

Social Protection in Latin America: a critical review

Armando Barrientos, University of Manchester, *Journal of Social Policy* (2025)

Tales Mançano

CEM-DCP/FFLCH-USP

2025-07-31

Objetivo

- **Questão Central:** *Por que os países da América Latina, apesar de inovações institucionais em proteção social, continuam com grandes lacunas e desigualdades em acesso a provisão social?*

Barrientos tem como objetivo explicar o aparente paradoxo entre da proteção social latino americana, que geram uma estratificação substantiva da população e tem impactos redistributivos decepcionantes.

Foco do artigo

O foco principal é a análise de três instituições centrais: os fundos de seguro ocupacional (surgidos com a industrialização), as previdências privadas (implementadas durante o neoliberalismo) e a assistência social (expandida com a redemocratização).

Barrientos ressalta como essas instituições, moldadas por realinhamentos políticos particulares do caso latino-americano, geram estratificação e, paradoxalmente, têm um efeito decepcionante na redução da desigualdade geral devido à tributação regressiva, sistemas previdenciários também regressivos e o baixa expressividade da assistência social em relação ao PIB.

Argumento Central

- A matriz institucional da proteção social na América Latina combina:
 - Fundos de seguro ocupacional
 - Previdência individual (personal pensions)
 - Assistência social
- Essas instituições surgem de **realinhamentos políticos internos**, não de evolução linear rumo ao modelo europeu.
- As instituições **reproduzem estratificação** e oferecem lições para uma teoria geral das instituições de bem-estar.
- A revisão sugere que a análise da **diferenciação interna da própria classe trabalhadora** é crucial para entender a persistência da fragmentação e a ineficácia redistributiva do sistema.

1. Matriz da Proteção Social

- **Três pilares principais:**

- Seguros ocupacionais: vinculados ao emprego formal
 - (Divisão entre *Insiders* e *Outsiders* na classe trabalhadora ampliando a desigualdade)
- Previdência individual: baseada em contas privadas
 - (e.g. Chile: principal caso da influência do neoliberalismo)
- Assistência social: transferências condicionais e não contributivas
 - (e.g. Brasil, com Bolsa Família e México, com o PROGRESA)
- Cobertura desigual: alto grau de informalidade e fragmentação

- **Industrialização** → fundos ocupacionais (incorporação seletiva)
 - Acompanhou a incorporação política de grupos selecionados de trabalhadores urbanos
 - Resultou em **características seletivas e fragmentadas** dos fundos, excluindo grandes segmentos da força de trabalho (ex: trabalhadores agrícolas, autônomos)
 - O pico de participação foi alcançado no final dos anos 1960 e início dos 1970

- **Neoliberalismo** → previdência individual (desincorporação e mercantilização)
 - As reformas de proteção social desempenharam um papel central nas políticas de ajuste estrutural, buscando substituir o seguro ocupacional por pensões pessoais
 - Argumentava-se que o sistema antigo desincentivava o trabalho, e o foco na **poupança individual** visava promover a competição e fortalecer os mercados financeiros
 - A resistência às reformas foi limitada em países onde as organizações trabalhistas e partidos de esquerda estavam enfraquecidos por regimes autoritários, como no Chile

- **Redemocratização + esquerda** → expansão da assistência social (segunda incorporação)
 - O retorno à democracia (anos 1980/90) e a ascensão de coalizões de esquerda levaram ao foco em grupos excluídos
 - Essa expansão reflete um **novo realinhamento político e uma nova forma de pensar a redução da pobreza**
 - Programas de **transferência de renda condicional** (ex: PROGRESA no México, Bolsa Família no Brasil) se espalharam, visando a redução da pobreza e promovendo o investimento em capital humano

3. Efeitos de Estratificação

- Cada pilar atende a grupos diferentes:
 - Ocupacional: trabalhadores estáveis e formais
 - Individual: trabalhadores qualificados e móveis
 - Assistência: trabalhadores vulneráveis e informais
 - Resultado: **reforço da desigualdade socioeconômica**

4. Efeitos Distributivos

- Transferências e impostos diretos têm **baixo impacto redistributivo**
- Em alguns casos, o sistema **aumenta a desigualdade** pós-transferência
- Impostos regressivos: impostos sobre consumo, como ICMS, IVA, prevalecem como principais impostos.
- Assistência social progressiva, mas representa pequena fração do gasto
- **Contribuidores:** Aproximadamente **metade da força de trabalho** na América Latina contribui para alguma forma de provisão de pensão, mas apenas cerca de **metade desses contribuintes** realmente acessará um benefício de aposentadoria devido à volatilidade do emprego e regras de elegibilidade.
- **Beneficiários de Pensão:** A proporção de pessoas com 65 anos ou mais que recebem um benefício de pensão é um indicador mais preciso do alcance .
- **Assistência Social:** Medida pela proporção da população em lares beneficiários, mostrando uma **expansão notável no século XXI**.

5. Uma Teoria Geral da proteção social

- Foco na:
 - Separação entre proteção social e serviços
 - Diferenciação **intra-classe** (por inserção no trabalho)
 - Papel central dos **realinhamentos políticos**
 - Causalidade e métodos de inferência como prioridade analítica

- A América Latina não está “em transição” para o modelo europeu
- A matriz institucional é produto de **trajetórias políticas específicas**
- Desigualdades estruturais demandam **novas abordagens teóricas**
- O estudo da região pode contribuir para uma **teoria geral do bem-estar social**