

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.17433>

DOSSIÊ

**Proteção social em tempos de austeridade:
Introdução ao debate***Maria Clara Oliveira***Tiago Oliveira****Ndangwa Noyoo******Resumo**

Em conjunturas de crise financeira, muitos governos nacionais foram obrigados a negociar acordos com o Fundo Monetário Internacional para receber empréstimos; em contrapartida, tiveram de adotar um Programa de Ajuste Estrutural. Porém, a austeridade fiscal prolongada prejudicou bastante as políticas sociais nos respectivos países. Este texto apresenta os sete artigos que compõem este dossiê, buscando assim introduzir o debate sobre a “proteção social em tempos de austeridade”.

Palavras-chave: Política econômica; Política social; Austeridade fiscal.

JEL: H30, H50, I30.

* Laboratório Colaborativo para o Trabalho, o Emprego e a Proteção Social & Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3045-6300>

E-mail: clara.oliveira@colabor.pt

** Universidade de Coimbra, Portugal.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0592-200X>

E-mail: tiagobahia@gmail.com

*** University of Cape Town, South Africa.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4549-4863>

E-mail: ndangwa.noyoo@uct.ac.za



Social protection in times of austerity: Introduction to the debate

Abstract

At times of financial crisis, many national governments were forced to negotiate agreements with the International Monetary Fund to receive loans; in return, they had to adopt a Structural Adjustment Program. However, prolonged fiscal austerity has greatly damaged social policies in the respective countries. This text presents the seven articles that make up this dossier, thus seeking to introduce the debate on "social protection in times of austerity".

Keywords: Economic policy; Social policy; Fiscal austerity.

Protección social en tiempos de austeridad: Introducción al debate

Resumen

En tiempos de crisis financiera, muchos gobiernos nacionales se vieron obligados a negociar acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para recibir préstamos; a cambio, tuvieron que adoptar un Programa de Ajuste Estructural. Sin embargo, la prolongada austeridad fiscal ha socavado en gran medida las políticas sociales de los respectivos países. Este texto presenta los siete artículos que componen este dossier, tratando así de introducir el debate sobre "la protección social en tiempos de austeridad".

Palabras clave: Política económica; Política social; Austeridad fiscal.

Protection sociale en période d'austérité: Introduction au débat

Résumé

En période de crise financière, de nombreux gouvernements nationaux ont été contraints de négocier des accords avec le Fonds Monétaire International pour recevoir des prêts; en contrepartie, ils ont dû adopter un programme d'ajustement structurel. Cependant, l'austérité budgétaire prolongée a fortement ébranlé les politiques sociales dans les pays respectifs. Ce texte présente les sept articles qui composent ce dossier, cherchant ainsi à introduire le débat sur "la protection sociale en période d'austérité".

Mots-clés: Politique économique; Politique sociale; Austérité budgétaire.

Introdução

Em conjunturas de crise do balanço de pagamentos ou das finanças públicas, governos nacionais têm de enfrentar uma difícil escolha entre suspender o pagamento relacionado à dívida externa ou recorrer a empréstimos multilaterais ou bilaterais. Diante de uma situação financeira frágil, na qual se encontram entre a espada e a parede, a maioria dos governos optou por contrair empréstimos. Os acordos, especialmente com instituições financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), estão condicionados à adoção pelo país beneficiário do empréstimo de um Programa de Ajuste Estrutural (PAE), que consiste em um conjunto de medidas destinadas a corrigir “desequilíbrios estruturais”, embora geralmente apresentem baixa eficácia (Jarso, 2011). O pressuposto subjacente a tais pacotes de ajuda é que essas medidas são supostamente adaptadas aos contextos nacionais dos países beneficiários. No entanto, um exame desses programas revela que os PAEs seguem uma série de princípios que permanecem constantes em todos os países e no tempo, nomeadamente: consolidação fiscal, desvalorização interna, privatização e crescimento impulsionado pelas exportações (Kentikelenis, Stubbs, & King, 2016; Silva, Hespanha, & Caldas, 2017). Os acordos são apresentados como resultado de uma “negociação” entre as instituições financeiras e os governos nacionais (ou ainda como iniciativa isolada destes últimos), sendo os segundos os principais responsáveis pela implementação das medidas definidas.

Isto abre uma nova via de discussão, que levanta a questão: a condicionalidade é compatível ou está em conflito com a autonomia do Estado? Por outras palavras, como é possível compreender a implementação do PAE como condição para receber um empréstimo e, ao mesmo tempo, como uma política intencional dos governos nacionais responsáveis pela sua implementação (o que isenta os atores externos de assumirem a responsabilidade por quaisquer consequências decorrentes do processo de reforma)?

Além disso, é imperativo levar em consideração que, contrariamente ao que acabamos de mencionar, alguns países adotam voluntariamente a agenda econômica neoliberal, com frequência apresentada como a única opção disponível para garantir um orçamento equilibrado e estimular o crescimento econômico (Kentikelenis, Stubbs, & King, 2016). Por conseguinte, é necessário ter em conta que, quer sejam vistos como uma imposição externa, como uma decisão do governo nacional ou como resultado de uma “negociação” entre as partes envolvidas, é importante reconhecer que os PAEs têm implicações sérias (e principalmente negativas) para as políticas e os direitos sociais. Mais importante ainda, a política social informada pelo Consenso de Washington (ou o que dele resta) tende a favorecer a gestão individual do risco, reforçando a focalização, reduzindo os benefícios, e aumentando as condicionalidades.

Apesar de o FMI ser uma instituição do sistema das Nações Unidas, os PAEs, em geral, tanto pela sua concepção como pelas suas consequências, colidem com a Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, uma situação que tende a se agravar com o passar do tempo, uma vez que estas medidas podem resultar no aprofundamento das recessões e, conseqüentemente, na deterioração das condições econômicas, sociais e políticas nos países que as adotaram (Shah, 2013, March 24).

Como consequência da crise financeira global de 2008 e da crise do Euro de 2010-2011, foram assinados Memorandos de Entendimento entre vários governos de países europeus – ex. Portugal e Grécia – e a Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), que delinearam as medidas de “ajuste” que os países endividados deveriam adotar para equilibrar as contas públicas, como contraparte do apoio financeiro recebido. Devido ao “ajuste”, os sistemas de segurança social, bem como outros domínios da política social, foram sujeitos a importantes mudanças. O cenário anterior foi resultado de decisões tomadas em nível nacional, mas induzidas pela colaboração de intervenientes externos (European Commission, 2010).

Também é importante avaliar criticamente a crise socioeconômica desencadeada pelo surgimento do novo coronavírus (Covid-19). No que concerne as suas origens, a crise pandêmica tem pouca semelhança com as crises globais que tiveram lugar anteriormente (Graff et al., 2021, October 1). A diferença se explica, primeiramente, porque as anteriores parecem ter afetado os sistemas de segurança social e reduzido a sua capacidade de responder a recessões econômicas, enquanto a crise pandêmica deu origem a um alargamento das medidas a novos grupos, ainda que apenas temporariamente em muitos casos. Em segundo lugar, a profundidade e a duração da crise associada à Covid-19 exigiram esforços fiscais consideráveis por parte dos governos nacionais de forma a responder aos efeitos econômicos e sociais, o que pode abrir uma janela de oportunidade para o regresso futuro de ideias de austeridade e desvalorização interna.

Durante a pandemia e mesmo após o seu auge, as respostas políticas parecem ter passado por medidas de emergência de forma a conter o desemprego e a garantir um nível de renda mínimo, visando não só as pessoas já abrangidas pela proteção social, mas também antigos e novos grupos vulneráveis – como é o caso dos trabalhadores informais (International Labour Organization [ILO], 2020, September 23).

Nesse contexto, o debate realizado tanto no âmbito acadêmico como no campo político levantou uma série de dúvidas: Estas respostas seriam meramente temporárias? Prevaleceria o retorno de um enfrentamento da crise baseado na desvalorização cambial e em ajustes restritivos da política social? As experiências de crises anteriores poderiam orientar a

tomada de decisão nessa conjuntura tão singular? Haveria algo em comum nas lições apreendidas por meio de distintas experiências nacionais?

Ficou evidente, à medida que o debate se aprofundava, que era necessário: a) examinar os efeitos do “ajuste” no redesenho das políticas sociais e do sistema de segurança social em diferentes contextos; b) realizar análises comparativas entre países ou regiões quanto aos efeitos do “ajuste” nas políticas sociais; c) comparar as experiências anteriores de “ajuste estrutural” (anos 1980 e 1990) com as mais recentes (anos 2000 e 2010); d) analisar as lições aprendidas com as crises e estratégias de “ajuste” anteriores e discutir como elas podem ser aplicadas para fortalecer os direitos sociais diante de uma nova crise; e) avaliar se as medidas de “ajuste” anteriores condicionaram a resposta dos sistemas de proteção social à emergência da Covid-19; e f) propor formas de promover e fortalecer os direitos sociais após a pandemia da Covid-19.

Apresentação dos artigos do dossiê

O presente dossiê da Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho emana da colaboração entre académicos do Sul Global e do Norte Global, apoiada pelo Centro de Investigação em Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal (CIDEEFF) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, ambos de Portugal, em conjunto com o Departamento de Desenvolvimento Social da Universidade da Cidade do Cabo, África do Sul. Tal colaboração foi desenvolvida no quadro do projeto de pesquisa PTDC/DIR-OUT/32096/2017 – “Art. 63 - Os direitos da segurança social e a crise – O retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT, Portugal). O esforço de intensificar o intercâmbio entre investigadores culminou numa conferência intitulada “Direitos Sociais em Ajustamento? Uma história de duas crises”, que se realizou nos dias 17 e 24 de maio de 2021. A conferência analisou os efeitos do ajuste estrutural nas políticas sociais, com particular ênfase na segurança social, não só em Portugal, mas também noutros países europeus, latino-americanos e africanos.

Após a conferência, alguns participantes transformaram o conteúdo das suas apresentações em artigos, guiados pelo impulso inicial de pesquisa que resultou da referida conferência, por um lado, e pelos objetivos desta Revista, por outro. A esse grupo de investigadores juntaram-se outros autores, que contribuíram para compor este dossiê, apresentando outros estudos de caso e novas perspectivas.

Este dossiê pretende fazer avançar algumas das enriquecedoras discussões e perspectivas que surgiram na conferência, priorizando particularidades encontradas em dois

continentes: a África e a Europa. Certamente, algumas questões aqui examinadas também têm sido discutidas na América Latina. Inclusive, um dos artigos busca entender a causa política do processo recente de destruição das políticas sociais no Brasil.

Evidentemente, os sete artigos que compõem o dossiê não esgotam as várias facetas do debate. Mas, ao discutir os impactos da austeridade fiscal sobre as políticas sociais e sobre a garantia dos direitos humanos, tanto em países africanos como em países europeus, permitem uma compreensão embasada das críticas que têm sido endereçadas aos programas de “ajuste” que focam o equilíbrio das contas públicas em detrimento das condições de vida da população. As experiências aqui relatadas demonstram que as respostas desses governos nacionais, no âmbito da política social, aos severos impactos socioeconômicos resultantes da pandemia de Covid-19 têm sido insuficientes e mesmo inadequadas.

O primeiro artigo (Pandemia, serviços públicos e trabalhadores vulneráveis em Portugal: uma relação ambivalente?) tem a autoria de Jorge Caleiras, Renato Miguel do Carmo, Rodrigo Vieira de Assis, vinculados ao Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, e de Isabel Roque, investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal. O artigo analisa um conjunto de experiências relacionais de trabalhadores vulneráveis com os serviços públicos, em particular com os serviços de emprego e segurança social, saúde, educação e transportes. O objetivo é compreender como se desenvolveu o processo de interação e formou a percepção sobre estes serviços. Os autores apontam que houve uma revalorização dos serviços públicos, nomeadamente num contexto de crise, onde foram chamados a desempenhar um papel crucial e insubstituível.

O segundo artigo (Desafios ao desenvolvimento do Estado de bem-estar social em Portugal e na Grécia: uma história de dois países sob pressão da Troika) foi redigido por Kleoniki Alexopoulou e Luciano Amaral, ambos vinculados à Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Os autores argumentam que, num contexto de crise econômica, Portugal e Grécia adotaram programas de ajuste econômico, entre 2010 e 2018, para receber empréstimos oferecidos pela Troika. Os dois países estão entre os mais pobres e desiguais da União Europeia e o Estado de Bem-Estar se desenvolveu e consolidou tardiamente. Este estudo analisa comparativamente o impacto do ajuste estrutural na política social, tendo em consideração diversas variáveis – gastos públicos, desenvolvimento e indicadores de bem-estar (tais como pobreza, desigualdade, desemprego, renda líquida e emigração). Os autores demonstram que o processo teve consequências distintas nos dois países, com a Grécia a ser apontada como o país mais afetado. O artigo passa então a discutir as causas principais das diferenças constatadas, procurando averiguar se a variação nos efeitos resulta das diferenças encontradas nos desenhos dos PAEs ou se são as estruturas prévias a explicação. Este estudo exploratório aponta as seguintes hipóteses explicativas como sendo as mais plausíveis:

diferenças estruturais nas economias dos dois países pré-Troika são relevantes; as diferenças no desenho dos PAEs importam para explicar resultados distintos; e o conjunto de reformas às políticas sociais que antecedeu a intervenção externa explica a variação na resposta.

O terceiro artigo (Como o Estado fortalece ou destrói políticas públicas? Comparando os governos Joe Biden e Jair Bolsonaro) é de Carlos Eduardo Santos Pinho, pesquisador da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil. O propósito do artigo é analisar comparativamente a política embrionária de planejamento estatal do governo Biden (Estados Unidos da América – EUA) e o projeto deliberado de destruição de políticas públicas sob o governo Bolsonaro (Brasil). O autor contrasta as duas estratégias. De um lado, o ambicioso plano de investimentos de Biden, com foco em infraestrutura para a matriz produtiva, prioridade para a sustentabilidade socioambiental e retorno de taxaço dos mais ricos para o financiamento de políticas sociais. Do outro, as medidas adotadas por Bolsonaro para destruir ou imobilizar instituições públicas, restringir os mecanismos de fiscalização, esvaziar as políticas sociais, promovendo uma militarização da burocracia federal e atacando o Estado Democrático de Direito. Em ambos os casos, a crise econômica provocada pela pandemia provocou o abandono do discurso em defesa da austeridade fiscal, mas no caso do Brasil tal inflexão não resultou em fortalecimento das políticas sociais universais; pelo contrário, fortaleceu um programa de transferência de renda com finalidade eleitoreira.

O quarto artigo (A reforma do sistema contributivo da previdência social na Espanha: Do pacto político à realidade legislativa) foi escrito por Fernando Elorza Guerrero, professor da Universidad Pablo de Olavide, na Espanha. O autor considera a reforma do sistema previdenciário espanhol, em 2021, como parte de um conjunto mais amplo de reformas estruturais (compromisso assumido com a União Europeia). O artigo mostra que tal reforma não resolveu o problema da sustentabilidade financeira do sistema de seguridade social espanhol. A análise adota uma perspectiva histórica, explicando como os sucessivos acordos políticos (desde o “Pacto de Toledo”, em 1995, até a reforma de 2020) foram incapazes de assegurar uma proteção previdenciária adequada para o conjunto da população. De acordo com o autor, a presente reforma decorre de uma preocupação com a garantia da sustentabilidade financeira do sistema e altera a forma de pensar tal questão. No entanto, este é um debate que deverá voltar a estar em cima da mesa em breve, assim como deverá ser igualmente discutida a necessidade de colocar em prática reformas adicionais.

O quinto artigo (Disputa política e evolução do National Social Protection Policy Framework (NSPPF) no Zimbábue) tem a autoria de Samuel Kapingidza, pesquisador da University of Johannesburg, África do Sul. O autor argumenta que o aumento da proteção social na África é um fenômeno global complexo, moldado por uma ampla gama de atores que interagem em diferentes níveis e cujo acesso ao espaço político e grau de influência são

determinados pelo poder e pelos interesses que cada ator detém. Nesse sentido, a amplitude e as características do sistema nacional de proteção social no Zimbábue resultaram de uma disputa política entre o governo e várias agências externas (organismos das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e organizações não-governamentais internacionais), mas também de disputas internas ao próprio governo. O artigo analisa o processo de desenvolvimento do NSPPF e conclui que a ampliação da proteção social na África precisa ser entendida como uma questão política, e não como um mero processo técnico. Cada ator foi direcionado por uma posição ideológica diferente, pressionando para prevalecer sobre os interesses dos outros atores. Como prevaleceu a influência de agências externas, em detrimento dos interesses de grupos nacionais, há muita incerteza sobre o futuro do NSPPF.

O sexto artigo (Programas de ajuste estrutural na África Subsaariana nos anos 1980 e 1990: Implicações para as políticas sociais e os direitos sociais) foi elaborado por Ndangwa Noyoo, professor da University of Cape Town, África do Sul. O artigo discute os legados de Programas de Ajuste Estrutural do Banco Mundial e do FMI adotados na África Subsaariana nos anos 1980 e 1990. A maioria dos países da região não demonstrou autonomia em relação à gestão econômica nacional e aos processos de políticas públicas, mas aceitou as prescrições de austeridade econômica, que supostamente teriam ressuscitado suas economias. O autor explica como agências financeiras multilaterais engajaram os governos nacionais, não como parceiros em uma relação contratual, mas como atores servis. Esta situação não foi mutuamente benéfica para ambas as partes, pois as intervenções nas economias locais por meio de injeções financeiras não resultaram em reembolso mais fácil de empréstimos. Porém, as condicionalidades resultaram na erosão das políticas sociais e dos direitos sociais na África Subsaariana. O autor argumenta que, em vez de apoiar as economias dos países da região, tais programas ajudaram a enfraquecê-las ou mesmo implodi-las, e corroeram os ganhos de política social alcançados após os processos de independência. O principal argumento é que esses países deveriam reforçar suas instituições e os mecanismos de elaboração de políticas, e não cometer os mesmos erros, se quiserem se desenvolver e compartilhar a prosperidade.

E o sétimo artigo (Interrogando o Programa de Ajuste Estrutural no Malawi) tem como autor Chance Chagunda, pesquisador da University of Cape Town, África do Sul. Ele discute a implementação do programa de ajuste estrutural (PAE) no Malawi, com foco em seus impactos sobre os meios de subsistência da classe trabalhadora e das pessoas pobres. O PAE foi imposto pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de 1981, para recuperar uma economia em crise por meio de medidas de austeridade econômica e para promover o desenvolvimento sustentável. O artigo discute criticamente os principais efeitos do PAE no longo prazo, analisando os efeitos sobre o nível de desemprego, a queda dos salários reais, o baixo padrão de vida dos malauenses e a insegurança alimentar. O autor

argumenta que a implementação do PAE não protegeu os trabalhadores assalariados nem melhorou as condições de vida dos pobres, mas exacerbou a espiral descendente da economia e do padrão de vida dos cidadãos do Malawi. O autor defende ainda que as diretrizes da política de desenvolvimento não devem ocultar as relações de poder que agravam os males sociais e econômicos, mas devem ser transparentes e direcionadas para resolver problemas econômicos dos países em desenvolvimento, proteger a classe trabalhadora e melhorar as condições de vida das pessoas pobres.

Referências

European Commission (2010). The economic adjustment programme for Greece. [Occasional Papers, No. 61], Directorate General for Economic and Financial Affairs, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/46750>

Graff, M., Abrahamsen, Y., Siegenthaler, M., & Domjahn, T. (2021, October 1). Comparing the coronavirus crisis and the financial crisis: eight differences and similarities. [KOF Bulletin, No. 155], KOF Swiss Economic Institute. <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/kof-bulletin/kof-bulletin/2021/10.html>

International Labour Organization (ILO) (2020, September 23). *ILO Monitor: Covid-19 and the world of work* (Sixth edition). https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755910/lang--en/index.htm

Jarso, J. (2011). *Structural adjustment of WB and IMF in Sub-Saharan Africa: Structural adjustment program of World Bank (WB) and International Monetary (IMF) Fund in Sub-Saharan Africa does it working?* Lambert Academic Publishing (LAP).

Kentikelenis, A. E., Stubbs, T. H., & King, L. P. (2016). IMF conditionality and development policy space, 1985–2014. *Review of International Political Economy*, 23(4), 543–582. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1174953>

Shah, A. (2013, March 24). Structural adjustment: a major cause of poverty. *Global Issues*. <https://www.globalissues.org/article/3/structural-adjustment-a-major-cause-of-poverty>

Silva, M. C., Hespanha, P., & Caldas, J. M. C. (Orgs.) (2017). *Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável*. Actual.

Recebido em 24 de novembro de 2022.

Aprovado em 02 de dezembro de 2022.