foram muito superiores aos apresentados durante 1970, período do início do governo socialista do Allende; nem faz concordaria que os beneficiários das políticas sociais eram verdadeiramente os mais pobres, porque até certo ponto alguns subsídios foram preferidos para a classe média (o exemplo mais claro foi o subsídio de habitação).

No período que se seguiu e que vem a corresponder ao pós-ditatorial; fase de restauração da democracia no país, pode ser complexa a definição do papel do Estado, considerando que os governos da *Concertación* (iniciados em 1990) continuaram com a

definição de um Estado Subsidiário em termos de políticas sociais, mas com a ênfase em uma política de crescimento econômico com equidade social.

Os governos da *Concertación* não alteraram os dois princípios centrais do discurso neoliberal do governo militar, a fim de manter os critérios das políticas sociais focalizadas e a permanência de agentes privados em implementá-las. Não houve mudanças na saúde, educação, moradia, previdência social, subsídios, entre outros. O que pode distinguir a política social da anterior é a seletividade de determinadas políticas, privilegiando alguns setores sociais considerados mais vulneráveis (crianças, jovens, chefes de família, deficientes, minorias étnicas, idosos); por sua vez, pode-se observar um aumento perceptível dos gastos sociais, chegando em alguns setores a dobrar isso de 1990 a 1997.

Para isso, devemos acrescentar as conquistas na redução da pobreza. Mas a ênfase e a força motriz da política social tem sido até o atual período o paradigma do crescimento econômico e a manutenção de certos saldos nos indicadores macroeconômicos. De outro ponto de vista, os diferentes momentos e ênfase que assumiu o Estado em termos das políticas sociais, têm uma estreita relação com os modelos de desenvolvimento experimentados por eles, e a maneira como são abordados os sujeitos preferentes de cuidados e/ou preocupação do Estado.

Da mesma forma, existe uma relação entre os modelos de desenvolvimento adotados pelos países e suas definições de políticas sociais a serem implementadas. De todo modo, parece ser que o Estado encontra dificuldades ao implantar ações e dispositivos para alcançar a equidade social, relegando-se à aplicação de certas políticas sociais bastante restritas.

No caso que nos ocupa, por outro lado, os governos que se sucederam e alternaram no Chile nos últimos treze anos, e que mantiveram a estrutura econômica herdada da ditadura militar, ambos apelaram para a noção de proteção social e isso constituía a marca da administração de Bachelet, não menos importante em Piñera.

No entanto, nas particularidades do significado e implementação neste âmbito, algumas das diferenças entre os dois governos são levantadas. No governo Bachelet há evidências de uma tensão entre a implementação de uma política subsidiária (com características ainda focalizadas) através do aumento de subsídios, bolsas de estudos, títulos e créditos, licitações e concessões para empreender modernizações ou infraestrutura do setor privado e o ideário político e ideológico para promover uma política universalista, através de direitos garantidos e uma abordagem de desenvolvimento humano. Em Piñera, observa-se que uma das diferenças ideológicas é a centralidade que lhe atribui aos princípios da liberdade e do esforço pessoal como reitores das políticas sociais. Embora seja uma visão que possa ser entendida como autonomia, ela se esvai na medida em que essa liberdade se expressa em um contexto em que se acredita que o mercado resolve as condições de vida das pessoas se elas fizerem um

esforço. Para aqueles casos em que eles permanecem em situação social de pobreza, é o Estado que deve ajudar ou subsidiar através de mecanismos que evitem a dependência e promovam incentivos individuais.

Torna-se evidente que Piñera reafirma os princípios orientadores da ordem de mercado vigente. Nesta linha, a questão da desigualdade é abordada a partir da necessidade de resolver externalidades negativas para a sociedade chilena e que, perigosamente, pode levar a um problema de coesão social.

Dessa maneira, fica evidenciado que não há como permanecer indiferentes quanto ao assunto da escolha da política social que se queira adotar, uma vez que ela sempre está alinhada a um determinado tipo de política econômica, e mais ainda por ela estar inserida em um contexto que nunca é politicamente neutro. Um claro exemplo disso, levantado nesta tese como um problema central, é de que o nível de deterioração verificado nos serviços sociais públicos é, no Chile, consequência de políticas governamentais, em um contexto de internacionalização da economia. Em algumas fases do seu desenvolvimento, inclusive, o país já havia saído da recessão econômica e continuava mantendo o "ajuste" a nível das políticas públicas sociais.

O neoliberalismo acompanhado do processo de financeirização do capital pressiona contra a expansão das políticas sociais, em decorrência das privatizações e dos cortes no financiamento das políticas sociais. A degradação da seguridade social, nesse contexto, significa a desproteção da classe trabalhadora, diante de um mercado excludente, que tem apresentado alto nível de desemprego e precarização do trabalho, o que resulta no aumento da exclusão previdenciária e na vulnerabilidade dos direitos de cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. M. *Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- ALMADA BAY, I. *Historia Breve de Sonora*. México: El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-FCE, 2011.
- ALMEIDA, C. Reforma del Estado y reforma del sistema de salud: experiencias internacionales y tendencias de cambio. *Cuad Méd Soc*, n.79, p. 24-39, abr. 2001.
- ALTHUSSER, L. *Lenin and Philosophy and other essays*. New York: Monthly Review Press, 2001.
- ÁLVAREZ, S. Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. In: ÁLVAREZ, Sonia (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 239-274.
- ALVIM, R. *Seguridade social na América Latina: trajetórias recentes de reforma e contrarreforma*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho Ensino sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- ARAÚJO DE MATTOS, R. Las agencias internacionales y las políticas de salud en los años 90: un panorama general de la oferta de ideas. *Cuad. méd. soc.*, n. 82, p. 77-93, 2002.
- ARRELLANO, J. P. La Seguridad social en Chile en los años 90, *Colección ESTUDIOS CIEPLAN*, n.27, 1989.
- ARELLANO, J. P. ; CORTÁZAR, R. *Del Milagro a la Crisis: Algunas Reflexiones sobre el Momento Económico*” en Arellano, J. P. *et al.* Modelo económico chileno, trayectoria de una crítica. Santiago: Editorial Aconcagua, 1982. p. 55-85.
- ARENAS DE MESA, A. *História da reforma previdencial: uma experiência exitosa de política pública em democracia*. Santiago, 2010.
- ATRIA, R. *Políticas sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia*. Santiago: INAP, 2006. Documentos de trabajo 6.

- BAMBERGER, M. *La función del gasto público en la focalización de los servicios económicos y sociales para los pobres: primer borrador*, Instituto de Desarrollo económico, División de Recursos Económicos, Banco Mundial, abril, Washington, D.C, (1993).
- BARBA, C. Paradigmas y regímenes de bienestar. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n. 137. 2005. FLACSO.
- BARRIENTOS, A. Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof (ed.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Inglaterra: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.
- BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington*. 2.ed. São Paulo: PEDEX, 1994.
- BEHRING, E. ; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- BELMARTINO, S.; BLOCH, C. Estado, clases sociales y salud. *Centro de Estudios Sanitarios y Sociales*, 1984.
- BELMARTINO, S.; BLOCH, C. Desregulación/privatización: la relación entre financiación y provisión de servicios en la reforma de la seguridad social médica en Argentina. *Cuad méd soc.* n.73, p. 61-79, mayo 1998.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL CHILE (2010). *Guía legal sobre el Plan GES*, 2010.
- BIBLIOTECA DO CONGRESSO NACIONAL, CHILE (2013), *Seminario AFP: Ajuste o Reforma. Por Pensiones Dignas*, 2013.
- BIELCHOWSKY, R. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 97, 2009.
- BLACKBURN, R. Estado, democracia e alternative socialista na era neoliberal: diálogo coordinado por Pablo Gentili, Luis Fernandes e Emilio Taddei. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- BLOMSTRÖM, M.; ENTE, B. *La teoría del desarrollo en transición*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- BRESSER-PEREIRA, L. *El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional*. *Economía Unam*, v. 4, n.10, 2006.
- BOENINGER, E. *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1997.

- BORON, A. *Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- BUKHÁRIN, N. *Teoría económica del período de transición*. Córdoba: Pasado e Presente, 1974.
- BUSTELO, E. *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- CAMARGO, R. Del crecimiento con equidad al sistema de protección social: la matriz ideológica del Chile actual (1990- 2007). *Revista de Sociología*, Santiago de Chile, n. 21, 2007. Universidad de Chile.
- CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R. (org.). *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- CASTEL, R. *A Insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- CASTELLS, M. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CASTELO, R. Apresentação. In: CASTELO, R. (org.). *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.
- CECCHINI, S. ; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. 284 p.
- CEPAL. *Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Pan-American Health Organization; 1994. (Serie Documentos Reproducidos n. 41).
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990. (Serie libros de la CEPAL, 25).
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- CEPAL. *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Chile: CEPAL, 2009.
- CEPAL. *Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia*, en La Hora de la Igualdad, Santiago de Chile, 2010.
- CEPAL. *Panorama Social da América Latina*, Santiago de Chile, 2017.

CHILCOTE, R. (ed.). *Development in theory and practice*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC. 2003.

CHILE. Constituição Política da República do Chile. Disponível em: www.leychile.cl. Acesso em: 15 jun. 2017.

CHILE. Ley nº 20.379 de 2009. *Sistema Intersectorial de Protección Social*. PDF. Disponível em: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2010/03/Ley20.379.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

CHILE. *Lei Nº 20.595 de 2012 se crea el Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades*. Chile, 2012.

CHILE. *Informe de Desarrollo Social 2014*. Disponível em: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>. Acesso em: 20 jan. 2018.

CORNIA, G. A.; SIXWART, F. *Ika errors of targeting*, documento presentado en la World Bank Conferrence on Public expenditures and the Poor. Washington: Incidence and Targeting, 1992.

CORTÁZAR, R.; MARSHALL, J. Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978. En *Colección de Estudios CIEPLAN*, noviembre, Santiago, 1980.

CORTÉS TERZI, A. *Año I de Bachelet: un buen gobierno por sus acciones de protección e integración social*, 2007.

CORTÉS, R. *The contemporary social policy debate in Latin America*. *Social Global Policy*, [S.l.], v. 8, n.1, p.109-114, 2008.

CORVALAN, J. *Paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad*. Santiago: CIDE, 1996.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CREMONESE, D. *Neoliberalismo: o capitalismo globalizado*. Ijuí/RS, 2001. Disponível em: <http://ipd.unijui.tche.br/ipdcidadania/artigo5.html>. Acesso em: 23 out. 2004.

CUEVA, A. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores, 1999.

DANANI, C. *Política social y economía socia: debates fundamentales*. In: *Colección Lecturas sobre Economía Social*, UNGS, Altamira, OSDE, Buenos Aires, 2004. p. 169-202.

DÉLANO, M. *Reforma previsional en Chile: protección social para todos*. Santiago de Chile: *Oficina Internacional del Trabajo*, 2010.152 p

DOS SANTOS, T. *A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998,

DRAIBE, S. M. América Latina: o Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 30, NEPP/UNICAMP, Campinas, 1995.

DRAIBE, S. M.; RIESGO, M. Latin-America: a new developmental Welfare State in the Making? In: M. RIESCO (ed.). *Latin-America: a new developmental Welfare State Model in the Making?* Basingstone, Palgrave-Macmillan/UNRISD, 2007. p. 21-116.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n.24, Sept. 1991.

ESTRADA ÁLVAREZ, J. Sobre la metamorfosis del proyecto económico neoliberal. *Revista de actualidad y análisis político*, Colombia, 2004. Disponível em: <http://www.cronicon.net/páginas/Documentos/paq2/No.27.pdf>. Acesso em: 17 feb. 2017

FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen, 1983.

FERNANDES, F. *Brasil: em compasso de espera: pequenos escritos políticos*. São Paulo: HUCITEC, 1980.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FFRENCH-DAVIS, R. Na outline of a neo-structuralist approach. *CEPAL Review*, n.34, p. 37-44, 2008.

FGV. *Diez tesis sobre el nuevo desarrollismo*. San Pablo: Centro de Macroeconomía Estructuralista del Desarrollo, Facultad de Economía de la Fundación Getulio Vargas, Sept. 2010.

FILGUEIRA, F. *The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Documento de Trabajo. Brasil: UNRISD, 2004.

FLEURY, S. Políticas sociais y ciudadanía. *Umbrales Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, n. 11, 2002. CIDESUMSA.

FOSIS-FLACSO. *Comunidad de aprendizaje Puente*. Santiago: FOSIS-FLACSO Ediciones, 2005.

FRANK, A. G. *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*. Chile: Latina, CEME, Centro de Estudos Miguel Enríques-Archivo, 2005.

FRANK, A. G. *Lumpen-Burguesia: Lumpen-Desarrollo: dependencia clase y política en Latinoamérica*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, 1973. 196 p.

FRANK, A. G. CEPA: Política del desarrollo. Santiago, Chile. Suplemento de la edición, n. 89, *Punto Final*. Martes, oct. 1965.

- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.
- GARRETÓN, M. A. *The Chilean political process*. New York: Unwin and Hyman, 1989.
- GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T da; GENTILI, Pablo (org.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE. 1996.
- GIDDENS, A. *Sociología*. Madrid. Alianza, 1999.
- GOMARIZ, E. Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*. [S.l], n. 38, p. 91-112, 2007.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere, v.1: introdução ao Estudo da Filosofia a filosofia de Benedetto Croce*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- GROSH, M. *From Platitudes to practice: Targeting Social Programs in Latin America*, The World Bank, Human Resource Division, Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report NQ 21, Washington, D.C., USA, (1992).
- GUILLADAUT, P. ; MOUTERDE, P. *Los Movimiento Sociales en Chile 1973- 1993*, Santiago, 1998.
- GUTIERREZ, E. *Teorías del desarrollo en América Latina*. México: Trillas, 2003.
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. 21.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- HAYEK, F. El ideal democrático y la contención del poder. *Estudios Públicos*, Santiago, n. 1, p.11-75, 1980. CEP.
- HIDALGO, P. *Regime militar e processo de reorganização da sociedade*. 1982. Tesis (Mestre em Ciências Sociais) - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D.F, 1982.
- HIDALGO, R.; SALAZAR, A.; ÁLVAREZ, L. Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile (1992-2000). *Scripa Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona, v.7, n. 143, 2003.
- HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).
- HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 23. ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 2008.

IBARRA, D. *Testimonios críticos*, México: Cántaro, 2001.

IGLESIAS, A. P.; ACUNA R. *Chile: experiência con un regimen de capitalización - 1981/1991*. Santiago: Proyecto Regional Políticas Financeiras para el Desarrollo / CEPAL / PNUD, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual 2016: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Santiago, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DEL GOBIERNO DE CHILE. (1990). Disponível em: <https://www.ine.cl>

KAUTSKY, K. O imperialismo. In: TEIXEIRA, Aloísio (org.). *Utópicos, heréticos e malditos*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KERBO, H. R. *Estratificación y desigualdad: El conflicto de clases en perspectiva histórica, comparada y global*, Mc Grawill/ Interamericana de España, 2004.

KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil. Também puede verse sobre el tema del capital social Kliksberg Bernardo. *Hacia una economía con rostro humano*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KREBS, R. *Historia de Chile ilustrada: desde los orígenes hasta nuestros días*. Tomo II. 1 ed. Chile: Zig-Zag, 2005.

KUENZER, A. Z. Desafios Teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

LANDER E. *¿Modelos alternativos de integración?: proyectos neoliberales y resistencias populares*. OSAL, 2005.

LARRAÍN, G. *Chile, Fértil Provincia: Hacia un Estado Liberador y un Mercado Revolucionario*, Santiago: Random House Mondadori, 2005.

LAURELL, A. C. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Revisão técnica de Amélia Cohn; Tradução de Rodrigo León Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEHER, R. Reforma do estado: o privado contra o público. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, 2003.

LÊNIN, V. I. *O imperialismo: fase final do capitalismo*. Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

LÊNIN, V. I. *Imperialismo, fase superior*. On-line. Disponível em: Arquivo Marxista na Internet: Editora Avante. Edições Progresso, Lisboa-Moscovo, 1984.

LEÓN, A.; MARTÍNEZ, J. *A estratificação social chilena no final do século XX*. Série Políticas Sociais (Santiago, Chile: Nações Unidas – CEPAL) Nº 52, 2001.

LESSA, C. Conferência sobre o pensamento de Aníbal Pinto. *Revista de Economia Contemporânea*, n. 3, p. 5-11, jan-jun. 1998.

LESBAUPIN, I. *et al. Como entender a conjuntura atual*. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

LOUREIRO, M. Democracy and globalization: social security policies in Argentina, Brazil, and Chile. *Lua Nova*, 2017.

LÖWY, M. Estado, democracia e alternativa socialista na era neolibera: diálogo coordenado por Pablo Gentili, Luis Fernandes e Emilio Taddei. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LUHMANN, N. *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

LUKÁCS, G. *Lenin: um estudo sobre a unidade de seu pensamento*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MACHADO, L. T. A teoria da dependência na América Latina. *Estudos Avançados*, 13 (35), 1999.

MANDEL, E. *A Crise do capital*. SP: Ensaio / UNICAMP, 1990.

MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio* (Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. Editora Expressão Popular, 2005.

MARSHALL, T. H. *Ciudadanía y clase social*, en Marshall, T. H. y BOTTOMORE, T. 1998: *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial, 1949.

MARTIN, M. P.; ALFARO, J. Políticas de bienestar en contextos neoliberales: tensiones del modelo chileno. *Cuaderno CRH*, v.30, n.79, p. 87–102, 2017.

MARTÍNEZ FRANZONI, J. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, v. 2, n. 2, p. 41-78, dic. 2005. FLACSO.

MARTÍNEZ, J.; PALACIOS, M. *Informe sobre la decencia: la diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Santiago: Ediciones SUR, 1996.

MARTNER, G. *Reformas a la protección y seguridad social en Chile: Políticas Públicas*, Maranhão, v. 3, n. 1, p. 61-94, 2010.

MARX, K. O método da economia política. In: MARX, K. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, K. *Teses sobre Feuerbach*. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>. Acesso em: 21 ago. 2009.

MARX, K. *Manuscritos econômicos-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARX, K. *El Capital: crítica de la economía política*, edición 1992, España: Siglo XXI Editores, 1867a. Tomo 1, v. 1.

MARX, K. “*Las clases*”, *El Capital*. México: Siglo XXI Editores, 1867b. p. 1123. Tomo 3, v. 8.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: HUCITEC, 1984.

MARX, K. *O manifesto comunista*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MASSEY, D. Politics and space/time. *New Left Review*, Londres, v.1, n.196, 1992.

MATTE, P.; CAMHI, R. Pobreza en la década de los 90 y desafíos futuros. *CPU Revista Estudios Sociales*. Santiago, n. 75, p. 39-56, trim.1, 1993. CPU.

MATTERLART, A. *Comunicação-mundo: história das ideias e das estratégias*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MATUS, T. Intervención con familias en situación de extrema pobreza. Santiago: Facultad Ciencias Sociales -*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2004.

MEDICI, A. C.; OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. *O sistema de saúde chileno: mitos e realidades*. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.

MENÉNDEZ, E. Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado. *Cuad. Méd. Soc.*, n. 73, p. 6-32, maio 1998.

MESA-LAGO, C.; ARENAS DE MESA, A. *Fünfzehn jahre nach der Privatisierung des Rentensystems in Chile: Evaluation, Lehre und Zukünftige Aufgaben*. Quinze anos após a privatização da previdência no Chile: avaliação, lições e desafios futuros. *Deutsche Rentenversicherung* 7, 1997.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria de transição*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MIDEPLAN. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago: MIDEPLAN. 2008.

MIDEPLAN. *Conceptos fundamentales sistema de protección social: Chile solidario*. Santiago: MIDEPLAN, 2004.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN (2010), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009. www.mideplan.cl

MINISTERIO DE SALUD. *Humanos de Salud en Chile*. (1991) Situación y atención de la salud en Chile, 1970.

MINISTERIO DE SALUD. *Situación y atención de la salud en Chile*, 1993.

MINISTÉRIO DE SAÚDE DO REINO UNIDO. Relatório Dawson, Reino Unido, 1920.

MODAK, F. (org.) *Salvador Allende: pensamiento y acción*. Buenos Aires: Lumen/CLACSO, 2008.

MOLINA, S. La Miseria. In: HUNEEUS, P. et. al. *Chile 2010: una utopía posible*, Santiago: Editorial Universitaria, 1976. p. 377-398.

MOLYNEUX, M. *Change and continuity in social protection in Latin America: mothers at the service of the state?* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2007.

MUÑOZ, O. Hacia el estado regulador. In: MUÑOZ, O. (ed.). *Después de las privatizaciones: hacia el estado regulador*. Santiago: CIEPLAN, 1993. p. 17.47.

MUÑOZ, H. *A sombra do ditador. Memórias Políticas do Chile sob Pinochet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

NEGRÃO, J. J. *Para conhecer o neoliberalismo*. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NETTO, J. P.; BRÁZ, M. *Economia política: uma introdução crítica*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OCAMPO, J. A macroeconomia da bonança econômica latino-americana. *Revista CEPAL*. n. espec. em português. 2007.

OCDE. Annual report on competition developments in Chile, *OECD Publishing*. (2017),

O'CONNOR, J. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OIT - ORGANIZACAO INTERNACIONAL DO TRABALHO *Notas sobre a proteção social*. 2011.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. O Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, out. 1988.

OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org.) *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Informe sobre la salud en el año 2008. La atención primaria de salud: más necesaria que nunca*. Ginebra: Autor, 2008

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Declaración de Alma-Ata*. Alma-Ata: Autor; 1978.

OSÓRIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (org.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

OSÓRIO, J. *El neoestructuralismo y el subdesarrollo: una visión crítica*, Nueva Sociedad 183, 2003.

PALAZUELOS, E. *Las economías capitalistas durante el período de expansión 1945-1970*, Akal, Madrid, 1986.

PAULANI, L. M. *Brasil delivery*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008

PAULANI, L. M. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PET - Programa de Economía del Trabajo. *Coyuntura Económica*, Santiago, 13 (28) ,1992.

PIÑERA, J. *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*. Santiago: Zig-Zag, 1997.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

QUEISSER, M. Apres le Chili, les reformes de la deuxième génération en Amérique Latine. *Revue internationale de sécurité sociale*, v. 48, n.3/4, p. 27, 1993.

QUIJANO, A. El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 2004;

RACZYNSKI, D. *La estrategia para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos*. Chile, 1994.

RACZYNSKY, D.; SERRANO, C. *Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la superación de la pobreza en Chile*. Santiago: FLACSO, 2002.

RAWLINGS, L. A new approach to social assistance: latin America's 157 experience with conditional cash transfer programs. World Bank, 2004. (*Social Protection Discussion Paper Series*, 0416)

REPETTO, F. Gobernabilidad y capacidad de gestión pública: las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990-1998). *Cuad. Méd. Soc.*, n.76, p. 31-55, 1999.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Documento de Trabajo I-52, INDES-BID, Washington, 2004.

RODRIGUEZ, O. *El estructuralismo latinoamericano*, México, CEPAL-Siglo XXI, 2006.

RODRIGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Ed Siglo XXI, 1980.

ROITMAN ROSENMAN, M. Conflicto y crisis en el pensamiento social latinoamericano, *Revista Observatorio Social de América Latina* (Osal). Buenos Aires, año 1, n. 1, 2000. CLACSO.

ROJAS, M. *La historia se escribe hacia adelante: trece protagonistas de un gobierno*, Uqbar, Santiago, 2016. ISBN 9789563760354.

ROSANVALLON, P. *A Nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSANVALLON, P. *El capitalismo utópico*, Bs. As., Nueva Visión. SADER, Eder, Um rumor de botas – Ensaio sobre a militarização do Estado na América Latina. São Paulo: Polis, 1982.

ROSENTHAL, G. Los años ochenta y noventa. In: CEPAL. *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000, p. 73-80.

SADER, E. *Chile: Socialismo como Radicalização na América Latina? In: Cuba, Chile, Nicarágua. Socialismo na América Latina*. São Paulo: Atual, 1992, p.36.

SALVO, M. S. *Las AFP: motores del "modelo" chileno*. Chile, 2016. Disponible em: <http://www.lahaine.org/mundo.php/las-afp-motores-delmodelo>.

SERRANO, C. *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

SII, SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, Disponible em: http://www.sii.cl/cuenta_publica/cuentapublica2019.html

SILVA, P. Social Democracy, Neoliberalism, and Ideological Change in the Chilean Socialist Movement, 1973-1993. *Nordic Journal of Latin American Studies*, 1-2, 1993.

SILVA, P. *Neoliberalism, democratization and the rise of technocrats*. In: Menno Vellinga (ed.). *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder: Westview Press, 1998.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

STIGLITZ, J. *Whiter Socialism?*, Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

STOLOWICZ, B. *La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político*. In: ESTRADA, Jairo (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, 2005.

SUNKEL, O. *En busca del desarrollo perdido*. En publicación: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007.

SUPERINTENDENCIA DE SALUD 2012. *Estudio de opinión de la SS*. Elaborado por Critería Research, 2011.

SUPERINTENDENCIA DE SALUD (2012), *Análisis del Sistema de Isapres a diciembre del 2011*.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. (2014). SAFP Compendio - Libro I, Título III, Letra A, Capítulo XI. En SAFP Compendio - Libro I, Título III, Letra A, Capítulo XI.

SWEEZY, P. *Teoría del Desarrollo Capitalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1945.

SZTULWARK, S. *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Buenos Aires: Prometeo Libros, UNGS, 2005.

TETELBOIN C. Sistema de saúde, desenvolvimento e direitos no Chile: uma questão a ser construída em Cohn, Amélia (org.). *Saúde, cidadania e desenvolvimento* (Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento), 2013.

THWAITES REY, M. Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?, *OSAL*, año 11, n. 27, abr. 2010. CLACSO.

UDP. *Annual Report on Human Rights for 2015*. Santiago, October 21st, 2015.

UGALDE, A.; HOMEDES, N. La clase dominante transnacional: su rol en la inclusión y exclusión de políticas en las reformas sanitarias de América Latina. *Cuad méd soc* n.82, p. 78-93, oct. 2002.

UGALDE, A. ; JACKSON, J. Las políticas de salud del Banco Mundial: una revisión crítica. *Cuad méd soc*, n. 73, p. 45-60, mayo 1998.

URQUIDI, V. *Otro siglo perdido: las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

UTHOFF, A. Brechas del Estado de bienestar y reformas de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL* 89, 1993.

VEGA, O. *Programa Puente: Tesina presentada para obtener el Diploma en Ciencias Sociales, Mención Metodologías de Intervención Social y Local*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2005.

VERGARA, P. Rupturas e continuidades na política social chilena. São Paulo, *Lua Nova*, n. 32, 1994.

VIANA, A. L. ; LEVCOVITZ, E. *Proteção Social: introduzindo o debate*. In: VIANA, A. L. d'Ávila; ELIAS, Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson (org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. SP: Hucitec, 2005.

WALLERSTEIN, I. *Análisis de Sistemas-Mundo: uma introdución*. Espanha, Siglo Veinteuno editores, s/d. Disponível em: <http://www.scribd.com/Insurgencia>.

WALLERSTEIN, I. *The capitalist world economy*. Cambridge, U.K.: *Cambridge University Press*, 1979.

WALLERSTEIN, I. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WERNECK VIANNA, M. *A Americanização (perversa) da seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

WILKINSON, R. *Unhealthy societies: the afflictions of inequality*. Londres, Routledge, 1996.

WILLIAMSON, J. *No hay consenso: reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar, Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 2003.

WINN, P. (ed.). *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era. 1973 – 2002*. Durham, NC: Duke University Press. 2004.

ZAPATA, F. *Classes sociais e ação operária no Chile* (Ciudad de México, México: Centro de Estudios Sociológicos. El Colegio de México), 1986.

ZAPATA, F. Da democracia representativa à democracia 'protegida': Movimento operário e sistema político no Chile em *Labour in Chile* (Santiago, Chile: *Internacional Institute of Social History*), 2007.

ŽIŽEK, S. Introduction, *mapping ideology*, London and New York, 1994.

ŽIŽEK, S. *The Plagues of fantasies*, London and New York, 1997.