

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Pedro Mendes R. Barbosa

REGIMES DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:
UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E UMA *META-ANÁLISE* DOS ESTUDOS
COMPARATIVOS.

Belo horizonte

Junho de 2015

Pedro Mendes R. Barbosa

REGIMES DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA:
UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E UMA *META-ANÁLISE* DOS ESTUDOS
COMPARATIVOS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Estado, gestão e políticas públicas

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo horizonte

2015

AGRADECIMENTOS

À Natália agradeço pela excelente orientação, sempre prestativa, aberta ao diálogo e com comentários bastante pertinentes. Definitivamente, sinto que amadureci e aprendi muito com essa experiência durante o mestrado.

À minha família pelo apoio em diversas dimensões, acolhimento, carinho e amor que foram providenciais nesse difícil processo de pesquisa.

À Maria Letícia, além do afeto e companheirismo incomensuráveis, pelas muitas leituras e sugestões durante esse processo.

Aos amigos e colegas, agradeço pela troca constante de conversas e experiências que sempre me ajudam a crescer como pessoa.

À CAPES pelo auxílio financeiro que me permitiu dedicar de forma exclusiva a esta pesquisa.

E, finalmente, ao Departamento de Ciência Política da UFMG pela oportunidade de aprender com pesquisadores tão renomados. À Secretaria do DCP, em especial ao Alessandro, profissional incrível, sempre generoso e prestativo.

RESUMO

A perspectiva dos regimes de bem-estar, formulada por Esping-Andersen (1991), proporcionou um salto analítico e conceitual, dentro dos estudos sobre o welfare state. Especialmente, ele enfatizou a variação no escopo de direitos sociais entre os países da OCDE. Mais recentemente, essa perspectiva tem sido utilizada para interpretar o contexto latino-americano a partir de análise comparada. Diante disso, o presente trabalho pretende analisar essa literatura, discutindo sobre a aplicabilidade à América Latina do conceito de regimes de bem-estar e dos postulados teóricos formulados a partir dos casos europeus. Finalmente, erigiremos uma meta-análise da parte empírica desses estudos, a fim de identificar contradições e confirmações entre as classificações dadas aos países latino-americanos.

Palavras chave: Estado de bem-estar; Regimes de bem-estar; políticas sociais; América Latina; direitos sociais; cidadania social.

ABSTRACT

The welfare regimes approach, formulated by Esping-Andersen (1991), provides an analytical advance in welfare states studies. Specially, he emphasized the variation of social rights scope among OECD countries. More recently, such approach has been used to interpret the Latin America context through comparative analysis. Therefore, this work seeks to analyse that literature debating the applicability to Latin America of both welfare regime concept and theoretical assumptions about europeans cases. Finally, we will make an meta-analysis based on empirical studies, in order to identify contradictions and confirmations among of Latin America countries classifications.

Keywords: welfare state; welfare regimes; socia policy; Latin America; social rights; social citizenship.

Lista de Figuras e Gráficos

Figura 1 Mercantilização e desmercantilização em Rudra (2007)	192
Gráfico 1 Média de gasto social dos países da OCDE, em proporção com o PIB e em proporção com o gasto público total, 1980 - 2000	42
Gráfico 2 Evolução da média dos gastos em pensões em proporção com o PIB nos países da OCDE, 1980 - 2000	43
Gráfico 3 Média do gastos social em proporção com o PIB dos países da OCDE, 2008 - 2014	50
Gráfico 4 Evolução da média dos gastos dos países da OCDE em pensões em proporção com o PIB, 2008-2011	50
Gráfico 5 Comparação dos diferentes recortes temporais nos estudos sobre regimes de bem-estar	209
Gráfico 6 Agrupamento dos países pré-reformas	212

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Realinhamentos críticos no Grupo alto-pioneiro, 1900-1950	92
Quadro 2 Realinhamentos críticos no Grupo intermediário, 1900-1950.....	95
Quadro 3 Modelos de reformas nos sistemas de pensões na América Latina.....	105
Quadro 5 Ano de implementação dos PTC	116
Quadro 6 Relação desenvolvimento econômico ^a e esforço de bem-estar ^b na América Latina, 1930 - 1990.....	124
Quadro 7 Relação desenvolvimento econômico ^a e esforço de bem-estar ^b na América Latina, 1980 - 2011.....	125
Quadro 8 Relação entre abertura comercial ^a e esforço de bem-estar ^b 1930-1990.....	127
Quadro 9 Relação entre abertura comercial ^a e esforço de bem-estar ^b , 1990-2011	129
Quadro 10 Relação entre experiência histórica com a democracia política e o grau de esforço de bem-estar.....	131
Quadro 11 Relação entre a história democrática pós-globalização e o esforço de bem-estar na América Latina.....	133
Quadro 12 Relação entre Força histórica do movimento trabalhista de esquerda pré-globalização e o esforço de bem-estar.....	136
Quadro 13 Relação entre Força histórica do movimento trabalhista de esquerda pré-globalização e o esforço de bem-estar	137
Quadro 14 Tipologia Filgueira (1997, 2005)	156

Quadro 15 Formas de incorporação em Collier e Collier (1991), Filgueira (1997) e Pribble (2011).....	165
Quadro 16 Tabela comparativa entre Regimes de Estado de Bem-estar, Regimes informais e Regimes inseguros.....	170
Quadro 17 Clusters de países formulados por Gough e Wood	172
Quadro 18 Coexistência de provedores de bem-estar em Marcel e Rivera (2008)	184
Quadro 19 Grau de provisão de bem-estar de acordo com Marcel e Rivera (2008)	185
Quadro 20 Regimes de bem-estar em Marcel e Rivera (2008)	187
Quadro 21 Tipologia de Franzoni (2007)	190
Quadro 22 Regimes de bem-estar em Rudra (2007)	193
Quadro 23 Regimes de bem-estar em Levistky e Roberts (2011).....	203
Quadro 24 Enfoque de direitos sociais e garantias sociais na América Latina	204
Quadro 25 Comparação tipologias pré-reforma	210
Quadro 26 Enfoque analítico sobre a desmercantilização.....	211
Quadro 27 Comparação das tipologias pós-reforma	214
Quadro 28 Indicadores e enfoques analíticos na análise da desmercantilização nos estudos pós-reformas	217
Quadro 29 Comparação clusters pós-reformas.....	221
Quadro 30 Tipologia Onda Rosa	227

Quadro 31 Indicadores e enfoques analíticos na análise da desmercantilização nos estudos pós-reformas 228

Quadro 32 Comparação grau de desmercantilização estudos da Onda Rosa 229

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Introdução da seguridade social nos países da OCDE	29
Tabela 2 Expansão da cidadania política.....	30
Tabela 3 O crescimento do gasto social	31
Tabela 4 Crescimento do Gasto Social em proporção com o PIB– 1960 -1981	38
Tabela 5 Introdução dos primeiros programas de seguro na América Latina.....	89
Tabela 6 Histórico do estabelecimento dos programas de seguro na América Latina e nos países do Caribe não Hispânicos do Caribe	91
Tabela 7 - Gastos Públicos em Programas de Seguro, Educação e Saúde, entre 1976 - 1980	99
Tabela 8 Nível de cobertura dos programas de seguro, década de 1970.....	100
Tabela 9 Quadro Introdução dos primeiros programas de seguro na América Latina	Erro! Indicador não definido.
Tabela 10 Evolução dos gastos em educação na América Latina entre 1980 - 2001...	106
Tabela 11 Evolução dos gastos em saúde na América Latina, 1970-2001.....	108
Tabela 12 Gasto Social em proporção com o PIB (Educação, Saúde e Programas de seguro).....	113
Tabela 13 Gasto (em proporção com o PIB) e Cobertura (em porcentagem da população total) dos programas de transferência de renda condicionadas (a).....	117

Lista de Abreviaturas e Siglas

APRA – Alianza Popular Revolucionaria Americana

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CEPALSTAT – Base de dados e publicações estatísticas da CEPAL

DDE – Desenvolvimentistas Democratas a Esquerda

DLD – Desenvolvimentistas Liberais a Direita

EUA – Estados Unidos da América

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MAS – Movimiento al Socialismo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico

OCDESTAT – Base de dados e publicações estatísticas da OCDE

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PEA – População economicamente ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PSI – Processo de Substituição de importações

PTC – Programa de transferência de renda condicionada

QCA – Qualitative Analysis Comparative

Sumário

1.	A CONSTRUÇÃO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR NA EUROPA.....	8
1.1	O CONCEITO DE WELFARE STATE E DE REGIMES DE BEM-ESTAR .	8
1.2	A HISTÓRIA DO WELFARE STATE EUROPEU	16
1.2.1	A pré-história do welfare state.....	20
1.2.2	A “origem” do welfare state (1880-1914).....	26
1.2.3	Período de consolidação e desenvolvimento (1918-1940).....	32
1.2.4	O pós-guerra - A era de ouro do welfare state (1945-1975).....	37
1.2.5	Período pós-1975	41
1.3	TEORIAS DO WELFARE STATE	51
1.3.1	Variáveis econômicas	52
1.3.2	Variáveis Políticas	56
1.4	TEORIAS SOBRE RETRENCHMENT	68
1.4.1	Variáveis exógenas	69
1.4.2	Variáveis endógenas	76
1.5	O PROBLEMA DA VARIÁVEL DEPENDENTE.....	81
2	REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA	84
2.1	A HISTÓRIA DO WELFARE STATE NA AMÉRICA LATINA.....	84
2.1.1	Pré-história dos welfare state latino-americanos.....	86
2.1.2	Origem do welfare state na América Latina (1920 – 1944).....	89
2.1.3	Período de expansão dos welfare states latino-americanos (1945 – 1979)	97
2.1.4	Períodos das reformas estruturais -1979-2000	101
2.1.5	Novo Milênio.....	110
2.1.6	TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE LATINO-AMERICANO.....	120
2.2	TEORIAS SOBRE O WELFARE STATE LATINO-AMERICANO.....	123
2.2.1	Variáveis econômicas	123
2.2.2	Variáveis Políticas	130
2.3	TEORIAS SOBRE O RETRENCHMENT	137
2.3.1	Variáveis exógenas	138
2.3.2	Variáveis endógenas	141
2.4	A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE REGIMES DE BEM-ESTAR À AMÉRICA LATINA.....	143

3	TIPOLOGIAS SOBRE REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: UMA SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E UMA META-ANÁLISE	149
3.1	QUESTÕES ESTRUTURAIS, PROCESSOS HISTÓRICOS E DINÂMICA PATH DEPENDENCE	151
3.2	O CARÁTER DISTINTIVO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR LATINO- AMERICANOS.....	166
3.2.1	Informalidade.....	175
3.2.2	Permeabilidade institucional.....	181
3.2.3	Desmercantilização e mercantilização no sul global.....	187
3.3	PERSPECTIVA INTEGRADA, PRODUTIVISMO E A SEMELHANÇA COM O CASO ASIÁTICO.....	195
3.4	OS REGIMES DE BEM-ESTAR NO NOVO MILÊNIO.....	201
3.5	O QUE PODE SER EXTRAÍDO DA COMPARAÇÃO ENTRE TIPOLOGIAS?.....	208
3.5.1	Estudos pré-reforma (1970 – 1980).....	210
3.5.2	Estudos pós-reformas (1990 – 2000).....	214
3.5.3	Estudos no período da Onda Rosa (pós-2000)	227
	Considerações Finais	231

INTRODUÇÃO

Frequentemente o welfare state é admitido como um fenômeno de importância capital no processo de transformação da condição humana testemunhado nos dois últimos séculos. Para De Swaan (1988), por exemplo, seu surgimento envolveu a solução de um dilema de ação coletiva nas sociedades ocidentais, em face do processo de coletivização dos riscos sociais diante à ascensão da modernidade. Ou seja, se antes o padrão de proteção social era realizado pela família, comunidade ou classe social, com o alvorecer da modernidade, entretanto, notou-se o advento de problemas cujos efeitos atingiam a sociedade como um todo, como a pobreza, o desemprego (muitas vezes relacionados com o aumento da criminalidade) e as epidemias. Para solucioná-los era necessário a cooperação entre os diferentes estratos sociais, conformando um quadro em que as ações dos indivíduos tornaram-se mais interdependentes. Apesar das diferenças e assimetrias de poder entre classes sociais, seguiu-se, assim, um processo de responsabilização e engajamento coletivo na gestão dos riscos sociais. Durante o século XX, portanto, essa nova forma de administrar os riscos revelou-se um dos mecanismos mais efetivos de redução das desigualdades, da pobreza e de combate às enfermidades.

Há, também, quem conceba o welfare state como a solução histórica para o conflito entre capital e trabalho. Do ponto de vista do trabalho, como sublinha Przeworski (1989), partidos socialistas com base sindical na Europa desistiram do projeto socialista, o qual prometia a construção de uma sociedade ideal para os trabalhadores, porém incerta e apenas passível de concretização a longo prazo. E optaram, assim, por influenciar governos em prol do desenvolvimento das políticas sociais, algo que, embora distante do referido ideal, assegurava uma melhoria de vida a curto prazo. Do lado do capital, como sustenta Polanyi (1980), a proteção social se provou uma condição indispensável para a sobrevivência do sistema capitalista: sob os auspícios apenas das forças do mercado, o “tecido social” se deteriora, comprometendo, obviamente, o sistema econômico.

Huber e Stephens (2001) sustentam, ainda, que o desenvolvimento da proteção social pública constituiu um instrumento chave de redução das desigualdades de gênero. Particularmente nos países nórdicos, observou-se o desenvolvimento de políticas educacionais voltadas para desconstrução dos papéis de gênero socialmente construídos; políticas de ativação ao mercado de trabalho às mulheres; redução das disparidades de

níveis salariais entre homens e mulheres; a expansão de creches públicas; concessão de licença paternidade; e o estabelecimento de cotas de representação feminina no parlamento.

Dada essa importância histórica, então, o welfare state suscitou forte interesse acadêmico enquanto objeto de pesquisa, particularmente a partir da década de 1970. Nesse âmbito, destacam-se a série de estudos comparados e históricos comparados que se iniciam com o trabalho de Rimlinger (1971), Titmuss (1971), Wilensky (1975) e Flora (1986). No decorrer do tempo, o conceito de Estado de Bem-estar se aprofundou, tendo diferentes dimensões a ele incorporadas. Como bem ressalta Amenta (2003), os estudos sobre Estados de Bem-estar se consolidaram numa das áreas de pesquisa mais desenvolvidas das Ciências Sociais. Desenvolve-se na esteira da crescente discussão sobre metodologia e métodos de pesquisa nesse campo que alentaram, especialmente, o avanço de pesquisas comparadas. Por isso, as principais teorias explicativas acerca do surgimento e desenvolvimento do Estado de bem-estar são amplamente alicerçadas em achados empíricos, identificados por meio de inúmeros estudos comparativos qualitativos e quantitativos. Ao mesmo tempo, novos métodos de pesquisa têm surgido e permitido tanto a revisão dos postulados teóricos acerca dos fatores explicativos do desenvolvimento do welfare state, quanto do próprio valor heurístico deste conceito.

Especialmente, a proposta analítica de Esping-Andersen (1991) representa um salto metodológico e conceitual em relação às definições apresentadas na literatura, até então. Em diálogo com o trabalho de Marshall (1967), o autor afirma que o *welfare state* representa o advento de um novo contrato social a partir do qual se institucionaliza uma versão inédita de cidadania: a cidadania social que pressupõe direitos sociais legalmente garantidos aos cidadãos, os quais implicam na *desmercantilização* dos indivíduos, isto é, na redução de sua dependência do mercado como forma de garantir sua sobrevivência. A grande questão levantada por Esping-Andersen (1991), entretanto, é de que, em cada país, distintos contratos sociais foram firmados; razão pela qual há notável variação no grau de desmercantilização entre os distintos contextos. Essa questão era frequentemente encoberta nas análises tradicionais, na medida em que o conceito de welfare state era empregado para caracterizar diferentes realidades. Para salientar essa heterogeneidade, então, o autor propõe o conceito de *regimes de bem-estar* destinado a captar as diferentes magnitudes da cidadania e direitos sociais contemplados nos países industrializados.

Inspirado na tipologia formulada por Titmuss (1967), Esping-Andersen (1991) identifica três tipos distintos de *regimes de bem-estar*: o **liberal ou residual**, no qual se confere primazia à assistência aos pobres. Nele, o Estado estimularia o mercado como principal ente modelador das dinâmicas sociais; caráter que acarretaria redução dos efeitos da desmercantilização. Os exemplos desse modelo seriam: Canadá, Estados Unidos e Austrália. Denominado de regime de bem-estar **conservador-corporativista**, no segundo grupo se situariam países como a Alemanha, a Áustria e Itália. Embora não confirmem prioridade à opção do mercado como conformador social, tal qual os liberais o fazem, essa forma de regime forneceria direitos sociais reproduzindo as diferenças de status e classe. Disso resultaria uma capacidade redistributiva limitada. O terceiro grupo seria o *regime de bem-estar socialdemocrata/redistributivo*, observado especialmente nos países escandinavos, os quais se norteariam pelos princípios do universalismo e da alta desmercantilização. Tal como sua alcunha sugere, seus efeitos redistributivos se destacariam entre os demais regimes.

A partir de então, a tipologia formulada por Esping-Andersen (1991, 1999) tornou-se a principal referência na área de estudos do welfare state e inspirou uma série de outras pesquisas comparadas (CASTLES, F. G., 2008; HICKS; KENWORTHY, 2003; HUBER; STEPHENS, 2001; KANGAS; PALME, 2008). Essas pesquisas, entretanto, restringiam-se ao escopo de países pertencentes à OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico). A justificativa frequente para tal evocava a excepcionalidade das experiências históricas e sociais dos países do norte, às quais o conceito de *regimes de bem-estar* se destinava a retratar. Sendo assim, tal conceito não poderia ser transferido como aporte analítico dos países do sul, em função das diferenças históricas, sociais e culturais entre tais regiões (DRAIBE, 2007).

Contra essa perspectiva, desenvolveram-se uma série de estudos comparados sobre o caso asiático, durante a década 1990. De um lado, argumentava-se que grande parte das instituições presentes nos regimes asiáticos teriam sido moldadas à luz das concepções ocidentais modernas. De outro lado, destacava-se a velocidade do crescimento econômico dos regimes asiáticos, durante a década 1990, os quais evidenciavam o vigor e o desenvolvimento do capitalismo nestes contextos. Com base nisso, os pesquisadores asiáticos denunciaram que a única razão pela qual tal região era excluída dos referidos estudos comparados decorria do etnocentrismo dos pesquisadores ocidentais (PENG; WONG, 2010; WALKER; WONG, 2004)

Na esteira dos estudos asiáticos, portanto, ascenderam pesquisas comparadas sobre a região latino-americana. Pode-se dizer que o interesse pela região cresceu, especialmente, a partir dos anos 2000, por diversos motivos: 1) a estabilização macroeconômica após um longo período de crise; 2) a ascensão de governos de esquerda por toda a região; 3) o avanço dos níveis de gasto social em termos gerais; 4) a ascensão do paradigma de política social denominado de *universalismo básico*; 5) a redução dos níveis de pobreza e desigualdade (CECCHINI; MARTINEZ, 2011; FILGUEIRA *et al.*, 2006; HUBER; STEPHENS, 2012). Nesse período, intensifica-se o debate teórico e empírico, na Ciência Política, em torno do desenvolvimento dos *regimes de bem-estar* na América Latina.

A fim de analisar, então, esse debate que tem se dado na América Latina, pretendemos empreender uma pesquisa que responda às seguintes questões: *as teorias explicativas do desenvolvimento e retração dos welfare states europeus aplicam-se à América Latina?* Trabalhamos com a hipótese de que tais teorias encontram seus limites quando são simplesmente transpostas para o contexto latino-americano. *Além disso, pretendemos verificar: o conceito de regimes de bem-estar serve como ferramenta analítica da realidade latino-americana?* Nossa hipótese é de que há certo estiramento no uso desse conceito, obrigando os autores da área a realizar um ajuste para captar as suas especificidades.

Para responder a essas hipóteses, lograremos não somente uma sistematização teórica levando em consideração a sua aplicação para as especificidades latino-americanas, mas realizaremos também uma *meta-análise* dos estudos comparativos sobre regimes de bem-estar na América Latina que nos permitirá avaliar os achados levantados por tal literatura.

Apresentemos, então, a discussão que será empreendida em cada um dos três capítulos que propomos erigir. Destinaremos o **primeiro capítulo** à exposição das principais teorias e discussões analíticas a respeito do *welfare state* do norte global. Nessa direção, discutiremos metodologicamente a validade de tal conceito com base nos parâmetros analíticos apresentados por Adcock e Collier (2001), os quais identificam a existência de dois tipos de conceito - *background concepts e systematized concepts*. Feito isso, apresentaremos uma periodização das diferentes fases de desenvolvimento histórico dos *welfare states* europeus. À luz da literatura demarcamos cinco períodos-chaves: 1) a pré-história do welfare state; 2) a “origem” do welfare state (1880 – 1914);

3) período de consolidação e desenvolvimento (1918-1940); 4) a Era de Ouro do *welfare state* (1945-1975); 5) *Retrenchment* (pós-1975).

Em seguida, versaremos sobre as principais correntes teóricas engendradas nesse campo de pesquisa, quais sejam: a) a *teoria da convergência* (WILENSKY, 1974; CURTIGHT, 1965 *apud* AMENTA; SKOCPOL, 1985); b) a *State-centered* ou “Autonomia do Estado” (EVANS *et al.*, 1985; AMENTA; SKOCPOL, 1985) que se desenvolve na perspectiva neoinstitucionalista (AMENTA, 2005; PIERSON; SKOCPOL, 2006); c) *Mobilização de poder* (KORPI, 2006 [1981]; ESPING-ANDERSEN, 1985) que se desenvolve na perspectiva do *paradigmas de bem-estar* (ESPING-ANDERSEN, 1991; HUBER; STEPHENS, 2001). Crucial será, também, a exposição das teorias sobre o *Retrenchment* que remete aos mecanismos de mudanças e retração dos *welfare states* (BONOLI, 2006; ESPING-ANDERSEN, 1999; PIERSON, P., 1994, 1996)

Iniciaremos o **segundo capítulo** com a periodização do desenvolvimento dos *welfare states* latino-americanos. Identificamos igualmente cinco fases-chaves: 1) pré-história; 2) origem regimes de bem-estar latino-americanos (1920-1944); 3) período de expansão (1945-1979); 4) período das reformas estruturais (1980-2000); 5) o novo milênio ou período da Onda Rosa (2000-).

Feito isso, então, apresentaremos as principais teorias sobre o desenvolvimento do *welfare state* na América Latina, entre 1930 e 1970. Nesse interim, como assinalam Huber e Bogliacini (2010), verifica-se a reprodução, em certo sentido, de postulados teóricos construídos a partir do contexto norte. Assim, primeiro analisaremos o peso explicativo de variáveis econômicas, como crescimento econômico e globalização (SALEJ, 2013; SEGURA-UBIERGO, 2007; WIBBELS, 2006) - para, em seguida, avaliar a importância de variáveis políticas - democracia, força de esquerda e instituições políticas (HUBER; STEPHENS, 2012; SALEJ, 2013; SEGURA-UBIERGO, 2007). Serão expostas, também, as teorias sobre *Retrenchment* na região, particularmente sobre as reformas nos programas e de pensões, discutindo a importância de *variáveis exógenas*, como recessão econômica e globalização (BROOKS, 2008; KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; WIBBELS, 2006), bem como *variáveis endógenas*, como democracia e forças de esquerda (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012).

Concluiremos esse capítulo, então, discutindo a aplicabilidade do conceito de *regimes de bem-estar* ao contexto latino-americano. Preliminarmente, exploraremos os

principais argumentos contrários a essa transferência analítica, os quais são resumidos por Draibe (2007) em dois pontos: o argumento da *especificidade* ou do *excepcionalismo*, já mencionado anteriormente, no qual se prega que os *regimes de bem-estar* seriam produtos idiossincráticos dos condicionantes históricos particulares ao continente europeu; e o argumento da *insuficiência socioeconômica* de acordo com o qual o débil grau de desenvolvimento socioeconômico presente nos países latino-americanos os impediria de serem considerados como regimes de bem-estar (SOUZA, 1999; FILGUEIRA, 1997).

O **terceiro capítulo** se ocupará dos debates recentes desenvolvidos pelos estudos comparados a respeito dos *regimes de bem-estar* na América Latina. Atentaremos para as seguintes questões: a) a discussão conceitual da qual se serve cada autor; b) as dimensões e as variáveis consideradas como relevantes na conformação dos regimes de bem-estar latino-americanos; c) o método de análise; d) o recorte temporal pelo qual os regimes foram formados. A ideia é debater todos esses elementos metodologicamente, no intuito de apontar as contribuições e os limites de cada perspectiva teórica. Ao mesmo tempo, tentaremos colocar os diversos estudos em diálogo, de modo a identificar os avanços teóricos e analíticos conquistados ao longo das diversas pesquisas comparadas, bem como proporcionar uma sistematização da literatura.

Desde já, cabe delinear a sistematização que realizamos da literatura. O primeiro grupo de estudos enfatizam as *questões estruturais, os processos históricos e a dinâmica path dependence* (FILGUEIRA, 1997, 2005; BARBA, 2004, 2005; PRIBBLE, 2011) na construção de suas tipologias. A segunda corrente enfatiza as características distintivas dos regimes de bem-estar latino-americanos em relação aos regimes da OCDE, como o *inacabado processo de mercantilização, a permeabilidade institucional e informalidade* (GOUGH; WOOD, 2008; BARRIENTOS, 2008; FRANZONI, 2007; MARCEL; RIVERA, 2008). A terceira corrente destaca o *caráter produtivista* e a existência de uma forte semelhança entre os regimes asiáticos e os regimes latino-americanos (DRAIBE; RIESCO, 2007, 2011; DEL VALLE, 2008, 2009; RUDRA, 2007). Por último, discutiremos os estudos cujo corte temporal analítico abrange *o novo milênio ou o período de ascensão da Onda Rosa* (LEVITSKY; ROBERTS, 2011; SALEJ, 2013)

Com base nisso, finalmente, o desenho proposto é realizar uma *meta-análise*, isto é, “uma análise das análises” das partes empíricas desses estudos (BURNS;

BURNS, 2008). A ideia, então, é comparar as distintas formas de classificação e de agrupamento de países entre as diversas tipologias, a fim de encontrar confirmações e contradições entre os achados de cada estudo. Nesse sentido, pretendemos nos ater às seguintes variáveis para empreender tal comparação: a) o recorte temporal dos indicadores utilizados em cada tipologia; b) as diferentes classificações e dimensões consideradas na análise (ex. Estado, Mercado e Família); c) as diferentes opções de indicadores pelas quais os autores se pautam para mensurar o conceito pilar do paradigma dos regimes de bem-estar: a **desmercantilização** (ex. enfoque maior sobre as políticas educação e saúde ou sobre os programas de pensões). Isso permitirá, por fim, identificar contradições e confirmações entre as tipologias formuladas em cada estudo.

1. A CONSTRUÇÃO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR NA EUROPA

Neste capítulo, versaremos a respeito do desenvolvimento histórico dos welfare states europeus (contemplando em parte alguns países da OCDE) em forma de periodização. A ideia é identificar, com base na literatura, as tendências de desenvolvimento das políticas sociais nos diferentes contextos históricos. Em seguida, abordaremos as principais teorias sobre o welfare state nessa região, sejam aquelas que reportam aos mecanismos alentadores de sua expansão, sejam aquelas concernentes aos fatores que imputam retração às políticas sociais.

Antes disso, cumpre realizar uma discussão a respeito da validade dos conceitos de welfare state e regimes de bem-estar. Mais do que isso, explicitaremos em quais circunstâncias nos serviremos de cada um desses conceitos em nosso trabalho.

1.1 O CONCEITO DE WELFARE STATE E DE REGIMES DE BEM-ESTAR

Não obstante seja um dos vocábulos políticos mais longevos e socialmente populares, o conceito de *welfare state* suscita certa confusão ainda nos dias hoje. A razão patente, em primeira instância, reside no fato de que “Política social e welfare state são noções [...] cujo conteúdo varia não somente de nação para nação, mas, também, no decorrer do tempo.”(NULLMEIER; KAUFMANN, 2010, p. 82). Sua difusão ultrapassou as fronteiras nacionais de sua origem - a Inglaterra do pós-guerra - sendo apropriado e ressignificado em diferentes contextos sociais e culturais. Ao mesmo tempo, à medida que os estudos a respeito desse objeto político se intensificaram, após o fim da Segunda Guerra Mundial, tal conceito se aprofundara ao serem incorporadas novas dimensões à sua definição básica (AMENTA, 2003).

À edificação de um exame crítico desse conceito, convém trazer à tona o enquadramento analítico e metodológico proposto por Adcock e Collier (2001), voltado para a mensuração da validade¹ de conceitos quer em pesquisas quantitativas quer em

¹ Grande parte da discussão metodológica contemporânea alcançou relativo consenso de que fazer ciência pressupõe, sobretudo, seguir métodos e regras. Naturalmente, isso se aplicaria, também, às ciências sociais, seja em pesquisas quantitativas ou qualitativas. Desse pressuposto depreende-se a noção de objetividade, confiabilidade e validade. Kirk e Miller (1986, p. 20) os define assim: “Confiabilidade é o

qualitativas. Em termos de pesquisa na grande área de ciências sociais, tais autores propõem a seguinte tipologia de análise, dividida em dois grupos: os *background concepts* e os *systematized concept*. O primeiro refere-se aos conceitos com extensa trajetória histórica e com ampla difusão, em torno dos quais ocorre certa disputa conotativa. Enquanto tais, eles não teriam validade, na acepção metodológica do termo, pois provocam confusão semântica e não permitem ser mensurados a partir de dados empíricos. Elementos estes que dificultam sua ampla operacionalização. Conceitos dotados de validade, inversamente, seriam os “*systematized concepts*”, semanticamente bem delimitados e aptos a serem traduzidos em dados empíricos. À luz dessa tipologia, pode-se dizer que o conceito de welfare state insere-se no grupo dos *background concepts*, já que a ele convergem diferentes conotações. É digno de nota, porém, que Adcock e Collier (2001) sinalizam para a possibilidade de converter um *background concept* em *systematized concept*. Para tanto, seria necessário, antes de tudo, elencar as diversas possibilidades de interpretação do referido conceito e, a partir disso, eleger, de forma explícita, uma delas como aporte heurístico, que permita ser mensurada por meio de indicadores. Sigamos, portanto, a sugestão desses autores por meio de um breve resgate histórico desse conceito, para, então, recortarmos a acepção com a qual trabalharemos doravante.

É comum a atribuição ao historiador e cientista político britânico dos anos 1930, Sir Alfred Zimmern, o *status* de cunhador do termo. Ao empregá-lo, Zimmern buscava explicitar a reviravolta das diretrizes do Estado britânico, outrora despótico e conduzido pela política da força (*power state*), em contraste com a feição democrática de direito formatada no século XX. Em essência, tal historiador se valeu da oposição *power state/welfare state* para erigir uma perspectiva normativa da história política britânica, cujo enredo, traduzido para os termos atuais, ilustra mais propriamente o processo de democratização observado no país, entre o século XIX e XX. Mais tarde, a oposição *welfare state/power state* serviu também de base, na mesma década, para balizar as diferenças políticas entre Inglaterra (denotando o *welfare state*) e Alemanha nazista (*power state*). O primeiro norteava-se pelas demandas políticas e sociais domésticas, ao passo que o segundo expressava as suas ambições geopolíticas expansionistas (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; KERSTENETZKY, 2012; PIERSON, C., 1998).

grau do qual os resultados são independentes de circunstâncias acidentais da pesquisa e validade é o grau com o qual os resultados são interpretados em um caminho certo.”. A realização concomitante de confiabilidade e validade confere à pesquisa objetividade.

Se a “real” origem do termo remonta à década 1930, há considerável concordância, por outro lado, de que sua popularidade foi alçada no pós-guerra (ALBER, 1988; CASTLES, F. *et al.*, 2010; FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; KERSTENETZKY, 2012; NULLMEIER; KAUFMANN, 2010), quando passou a designar a inovadora configuração do Estado inglês erigido na década de 1940, cujas bases constitutivas aliavam os princípios formulados por John Keynes e William Beveridge². De um lado, a teoria de John Keynes representava a ruptura com os princípios da teoria econômica ortodoxa, na medida em que admitia a falibilidade dos mercados e, conseqüentemente, a necessidade de intervenção estatal. De outro lado, William Beveridge seria o autor do famoso *Plano Beveridge* do qual se seguiu o estabelecimento do serviço de saúde pública, previdência e a assistência social nacional (PIERSON, 1998). O produto da aliança entre essas duas perspectivas foi, então:

1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, *segurança social*, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma ‘rede de segurança’ de serviços de assistência (MISHRA, 1995 *apud* BOSCHETTI, 2003, p. 64).

Exaltado pelas Nações Unidas no pós-guerra, o sistema britânico inspirou a inauguração de sistemas de seguridade social em diversos países, incluindo asiáticos e latino-americanos (KUHNLE; SANDER, 2010). Na esteira desse processo, ao lado do avanço da hegemonia da língua inglesa pelo mundo (VEIT-WILSON, 2000), o conceito de welfare state se consolidou tanto no senso comum (ou nos discursos políticos) quanto no linguajar acadêmico, embora, vale sublinhar, com acepções frequentemente distintas³. Como distingue Alber (1988), tal termo goza de um caráter ambivalente, pois abarca tanto um sentido descritivo quanto um slogan político. De maneira geral, no senso comum e nos discursos políticos prevaleceu a face do “slogan político”,

² Marshall (1967) afirma que o welfare state britânico é equivocadamente reduzido ao plano beveridge. Em primeiro, pois, os pilares constitutivos do welfare state – saúde, educação e seguros – foram administrados por três comissões distintas, cada qual com um plano próprio de ação e “associadas com os nomes de Butler, Beveridge e Bevan – um conservador, um liberal e um socialista.”. Em segundo lugar, pois, o welfare state teria sido produto de um crescente sentimento de solidariedade na sociedade inglesa alentado pela guerra. Entretanto, Nullmeier & Kaufmann (2010) acusam Marshall (1967) de ter exagerado os efeitos da guerra sobre essa dimensão de solidariedade na sociedade inglesa.

³ A exceção, por certo, são os Estados Unidos, onde o termo não vingou (NULLMEIER; KAUFMANN, 2010; SKOCPOL; AMENTA, 1986).

fortemente associado com o regime socialdemocrata sueco⁴, em relação ao qual muitos se identificam como norte de organização política, econômica e social, ao passo que, para outros (em larga medida alinhados com os preceitos neoliberais), trata-se de algo indesejável ou um mal a ser evitado. Na área acadêmica, por seu turno, ambas as abordagens estão presentes: enquanto slogan político, o welfare state aparece mais frequentemente nas discussões sobre teoria da justiça ou ideal de sociedade justa⁵; e a face descritiva, talvez a abordagem prevalecente, fora consolidada em grande medida pelos estudos históricos comparativos realizados no campo das ciências sociais. Feita essa distinção, convém centrarmos nossos esforços analíticos em torno do desenvolvimento deste conceito no campo acadêmico.

No campo acadêmico, o termo apresentou trajetória própria, distintas acepções lhe foram atribuídas, a partir de variados vieses teóricos e metodológicos, em meio à extensa literatura⁶ debruçada em abordar o tema no século XX. Em uma das formulações, (1) ele aparece como correlato aos países ricos e industrializados (FLORA, 1986; TITMUSS, 1974; WILENSKY, 1974); em outra (2), o welfare state é entendido enquanto Estado comprometido em implementar políticas sociais - por vezes, inclusive, a ideia de welfare state se confunde com a de política social em si (EVANS; SKOCPOL; RUESCHEMEYER, 1985; SKOCPOL; AMENTA, 1986); na perspectiva neomarxista (3), trata-se de instrumento erigido pela burguesia com o intuito de satisfazer as necessidades contemporâneas do capitalismo (GOUGH, 1979; O'CONNOR, 1977; OFFE, 1984); reivindicando uma exegese normativa (4), a chamada *teoria da cidadania* enfatiza uma dimensão simbólica do welfare state, a saber: enquanto representação do advento de um novo contrato social entre cidadãos e Estado (CASTEL, 1998; ESPING-ANDERSEN, 1991; MARSHALL, 1967); finalmente, cabe mencionar a vertente para a qual o rótulo de welfare state remete aos Estados que garantem um mínimo de proteção social aos seus cidadãos (BRIGGS, 2006; WILENSKY, 1974). De fato, não raro é possível perceber um deslocamento entre

⁴ Regime marcado pelo seu caráter distributivo, universalista e pela ampla provisão de políticas sociais.

⁵ Aqui, encontra-se três vertentes entre aqueles: (1) aqueles que veem o regime social-democrata como ideal (SEN, 1999; VAN PARIJS, 1997); (2) os que o enxergam como um mal a ser evitado (HAYEK, 1990; MURRAY, 2006) e a chamada terceira via (3) que busca mesclar os princípios do liberalismo econômico com a da socialdemocracia (GIDDENS, 2006).

⁶ Para trabalhos que revisam a imensa literatura sobre o welfare state, ver: Amenta e Skocpol, (1986); Arretche, (1995), Draibe (2007), Esping-Andersen e Hicks (2005), Faria (2007), Fiori (1997) e Myles e Quadagno (2002).

três ou duas das acepções citadas acima, em um mesmo estudo. Este é o caso, por exemplo, do trabalho clássico de Wilensky (1974)⁷.

Durante muito tempo, a formulação de Briggs (2006) e Wilensky (1974) foi a de forma mais recorrente adotada entre os cientistas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991). Há, inclusive, quem reivindique, para os dias atuais, a retomada desse conceito (VEIT-WILSON, 2000), mas com algumas reformulações. O problema imanente a essa proposta, contudo, dá-se uma vez que ela pressupõe a definição do que seria um “mínimo necessário” a todos os indivíduos, ela mesma padecedora de outras problemáticas. Afinal de contas, não existe uma única definição objetiva e universal de “mínimo necessário”, mas, antes, seu sentido é modelado pelo contexto histórico e cultural que a circunscreve. Ainda que o caráter contextual seja controlado, é preciso pontuar que existem diferentes propostas de mensuração, o que torna tal conceito, ao fim e ao cabo, ele mesmo uma polêmica à parte (Cf. LADERCHI *et al.* 2003; SEN, 1999).

Nas últimas décadas, entretanto, ganhou notável projeção as vertentes de análises comparadas e de análises históricas comparadas (AMENTA, 2003; DRAIBE, 2007). A refinada preocupação metodológica, assim como a formulação de postulados fundamentados em dados empíricos, lhes conferiu, por assim dizer, um status hegemônico neste campo de estudos. Nessa vertente, os trabalhos de Polanyi (1980)⁸ e Rimlinger (1971) mostram-se capitais para a interpretação histórica do que o welfare state representou para a sociedade ocidental. Ambos os trabalhos assumem que essa nova organização política seria produto da crise paradigmática do liberalismo econômico, hegemônico no século XIX, e a conseqüente reformatação ontológica ocorrida na transição entre o final deste século XIX e o início do século XX na Europa.

Trataremos dos mecanismos sociais e históricos agentes desta crise em pormenores no tópico seguinte. Por ora, vale registrar as características salientes concernentes ao que os referidos autores denominaram de *paradigma liberal*.

⁷ O trabalho de Wilensky (1975, p.1) inicia-se com a definição clássica: “A essência do welfare state reside na proteção oferecida pelo governo de padrões mínimos em termos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, garantidos para todos os cidadãos como direitos políticos, não como caridade.”. Apesar disso, o autor nitidamente guia sua discussão a partir dos países industrializados. Não por acaso, suas regressões apontam para a industrialização como variável de maior peso explicativo do surgimento do welfare state.

⁸ A rigor, o trabalho de Polanyi (1980) não se enquadra dentro do que se concebe enquanto estudos históricos comparativos, na medida em que se debruça, em larga medida, em analisar a história inglesa. Contudo, a interpretação arquitetada por Polanyi (1980) ao processo de transição de paradigmas do século XIX para o século XX exerce grande influência nos estudos contemporâneos.

Essencialmente, regeram esse paradigma os preceitos pilares do liberalismo econômico, fundado por Adam Smith, cujo axioma central radica no conceito de mercados autorreguláveis e naturalmente tendentes ao equilíbrio. Esse axioma sugere que à conquista da prosperidade material basta apartar ao máximo a atuação do Estado sobre as transações econômicas, mantendo o que ficou conhecido historicamente como livre mercado (POLANYI, 1980). A perspectiva smithiana subsidiou, por sua vez, a formatação do Estado liberal cuja atuação passou a se resignar à proteção dos cidadãos de invasões estrangeiras e da violência e criminalidade doméstica, ao mesmo tempo engajando-se na administração da infraestrutura a fim de promover a modernização e o desenvolvimento econômico (FLORA, 1986; KUHNLE; SANDER, 2010).

Além disso, a ordem liberal norteava-se por uma visão específica a respeito dos problemas sociais, tais quais a indigência e a pobreza. Ambos eram interpretados como questões de foro individual; isto é, a responsabilidade era dos homens livres que, por indolência, se encontravam nessa situação: os vagabundos. Consoante com o princípio de mercado autoregulável, a ortodoxia econômica acreditava que a intervenção pública sobre tais aspectos contaminaria o livre mercado, comprometendo a prosperidade material. Com efeito, a proteção social era desempenhada, em grande medida, por instituições religiosas guiadas pelo princípio da caridade (CASTEL, 1998; KUHNLE; SANDER, 2010; POLANYI, 1980; RIMLINGER, 1971).

Contudo, diante do latente agravamento do problema da pobreza e da indigência, acarretadas pela “fé cega” no mecanismo de autorregulação do mercado, o paradigma liberal desemboca numa crise arrebatadora, ao final do século XIX. A partir daí, a pobreza e a indigência passaram a ser vistas como problemas coletivos, em vez de individuais, suscitando intervenção estatal sobre eles. Na esteira do processo do que De Swaan (1988) denominou de “coletivização dos riscos sociais”, instaura-se, assim, um novo paradigma que prevê a responsabilização do poder público sobre determinados problemas sociais, a partir do qual surgem os denominados sistemas de proteção social. Nas palavras de Kuhnle e Sander (2010, p. 64, tradução livre):

A seguridade social [*social insurance*] e o seguro social [*social security*] vieram encarnar uma concepção inteiramente nova de proteção social na história dos Estados nações. [...] Agora, com o desenvolvimento da seguridade social [*social insurance*], o Estado passou a se envolver na proteção numa escala sem precedentes, lidando com várias categorias de insegurança econômica e provendo serviços e renda sobre a base dos direitos individuais (Marshall 1964a). A seguridade social foi o elemento cerne da emergência de um novo papel do Estado[...].

É nesse processo, então, que a tradição histórico-comparativa⁹ identifica a ascensão dos welfare states. Essa constatação fundamenta um novo entendimento do fenômeno, qual seja, a de que o **Estado de bem-estar** passa a ser definido em oposição ao **Estado liberal** do século XIX (FLORA, 1986; PIERSON, C., 1998). Se a atuação do **Estado liberal** resignava-se às dimensões citadas anteriormente, o **welfare state**, por seu turno, simboliza o surgimento dos sistemas de proteção social a partir dos primeiros programas de seguro e pensões (KUHNLE; SANDER, 2010), a responsabilização coletiva pelos riscos sociais (DE SWAAN, 1988), o comprometimento estatal sobre os problemas sociais (KERSTENETZKY, 2012), a provisão de educação e saúde pública (MARSHALL, 1967), e, finalmente, a mudança da forma de legitimidade do Estado nacional - da base estritamente na força para a política social (FLORA; ALBER, 1981).

Com efeito, na perspectiva comparativa, o conceito de welfare state deixa de aludir tão somente ao aparato estatal keynesiano-beveridgiano engendrado na Inglaterra, mas se reveste de contornos mais genéricos, referindo-se a Estados com graus distintos de desenvolvimento e modelos de proteção social. Daí porque diferentes arranjos estatais como o *État-Providence*¹⁰ francês e o *Sozialstaat*¹¹ alemão, por exemplo, desde então são traduzidos como welfare states¹²: afinal de contas, ambas as expressões demarcam, ainda que por processos históricos e políticos diferentes, o advento do

⁹ Draibe (2007) afirma que a primeira geração de estudos comparativos foi inaugurada por Titmuss (1958) seguida por Marshall (1967), Briggs (1961), Rimlinger (1971), Hecló (1974) e Wilensky (1975). A segunda geração seria os trabalhos de Flora (1986), Flora e Heidenheimer (1986), Alber (1986); Ferrers (1984) e Áscoli (1984). A essa lista Amenta (2003) acrescenta os trabalhos de Collier e Messick (1975), John Stephens (1979) e Skocpol (1992).

¹⁰ Castel (1998) mostra-se contrário ao emprego do termo *État-Providence* (Estado Providência), pois este teria sido cunhado pelos detratores da intervenção pública, iniciada na França, no final do século XIX. Tratar-se-ia de um termo pejorativo, com o qual tais detratores visavam criticar tais intervenções ao acusá-las de assistencialistas e manipuladoras, sugerindo uma relação de dominação do Estado, ator ativo, sobre os trabalhadores, atores passivos. Na opinião de Castel (1998), entretanto, esse conceito omite a dimensão recíproca constituída entre Estado e trabalhadores, a partir da lógica dos direitos e deveres, assim como o papel crucial que o movimento operário desempenhou no processo de construção dessa nova forma de Estado. Por essa razão, o autor se declara adepto do termo *Estado social*.

¹¹ Flora e Heidenheimer (1981) afirmam que o emprego do conceito *Wohlfahrstaat* – tradução direta de welfare state - figurava um sentido estritamente burocrático, mais especificamente no que se refere ao desenvolvimento do aparato estatal enquanto meio de atingir objetivos políticos, unificação nacional e domínio social, perseguidos por Guilherme II. Por essa razão, o termo seria utilizado quase de forma exclusiva pelas lideranças políticas prussianas. Mais do que isso, como assinala Alber (1988) o termo *Wohlfahrstaat* carregava um sentido negativo, ao passo que de *Sozialpolitik* – tradução direta de política social – denotava o sistema de proteção social junto com a legislação trabalhista, sustentando um sentido positivo.

¹² É digno de nota que essa tradução se dá em larga medida no mundo acadêmico anglo-saxão. Boschetti (2003) pontua que na literatura francesa, o welfare state – identificado como fenômeno exclusivamente inglês – raramente se confunde com o *État-Providence*.

compromisso público sobre a proteção social, iniciados com os primeiros programas de seguros e pensões, assim como a política de educação e saúde pública.

Quanto à validade e às formas de mensuração deste conceito, trata-se de um quesito que ainda suscita extensos debates (Cf. CLASEL; SIEGEL, 2008). Em parte, isso se deve às diferentes abordagens analíticas e disciplinares e, de outra parte, relaciona-se ao fato de que a maneira de se mensurar o welfare state se modifica conforme o período histórico sobre o qual a análise repousa. Mas, de maneira geral, os principais indicadores utilizados para analisar o welfare state são o montante de gasto social em proporção com o PIB ou com o gasto público total (ambos de preferência de forma desagregada) e o nível de cobertura dos principais programas sociais (política de educação, saúde, programas de seguro e pensões).

Mais recentemente, contudo, difundiu-se nesse campo de pesquisa um novo aporte conceitual, desenvolvido por Esping-Andersen (1991, 1995) cujo mote interpretativo reporta à teoria de Marshall (1967). Nessa perspectiva, o advento do welfare state teria representado o estabelecimento de um novo contrato social entre Estado e sociedade mediado pela noção de cidadania social. A essa formulação Esping-Andersen (1991) acrescenta que a cidadania social se desdobra do conceito de direitos sociais amparados em instrumentos legais invioláveis e responsáveis pelo que ele denomina de efeito da *desmercantilização* dos indivíduos, ocorrido “quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (1991, p. 102). Trata-se de um marco nos estudos comparados na área, uma vez que rompeu com as perspectivas que percebiam o welfare state como fenômeno monolítico, tanto mais, pois, reconheceu a diferença entre a gama de direitos sociais garantidos em cada contexto. No intuito de balizar tais diferenças, o autor sugere o conceito *regimes de bem-estar*, no lugar de Estado de Bem-Estar, cuja mensuração se dá por meio de dados empíricos sobre a gama de provisão de direitos sociais garantidos em cada contexto (STEPHENS, 2010)¹³. Ao mesmo tempo, a transformação para o conceito de *regimes de bem-estar* propõe uma descentralização analítica, que até então recaía sobre o Estado, para enfatizar como as diferentes dinâmicas relacionais entre Estado, mercado e família produzem distintos padrões de bem-estar.

¹³ Stephens (2010) afirma que a base de dados na qual Esping-Andersen se pauta é *Social Citizenship Indicators Programme* (SCIP) sobre os países da OCDE, construído pelo próprio Esping-Andersen em parceria com Walter Korpi. Os direitos sociais analisados nesse programa são: “seguro-desemprego, auxílio-doença, seguro de invalidez, pensões e prestações familiares”.

Finalmente, é preciso pontuar que pretendemos, no presente trabalho, apoiar-nos sobre o conceito de *regimes de bem-estar* como ferramenta analítica durante a tarefa que será consumada, particularmente, no terceiro capítulo. Não será possível, entretanto, a utilização desse conceito em dois momentos: primeiro, quando discutirmos as diversas teorias do welfare state, até porque, o conceito de *regimes de bem-estar* reporta-se a um enquadramento teórico específico em meio a tantos outros; segundo, quando apresentarmos uma análise histórica de desenvolvimento das políticas sociais. A rigor, um estudo histórico calcado no conceito de *regimes de bem-estar* implicaria numa análise capaz de captar, de forma conjugada, as mudanças ocorridas nos três níveis de análise subjacentes a este conceito: Estado, Mercado e família. O fato é que desconhecemos qualquer estudo histórico que cumpra com tais requisitos, mas senão enfocam o desenvolvimento da proteção social e, portanto, repousam a análise fundamentalmente sobre às políticas de educação, saúde, aos programas de seguro e às políticas de regulação do mercado de trabalho. Por todas essas razões, portanto, adotaremos o conceito de welfare state, nos dois momentos mencionados, como correlato à proteção social.

1.2 A HISTÓRIA DO WELFARE STATE EUROPEU

É recorrente se deparar na literatura com o axioma de que “o moderno welfare state é uma invenção europeia – da mesma forma que o Estado nação, a democracia de massa e o capitalismo industrial.”(FLORA, 1986, p. XII). A propósito, no recém lançado *Handbook of welfare state*, essa concepção é uma vez mais corroborada por Castles *et al* (2010). Que o welfare state beveridgiano-keynesiano inglês ou o modelo sueco – a sua versão máxima nos termos de Kerstenetzky (2012) – são invenções europeias, não há dúvidas. Como posto no tópico anterior, contudo, o conceito de welfare state, na tradição histórica comparativa, remete-se ao surgimento dos sistemas de proteção social e ao aprofundamento do comprometimento público em torno dos riscos sociais, em meio à transição do século XIX para o século XX. Sob esse anglo, é inexplicável que tal fenômeno político continue sendo compreendido como invenção europeia, tanto mais, pois, há ampla gama de evidências sobre a preconização da legislação trabalhista na Austrália e Nova Zelândia (HUBER; STEPHENS, 2001) e de programas de seguro e pensões na Argentina e no Uruguai (HAGGARD; KAUFMAN,

2008; MESA-LAGO, 1985), como veremos no capítulo a seguir. Seja como for, foi com base nos casos europeus que os estudos sobre o welfare state se iniciaram, o que torna conveniente iniciar nossa análise histórica a partir deles.

Subjacente a qualquer delineamento histórico acerca de um fenômeno social ou político reside, a rigor, uma teoria explanatória que atribui peso causal a determinadas variáveis, em detrimento de outras, que se imprimem como nexos entre os fatos no desencadeamento da narrativa. Em relação aos welfare states europeus, enquanto objetos de estudos, a tarefa de lhes traçar uma narrativa histórica unívoca se depara com a variedade de construtos teóricos explicativos e perspectivas metodológicas. Neste interim, realça-se, especialmente, o contraste entre as periodizações¹⁴ delineadas no campo dos estudos historiográficos, logrados por historiadores, frente às periodizações traçadas pelos estudos históricos comparativos, presentes no campo da Ciência Política, acerca do tema (NULLMEIER; KAUFMANN, 2010). Elucidemos em que cada um desses métodos consiste.

O *método comparado* é, em essência, uma forma de controle (SARTORI, 1970): verifica-se determinadas hipóteses por meio da análise de diversos fenômenos do mesmo gênero, espécie e do mesmo nível de análise de variáveis (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970), buscando identificar, entre eles, a presença de características constantes ou variações que permitam construir inferências causais. O *método histórico comparado* se dá quando a análise comparativa é empregada para compreender processos e trajetórias históricas, a título de explicar diferenças ou padrões entre importantes eventos históricos, pautados pela lógica da causalidade, e que possam ser aplicados a outros casos (AMENTA, 2003). Além disso, não se restringe a nenhuma vertente teórica, tampouco a alguma aspiração qualitativa ou quantitativa. Difere-se da historiografia, porque busca entender a causalidade entre pequenos processos e desvendar algumas questões em meio a contextos históricos, enquanto os historiadores buscam compreender tais contextos como um todo (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003).

¹⁴ Conforme Nullmeier e Kaufmann (2010, p. 83, tradução livre): “Periodizações são interpretações da história vinculadas a um número de assunções críticas. Para distinguir períodos ou épocas, eles demarcam o início de algo novo ou diferente, o cruzamento dos limiares, as discontinuidades e rupturas dos processos históricos e desenvolvimentos”.

Isso posto, comparemos, então, as periodizações¹⁵ realizadas a respeito do welfare state nas duas abordagens. Conforme Flora e Heidenheimer (1981), grande parte da historiografia acerca do welfare state fora produzida por historiadores britânicos que, por sua vez, centraram-se suas análises sobre o desenvolvimento desse fenômeno político na Inglaterra. Ora, embora o caso inglês seja de fato emblemático, incorre-se, entretanto, num equívoco pressupor que nele condensa-se toda a complexidade das variadas trajetórias europeias. A propósito das periodizações, Nullmeier e Kaufmann (2010, p. 83) assinalam que o quadro interpretativo desenhado pelos estudos historiográficos norteia-se por meio de dois grandes períodos: “o longo século XIX (aproximadamente de 1770 a 1914/18) e o curto século XX (1914/18 a 1989/91)”, demarcados a partir de “eventos chave (as revoluções americana e francesa, a Primeira Guerra Mundial, o fim do socialismo); e as mudanças culturais, sociais e políticas indicados por estes eventos”. Para os estudiosos que se servem do método histórico-comparativo, por contraste, ambos os períodos realçados – 1770 a 1914/18 e 1914/18 a 1989/91- não expressam grandes peculiaridades do ponto de vista do desenvolvimento histórico dos Estados de Bem-estar. Quanto a essa disjunção exegética muito se defende que, nessa seara, os estudos históricos-comparativos gozam de maior objetividade¹⁶, porquanto se abastecem amplamente de dados empíricos (AMENTA, 2003; NULLMEIER; KAUFMANN, 2010)¹⁷.

Dentro desse campo de estudos, as primeiras periodizações mais amplas¹⁸ sobre o desenvolvimento histórico dos welfare states foram realizadas por Flora e Alber (1981). Muito influenciado por estes advém o trabalho de Christopher Pierson (1998), o qual, nesse quesito, talvez obtenha o mais notável respaldo na literatura contemporânea. Ainda assim, não se pode desconsiderar as limitações que lhes são inerentes, entre as quais, como atentam Nullmeier e Kaufmann (2010), sobressai o excessivo enfoque

¹⁵ Segundo Mahoney e Rueschemeyer (2003), os estudos históricos comparativos se diferem, também, da sociologia histórica e do institucionalismo histórico. Quanto ao primeiro, embora compartilhe de muitos postulados em termos de métodos, a sociologia histórica se vincula às tradições interpretativas *a priori* – tal como o pós-modernismo – que estudos históricos comparados se recusam a fazer. Quanto ao segundo, embora se sirva da análise histórica, nem sempre se engaja em sistematizar comparações.

¹⁶ Aqui o termo objetividade é empregado em sua acepção metodológica e, uma vez mais, remete ao trabalho de Kirk e Miller (1986).

¹⁷ Amenta (2003), por exemplo, afirma que os estudos sobre o welfare state e políticas sociais consolidaram-se como uma das áreas de pesquisas mais prósperas e desenvolvidas, dentro da Ciência Política, em função de sua vasta produção científica, à luz da qual se alentou um substantivo embate entre argumentos e inferências. Vasta produção esta que apresenta uma rica combinação de pesquisas qualitativas e quantitativas, tanto mais tem desenvolvido pesquisas a partir de novas abordagens metodológicas. Tudo isso tem munido essa área com uma gama robusta de achados empíricos, sobre os quais as principais formulações teóricas contemporâneas na área tem se ancorado.

¹⁸ Refiro-me aqui aos trabalhos que analisaram a Europa como um todo, não somente alguns países.

conferido ao avanço do gasto público em proporção com o PIB, critério de mensuração de cujas fraquezas Esping-Andersen já tratou amplamente (1991)¹⁹.

A periodização de Pierson (1998) se divide em: 1) nascimento do welfare state (1880-1914); 2) período de consolidação e desenvolvimento (1918-1940); 3) Era de Ouro (1945-1975) e, por fim, 4) o período de retração (pós-1975). De saída, a essa matriz acrescentamos um período destinado à pré-história do welfare state. A pertinência desse período já foi largamente assinalada na literatura (ALBER, 1988; ESPING-ANDERSEN; HICKS, 2005; FLORA, 1986; KUHNLE; SANDER, 2010), com destaque para a análise estabelecida por Rimlinger (1971) que o divide em duas fases: sendo a primeira denominada de “*período das Leis dos Pobres*”, em que surgem “as velhas ou as primeiras leis dos pobres” e cuja abrangência temporal engloba o século XVI até o final do século XVIII; enquanto que o segundo período seria o da (2) “*ruptura liberal*”²⁰, referente ao século XVIII.

Não obstante existam inúmeras alternativas de periodizações²¹ ao trabalho de Pierson (1998), também é verdade que, quaisquer que sejam o enfoque delas, inexoravelmente padecem de entraves e lacunas. Como bem pontua Pierson (1998): dificilmente se construirá uma ampla periodização desprovida de limitações e que goze de unanimidade. Some-se a isso que o montante de gasto social se reveste de grande importância analítica, sobretudo no que tange às primeiras fases de desenvolvimento do welfare state. É, pois, bastante indicativo quando os países europeus saem do patamar nulo de gasto para destinar 3% em proporção com o PIB e, mais tarde, ultrapassar os 5%. Em todo caso, feitas essas ressalvas, cabe dizer que adotaremos como estratégia expositiva a periodização de Pierson (1998), incrementando-lhe ora interpretações, ora informações apresentadas por outros estudos.

¹⁹ Para Esping-Andersen (1991), a definição pautada pelo montante de gasto é problemática, pois desconsidera a forma pela qual os recursos são alocados. O autor cita o exemplo da Áustria cuja considerável proporção dos gastos sociais destina-se a benefícios de funcionários públicos privilegiada, prática totalmente distinta da concepção de direitos sociais.

²⁰ Tradução livre de *Liberal break*.

²¹ Sobre uma revisão dessas periodizações ver: Nullmeier e Kaufman (2010).

1.2.1 A pré-história do welfare state

Um enquadramento²² habitualmente adotado para ilustrar o processo histórico e social que deu margem ao advento do welfare state, na Europa, centra-se sobre a análise da transformação dos padrões de administração dos riscos sociais ao longo da história. Embora toda história contada se baseie em recortes dos fatos, cremos que, no caso em questão, há excessiva ênfase inconsciente ou não sobre o lado benévolo do desenvolvimento histórico do welfare state. Talvez, o enquadramento proposto pelo neomarxista Ian Gough (1979) seja o mais completo apresentado até então, qual seja: o welfare state como fenômeno contraditório que permitiu, de fato, melhorar o bem-estar social, protegendo os indivíduos frente às perversidades “do jogo cego das forças de mercado”(1979, p. 12), mas que, em contrapartida, implicou no crescente controle das pessoas, seja para adaptá-las às exigências da economia capitalista seja para forjar o Estado Nacional. Para fazer jus a esse enquadramento, convém iniciar nossa reconstrução histórica a partir do período feudal.

Do ponto de vista das relações de trabalho, vigorava nessa época um vínculo de tutela e servidão delineadas por meio do sistema de corveias, entre suserano e vassalo. Em troca da proteção fornecida pelo suserano, o vassalo oferecia seu trabalho nas terras (CASTEL, 1998). Apesar disso, afirma Marx (2013), parte razoável do tempo de trabalho do camponês era reservada ao cultivo de suas próprias terras, as chamadas terras comunais, cuja existência persistiu mesmo com a dissolução do feudalismo.

Do ponto de vista das formas de proteção social e gestão de riscos, Castel (1998) nos conta que inicialmente estas se davam em nível local, não necessariamente mediada por instituições específicas, operava senão por meio de uma rede de dependência mútua, construída sobre o manto dos vínculos familiares, de trabalho ou vizinhança. Assim, órfãos, inválidos e indigentes eram socorridos por força de uma solidariedade espontânea, seja ela familiar ou comunal. Ao mesmo tempo, a caridade sempre foi concebida como um dever cristão, ficando a cargo da Igreja Católica assistir os pobres nas paróquias e nos mosteiros locais. Não se pode esquecer, ainda, do papel desempenhado pelas guildas e as corporações de ofício enquanto importantes espaços

²² Como Flora e e Heidenheimer (1981) mencionam, há diferentes enquadramentos históricos como aquele dados por Foucault e Giddens. O primeiro enfatizando o desenvolvimento das relações de poder e, o segundo, enfatizando o desenvolvimento da modernidade.

de solidariedade entre artesãos, nas cidades medievais, quer do ponto de vista da produção quer do ponto de vista da proteção social.

Reportemos, nesse ponto, à **primeira fase da pré-história do welfare state**, denominada por Rimlinger (1971) de *Leis dos pobres*. A característica marcante dessa fase assenta na ascensão dos primeiros Estados nacionais – ex: França, Espanha, Portugal e Inglaterra – erigidos sob a égide do absolutismo e da doutrina econômica mercantilista. As práticas mercantilistas tinham por meta promover prosperidade material através da incessante obsessão por manter a balança comercial positiva – ou seja, exportar mais produtos do que importar – à conquista da qual a ingerência do Estado nos intercâmbios econômicos se revestia de importância capital. Paralelamente, o projeto absolutista forjava a ideia de nação e exaltava uma tradição paternalista de Estado, impulsionando o desenvolvimento da burocracia em território nacional e reproduzindo o referido padrão de atuação estatal, também, sobre os problemas sociais tais como a pobreza e a indigência (FLORA; ALBER, 1981). Ora, à luz desse registro histórico, autores como Kerstenetzky (2012) e Pierson (1998) atentam para o equívoco de se tratar o surgimento do welfare state enquanto o início da intervenção pública sobre os problemas sociais. Afinal de contas, o Estado mercantilista já o fazia; porém, decerto, por meio de estratégias radicalmente distintas das intervenções que vieram a ser frequentes após o final do século XIX.

Embora seja arriscado esboçar postulados generalizantes acerca das políticas mercantilistas europeias, Rimlinger (1971) pondera que, apesar da diversidade, elas tinham em comum o ensejo por defender os interesses nacionais²³. À medida que o capitalismo se desenvolve no seio do período mercantilista, avança uma mentalidade social que percebe a riqueza nacional como epifenômeno do trabalho. Conduzida às últimas consequências, essa mentalidade passa a julgar a pobreza e a indigência como inimigas dos interesses nacionais e, enquanto tais, deveriam estar sujeitas à intervenção

²³ À época, um dos elementos considerados como mais importantes para tal remetia ao tamanho da população, a qual era vista como “um recurso para produzir riqueza ou mesmo como uma riqueza em si”(RIMLINGER, 1971, p. 14). Dessa perspectiva seguiram-se uma série de políticas para estimular o crescimento populacional, na França e na Inglaterra, dentre as quais o autor cita a concessão de benefícios governamentais, ao final do século XVIII, para pais com 10 filhos vivos e para aqueles com 20 vinte filhos vivos ou mortos. Eis a “gênese”, pode-se dizer, das políticas modernas de auxílio familiar, com a radical diferença de que, no período mercantilista, as intervenções estatais não tinham por objetivo promover o bem-estar familiar, senão estavam interessadas em contribuir para os interesses nacionais. Prova disso é que seus defensores estavam conscientes de que o resultado dessas políticas populacionais acarretariam aumento da pobreza. Esta, no entanto, não era vista como um problema, mas, antes, um meio para o crescimento populacional; daí se formata a doutrina econômica conhecida como “utilidade da pobreza”, defendida por Mandeville.

do Estado. Em vez de uma questão local, tal qual se dava na idade média, a pobreza se converte, então, num problema nacional. A título de ilustração, Kuhnle e Sander (2010) mencionam o “*Act for the Relief of the Poor*” de 1601 estabelecendo de um sistema nacional de auxílio (a ser administrado pelas paróquias) às crianças destituídas, aos descapacitados e enfermos, aos desempregados e sem ocupação profissional²⁴ na Inglaterra elisabetiana. Nessa mesma direção caminhou a política prussiana por meio da “*Landrecht*” de 1794 que institucionalizou o *modus operandi* paternalista do Estado para com os pobres. Mas Rimlinger (1971) sublinha que, acima de tudo, o enquadramento político estatal conferido ao problema da pobreza era expressamente a repressão. Eis, então, um elemento fundamental que o distingue das intervenções públicas modernas.

É na segunda metade do século XVIII, mais especificamente em 1830 (POLANYI, 1980), que se dá início a uma transformação profunda na sociedade europeia e dará cabo ao que Rimlinger (1971) denomina de *Ruptura liberal*. Do ponto de vista ontológico e normativo, com a irrupção das Revoluções americana e francesa, a par do colapso sucessivo de regimes absolutistas na Europa, ocorre, por sua vez, uma ampla difusão dos ideais iluministas e do liberalismo econômico, fato que recrudescer o debate sobre direitos e liberdades individuais. Se antes a retórica política girava em torno do Estado e dos interesses nacionais, agora, por sua vez, o livre mercado e a liberdade dos indivíduos figuram no palco central do debate político e normativo da época. Do engodo do mercado espontâneo próspero se formata a concepção de Estado liberal, conforme a máxima de que o mercado é o âmbito da liberdade e da prosperidade, ao passo que qualquer intervenção estatal na vida social é associada com o *ancien régime* (CASTEL, 1998; POLANYI, 1980; RIMLINGER, 1971). Conhecido por delinear uma das interpretações mais refinadas desse período, Polanyi (1980, p. 51) afirma:

Animada por uma fé emocional na espontaneidade, a atitude de senso comum em relação à mudança foi substituída por uma pronta aceitação mística das consequências sociais do progresso econômico, quaisquer que elas fossem. As verdades elementares da ciência política e da arte de governar foram primeiro desacreditadas, e depois esquecidas. Não é preciso entrar em minúcias para compreender que um processo de mudança não-dirigida, cujo ritmo é considerado muito apressado, deveria ser contido, se possível, para salvaguardar o bem-estar da comunidade. Essas verdades elementares da arte de governar tradicional, que muitas vezes refletiam os ensinamentos de uma filosofia social herdada dos antepassados, foram apagadas do pensamento dos

²⁴ Tradução livre.

mestres do século dezenove pela ação corrosiva de um utilitarismo, aliado a uma confiança não-crítica nas alegadas propriedades auto-curativas de um crescimento inconsciente.

Em face do advento do capitalismo industrial, a sociedade europeia passa por uma reestruturação radical. Embora o rebento do capitalismo industrial seja frequentemente associado com as cidades, Marx (2013) já demonstrava a importância das transformações ocorridas no campo, entre o século XV e XVI, para o desenvolvimento desse modo de produção. A política de cercamentos, o processo de expropriação de terras – incluindo as terras comunais – e a conversão de terras aráveis em pastagens, promovidas pelo Estado, serviram como motores de expulsão dos camponeses para as cidades (MARX, 2013; POLANYI, 1980)²⁵, dissolvendo as formas tradicionais de solidariedade – na acepção durkheimiana do termo (ALBER, 1988; FLORA; HEIDENHEIMER, 1981). Eis o processo ao qual Polanyi (1980) batiza de “duplo movimento do sistema capitalista” que se reporta à expansão industrial e ao enriquecimento das classes mais altas, de um lado, e à destruição das formas tradicionais de gestão de riscos dos pobres e camponeses, de outro²⁶.

Desses movimentos derivaram um amplo e rápido processo de urbanização, transição demográfica, crescimento sem precedentes de produtividade, transformação estrutural na sociedade de trabalho e crescente vulnerabilidade do trabalhador, os quais passam a moldar os conflitos sociais subsequentes (FLORA, 1986). Ocorre o que Marx (2013) – e depois é apropriado por Polanyi (1980) - chama de *mercantilização* da força de trabalho: despojado de sua produção autônoma e, por conseguinte, sem a capacidade de vender sua mercadoria no mercado, resta aos trabalhadores colocarem à venda a sua própria força de trabalho, ou seja, tornam-se eles mesmos uma mercadoria. Submetidos à flutuação de ofertas de empregos na indústria, os trabalhadores passaram a estar vulneráveis a um fenômeno, como assinala Briggs (2006 [1961]), essencialmente

²⁵ Além disso, Marx (2013) vai dizer que, em meio a esse processo, surgem os arrendatários rurais os quais, mais tarde, dariam origem aos capitalistas urbanos. É digno de nota, ainda, que o próprio Polanyi (1980) se reporta a esse período de tenaz intervenção estatal – com ênfase sobre o governo dos Tudors na Inglaterra – para demonstrar que a tese do desenvolvimento econômico espontâneo, sustentada pelos historiadores liberais do século XIX, era fundamentalmente equivocada.

²⁶ Nas palavras de Polanyi (1980, p. 52): “Os cercamentos foram chamados, de forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões.”.

moderno: o desemprego. Uma vez que, pela ótica liberal, a pobreza e o desemprego eram interpretados como um problema de foro individual - isto é, a responsabilidade era dos homens livres que, por indolência, se encontravam nessa situação: os vagabundos – e a ortodoxia econômica acreditava que a intervenção pública sobre essa questão contaminaria o livre mercado, logo, coube às instituições religiosas exercerem grande parte da proteção social à época.

Concomitante à explosão do trabalho assalariado, o contexto de Revolução Industrial testemunhou o agravamento da pobreza e do desemprego. A instabilidade dos empregos, a remuneração suficiente apenas para a subsistência, as condições insalubres de trabalho, o sistema tributário fortemente regressivo (MARX, 2013)²⁷, redundaram num fenômeno social a cuja qualificação ultrapassava o que até então era entendido, na Europa, como pobreza. Tratava-se, agora, de pauperismo, reportando-se ao caráter sistêmico da miséria, ao processo de degradação moral dos indivíduos, à ampliação vertiginosa da violência e da criminalidade. Em circunstâncias tais, as ações de caridade promovidas pelas instituições religiosas se evidenciaram, por certo, débeis para tratar o problema (CASTEL, 1998; CASTLES, F. *et al.*, 2010).

Os relatos de Engels (1845 *apud* MARX, 2013, p.318) ilustram o cataclisma social testemunhado nesse período:

O sr. Broughton, *county magistrate* [magistrado municipal], declarou, como presidente de uma assembleia ocorrida na Câmara Municipal de Nottingham, em 14 de janeiro de 1860, que entre a população ocupada com a fabricação de rendas reina um grau de sofrimento e privação inéditos no restante do mundo civilizado [...]. Crianças entre 9 e 10 anos de idade são arrancadas de suas camas imundas às 2, 3, 4 horas da manhã e forçadas a trabalhar, para sua mera subsistência, até as 10, 11, 12 horas da noite, enquanto seus membros se atrofiam, seus corpos definham, suas faces desbotam e sua essência humana se enrijece inteiramente num torpor pétreo, cuja mera visão já é algo terrível. Não nos surpreende que o sr. Mallett e outros fabricantes se manifestem em protesto contra qualquer discussão sobre esse assunto [...]. O sistema, tal como o reverendo Montagu Valpy o descreveu, é de ilimitada escravidão, e escravidão em sentido social, físico, moral e intelectual [...]. O que se deve pensar de uma cidade que realiza uma assembleia pública para peticionar que a jornada de trabalho para os homens deve ser limitada a 18 horas? [...]

²⁷ Marx aborda como o sistema tributário regressivo foi radicalizado na Inglaterra, em função do crescimento da dívida pública neste país: “Como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos. Os empréstimos capacitam o governo a cobrir os gastos extraordinários sem que o contribuinte o perceba de imediato, mas exigem, em contrapartida, um aumento de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente, obriga o governo a recorrer sempre a novos empréstimos para cobrir os novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência mais imprescindíveis (portanto, pelo encarecimento desses meios), traz em si, portanto, o germe da progressão” (MARX, 2013, p. 827) .

Protestamos contra os plantadores de algodão da Virgínia e da Carolina. Mas seria seu mercado de escravos, com todos os horrores dos açoitamentos e da barganha pela carne humana, mais detestável do que essa lenta imolação de seres humanos que ocorre para que se fabriquem véus e colarinhos em benefício dos capitalistas?”

O debate concernente às causas do pauperismo consiste num episódio à parte. Sob o baluarte dos preceitos liberais, a Europa como um todo, rechaçou a solução adotada pela Inglaterra por meio da *segunda lei dos pobres*, de 1834²⁸. Aliás, Malthus, influente economista inglês da época, acusava tais leis de serem responsáveis pelo pauperismo (RIMLINGER, 1971). Dentro do repertório de soluções frequentemente adotadas à época sobressaíram-se as ações sociais presididas por grandes empresários praticantes da economia social ou cristianismo social, construindo a proteção patronal, organizados em ações filantrópicas de diversas naturezas, tais como: a formação de cooperativas ou a construção de escolas e hospitais vinculados às fábricas²⁹. Essa nova estratégia retomava, em certo sentido, o caráter de tutela outrora presente nas relações sociais no período mercantilista (CASTEL, 1998; POLANYI, 1980; RIMLINGER, 1971).

Contudo, a lógica da proteção paternal não se sustenta por muito tempo, em reflexo de diversos motivos. Primeiro porque, a ideologia socialista se difundiu entre os trabalhadores prometendo um futuro melhor do que as condições de trabalho e de vida tuteladas. Segundo porque, tais ações em pouco ou quase nada atenuaram o problema do pauperismo. Terceiro porque, como já mencionado, a influência das revoluções americana e francesa difundiu na Europa a cultura política de direitos (KUHNLE; SANDER, 2010; RIMLINGER, 1971). Por último, a proporção de assalariados nos países europeus em processo de industrialização avançava fortemente, conferindo aos trabalhadores peso político cada vez mais forte. Conscientes disso, eles enxergaram que poderiam conseguir muito mais do que ações filantrópicas. Greves e mobilizações sociais se avigoraram e o ápice desse quadro social desembocou na Comuna de Paris³⁰, na França, em 1871. Ainda que tenham sido derrotados, o caráter violento e desumano com que o Estado frequentemente reprimiu as mobilizações dos trabalhadores – e, nesse

²⁸ A primeira lei dos pobres foi sancionada, na Inglaterra, em 1601 e, na prática, incumbia de forma descentralizada às paróquias locais de assistir os pobres. A segunda lei dos pobres, sancionada em 1834, era uma medida centralizada com atuação mais intensa do Estado, na sua execução (RIMLINGER, 1971).

²⁹ Os casos mais conhecidos são o Robert Owen e Furrer.

³⁰ Embora tenha sido na França, o medo de experiências similares à Comuna se reproduzirem pela Europa se espalhou entre os governantes europeus (RIMLINGER, 1971).

sentido, o episódio da Comuna de Paris se firmou como um símbolo – refletiu em certa comoção social, ensejando o debate público sobre as pautas trabalhistas (CASTEL, 1998)

1.2.2 A “origem” do welfare state (1880-1914)

Por trás das idiossincrasias de cada nação, a transição do final do século XIX até a primeira guerra teve por característica comum e marcante transformações estruturais, em uma velocidade sem precedentes no continente europeu. A essa altura, a população cresce em 40% no continente como um todo e, nas cidades que em 1870 tinham 100 mil habitantes, testemunhou-se a triplicação deste número em 1910. O desenvolvimento do capitalismo industrializado e do trabalho assalariado estruturam os conflitos sociais posteriores (FLORA, 1986). Conflitos estes que foram reforçados a partir da concessão da liberdade de associação na maioria dos países da Europa. Elemento decisivo que permitiu a formação dos sindicatos, os quais, como afirma Hick (1999), desestruturam a balança de forças nas sociedades europeias, tornando-se atores de peso no desenrolar da agenda política da época.

Seja como for, demarcar a “origem” do welfare state em meio a esse processo é algo problemático, motivo pelo qual diversos autores preferem falar em decolagem (*breakthrough*) deste fenômeno político. De um lado, reconhece-se que, a despeito das diversas teorias explicativas sobre o surgimento do Estado de bem-estar, nenhuma delas comporta a pluralidade de experiências já documentadas (KERSTENETZKY, 2012). De outro lado, argumenta-se que o desenvolvimento da atuação estatal sobre os riscos sociais foi gradual, de sorte que “identificar um ponto ao longo de um contínuo de expansão da provisão pública sobre o bem-estar como o nascimento do welfare state é por si algo arbitrário”(PIERSON, C., 1998, p. 102, tradução livre). Na verdade, prossegue Pierson (1998), nem mesmo o Estado liberal vitoriano do século XIX apartava-se totalmente de prover qualquer serviço público³¹. Ainda assim, certo é que,

há claramente uma diferença qualitativa entre uma burocracia relativamente pequena do século XIX dedicando algumas centenas de milhares de libras a

³¹ Pierson (1998) menciona estudos em que se relata uma série de medidas tomadas ainda no século XIX, tal como leis de controle do trabalho fabril, municipalização de serviços básicos e compensações compulsórias para trabalhadores industriais que sofreram acidentes.

cada ano para a prestação de assistência aos pobres em relação a um Estado moderno que destina massivamente quase metade das suas despesas maciçamente a prestação de assistência social (PIERSON, C., 1998, p. 103, tradução livre).

Dada essa diferença qualitativa, Pierson (1998), a exemplo de Flora (1986), orienta-se pelo que pode ser denominado de *tipos ideais*: de um lado, o **Estado liberal do século XIX** e, do outro lado, o **Estado de bem-estar do século XX**, cujas características gerais já delineamos no tópico anterior. De fato, uma série de fatores são apontados como conformadores da transição do primeiro para o segundo, mas, no que tange à fase identificada como origem ou decolagem (referida ao período entre 1880 a 1914), os elementos sobressalentes seriam: (1) a introdução do programas de seguro; (2) a extensão da cidadania e da despauverização do bem-estar público; e (3) o aumento do gasto social; (4) o aumento dos sindicatos e da mobilização dos trabalhadores.

Se se incorre num erro ao pressupor uma origem do welfare state, é frequente na literatura, ao mesmo tempo, a menção ao regime bismarckiano do final do século XIX enquanto referência heurística de preconização do Estado de bem-estar na Europa³². Bismarck instituiu o princípio de seguro social controlado pelo Estado³³, contributivo e compulsório em larga escala, que cobria programas para vítimas de acidentes de trabalho (1871), o primeiro programa para enfermos (1883), aposentadoria para idosos e por invalidez (1889)³⁴. Essa referência heurística se dá, uma vez que esse sistema promoveu a responsabilização financeira e jurídica do Estado sobre determinados riscos sociais, fora da lógica paternalista característica ao absolutismo, mas como uma questão de direito de cidadania³⁵, promovendo uma expressa ruptura com o paradigma liberal hegemônico à época (ALBER, 1988; FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; KUHNLE; SANDER, 2010). Tão relevante quanto isso é a importância que os sistemas de seguro

³² Embora reconheça a importância histórica da legislação bismarckiana, Stephens (2010) questiona, de certa maneira, seu caráter precursor, alegando que o sistema público de educação adotado na Inglaterra foi igualmente relevante para o welfare state moderno e teria precedido o sistema de seguro bismarckiano. E, por razões desconhecidas, tal elemento teria sido ignorado pela literatura, em geral, sobre o welfare state. A esse respeito, permanece pertinente a observação de Pierson (1998) referente à impossibilidade de demarcar com precisão a origem do Estado de bem-estar (ver citação na p.10). Seja como for, à alusão ao regime bismarckiano continua sendo uma referência heurística para análise histórica deste tema.

³³ Rimlinger (1971) afirma que a ideia de seguro não era nova. Já era adotada entre os sindicatos e trabalhadores. A novidade aqui, então, é a presença do Estado.

³⁴ . Kuhnle e Sander (2010) afirmam que a Alemanha não foi a primeira a adotar o sistema de seguro social. Algumas pequenas experiências nesse sentido já teriam sido realizadas, antes disso.

³⁵ Aqui, a concepção de cidadania difere-se daquela formulada por Marshall (1967). Trata-se da concepção corporativista do conceito, em que o âmbito ideal de representatividade de uma sociedade dar-se-ia nos sindicatos e não nas instituições parlamentares. Dessa forma, o status de cidadania é concedido para as pessoas inseridas no mundo do trabalho. No caso do modelo prussiano, em especial, havia diferenças de benefícios por ocupações e o sistema era expressamente meritocrático.

social imprimiram na formatação dos welfare states modernos, do século XX, especialmente entre os regimes que ficaram conhecidos como corporativistas (ESPING-ANDERSEN, 1991). Reclama-se, em contrapartida, que influenciado por Napoleão III³⁶, Bismarck lançou mão das políticas sociais com a finalidade de pacificar e controlar o movimento trabalhista. De fato, há uma série de evidências que corroboram essa perspectiva; uma delas reside no expresso medo do chanceler prussiano de que algo parecido com a Comuna de Paris – evento que o próprio Bismarck testemunhou – se repetisse na Alemanha. Daí a coincidência de datas: 1871, como ano de eclosão da Comuna e de surgimento do sistema de seguro social contra acidente de trabalho na indústria na Prússia (RIMLINGER, 1971).

Por outro lado, certo é que tal processo foi mais complexo, na medida em que envolveu outros atores e obstinações político-estatais. Faria (2007) e Flora (1986) mencionam, por exemplo, o crescente conflito histórico desencadeado entre Estado e Igreja Católica³⁷, desde a Reforma protestante, traduzido no confisco de propriedades da Igreja e incorporação do clero à burocracia estatal, mas, acima de tudo, a responsabilização pública dos serviços de assistência aos pobres e aos doentes, os quais tradicionalmente estiveram sob incumbência da Igreja. A propósito disso, afirma Flora (1986, p. XVIII): “o conceito de provisão pública de bem-estar esteve apto a se desenvolver relativamente mais precocemente no Norte, ao menos parcialmente legitimadas pelas Igrejas protestantes.”. Já Briggs (2006) cita a influência da escola alemã de economia política, fortemente crítica ao liberalismo econômico smithiano, em razão da pressuposição de leis econômicas universais e ahistóricas, ao axioma do *homo economicus*. Schmoller e Adolf Wagner, adeptos da escola alemã e figuras influentes no debate político da época, advogaram uma série de medidas - algumas das quais foram mais tarde adotadas por Bismarck – no sentido do Estado buscar a justiça social, progresso moral e material das classes mais baixas, revertendo o quadro impiedoso sob o qual estas classes estavam sendo submetidas. Por último, porém não menos importante, resta mencionar que as políticas sociais alemãs serviram como instrumento de centralização burocrática, com vista a consolidar o almejado processo de unificação nacional (FARIA, 2007; KUHNLE; SANDER, 2010; SKOCPOL, 1985).

³⁶ De acordo com Rimlinger (1971), Napoleão III teria usado do sufrágio universal para tentar manter o seu regime.

³⁷ Kuhnle e Sander (2010) sublinham que a relação entre religião e welfare state foi, inexplicavelmente, pouco explorada na literatura, citando o trabalho de Manow e Van Kersbergen (2009). (apud KUHNLE; SANDER, 2010) com uma raridade nesse sentido..

A experiência prussiana inaugura e inspira, assim, um quadro de iniciativas de proteção social pública na Europa como um todo. Ainda no século XIX, França, Dinamarca e Suíça prontamente adotam os três programas inaugurados por Bismarck. Os dados a seguir ilustram bem esse processo:

Tabela 1 Introdução da seguridade social nos países da OCDE

	<i>Acidente de Trabalho</i>	<i>Saúde</i>	<i>Pensões</i>	<i>Auxílio Desemprego</i>	<i>Assistência familiar</i>
Bélgica	1903	1894	1900	1920	1930
Holanda	1901	1929	1913	1916	1940
França	1898	1898	1895	1905	1932
Itália	1898	1886	1898	1919	1936
Alemanha	1871	1883	1889	1927	1954
Irlanda	1897	1911	1908	1911	1944
Reino Unido	1897	1911	1908	1911	1945
Dinamarca	1898	1892	1891	1907	1952
Noruega	1894	1909	1936	1906	1946
Suécia	1901	1891	1913	1934	1947
Finlândia	1895	1963	1937	1917	1948
Áustria	1887	1888	1927	1920	1921
Suíça	1881	1911	1946	1924	1952
Austrália	1902	1945	1909	1945	1941
N.Zelândia	1900	1938	1898	1938	1926
Canadá	1930	1971	1927	1940	1944
EUA	1930	-	1935	1935	-

Observação: A tabela inclui os sistemas que eram inicialmente voluntários, mas com ajuda governamental, bem como aqueles que eram compulsórios.

Fonte: Pierson (1998, p. 104).

Nota-se, então, certo padrão de adoção de programas de seguro no período entre 1880-1914, com exceção de Estados Unidos e Canadá, cujas ações iniciais se deram por volta da década de 1930. Adicionalmente, percebe-se que, na maioria dos países, o primeiro programa de seguro adotado foi para salvaguardar acidentes de trabalho, com exceção apenas da Bélgica, Itália e Suécia (como auxílio saúde), e França, Dinamarca e Canadá (com o sistema de pensões). Nenhum país, por outro lado, inaugurou seu sistema de proteção social por meio de programas de seguro - desemprego. Finalmente, conforme Pierson (1998), o padrão de cobertura dos benefícios, nesse período, se desenvolveu de forma muito similar: inicialmente limitava-se aos trabalhadores de setores estratégicos, tal qual a indústria ou ocupações de risco, tal como o setor de mineração; depois, a cobertura foi expandida para todos os trabalhadores industriais, os

quais foram seguidos pelos trabalhadores rurais e pelos trabalhadores vítimas de acidente; quase sempre os trabalhadores autônomos foram contemplados por último.

Fortemente correlacionado com esse processo foi a expansão da cidadania política por meio do sufrágio universal masculino, ocorrida no mesmo período.

Tabela 2 Expansão da cidadania política

	<i>Sufrágio Universal Masculino</i>	<i>Sufrágio universal adulto</i>
Bélgica	1894	1948
Holanda	1918	1922
França	1848	1945
Itália	1913	1946
Alemanha	1871	1919
Irlanda	1918	1923
Reino Unido	1918	1928
Dinamarca	1849 ^a	1918
Noruega	1900	1915
Suécia	1909	1921
Finlândia	1907	1907
Áustria	1907	1919
Suíça	1848	1971
Austrália	1902 ^a	1902 ^a
Nova Zelândia	1879 ^b	1893 ^b
Canadá	1920	1920
Estados Unidos	1860 ^b	1920

^a com restrições significantes

^b com amplas restrições.

Fonte: Pierson (1998, p. 106).

Com exceção de Holanda, Canadá, Irlanda e Reunido Unido, percebe-se que os países da OCDE promoveram até 1914, ao menos o sufrágio masculino. Isso não significa que os dados corroboram a tese de acordo com a qual a democracia gera o welfare state. Ao contrário, ainda que o sufrágio tenha alentado a expansão de benefícios, sabe-se que as monarquias constitucionais tenderam a introduzir esquemas de seguro social antes das democracias parlamentares (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; PIERSON, C., 1998). Por outro lado, quando introduzidos por regimes democráticos, a cobertura dos benefícios foi frequentemente mais ampla, impulsionada pelo sufrágio (KUHNLE; SANDER, 2010). Segundo Kerstenetzky (2012), ainda, os países preconizadores de medidas de seguridade, também o foram em relação à adoção do sufrágio universal masculino – tal como Alemanha, França, Dinamarca e Nova

Zelândia. A mesma correspondência é observada entre os países que adotaram mais cedo sufrágio feminino e a introdução de benefícios familiares.

Pierson (1998) enfatiza a expansão do gasto social:

Tabela 3 O crescimento do gasto social

	<i>Gasto social de 3% ou + do PIB</i>	<i>Gasto social de 5% ou mais do PIB</i>
Bélgica	1923	1933
Holanda	1920	1934
França	1921	1931
Itália	1923	1940
Alemanha	1900	1915
Irlanda	1905	1920
Reino Unido	1905	1920
Dinamarca	1908	1918
Noruega	1917	1926
Suécia	1905	1921
Finlândia	1926	1947
Áustria	1926	1932
Suíça	Por volta de 1900	1920
Austrália	1922	1932
Nova Zelândia	1911	1920
Canadá	1921	1931
Estados Unidos	1920	1931

Fonte: Pierson (1998, p. 107)

Na verdade, como se observa, nenhum dos países alcançou o patamar de gasto de 3% do PIB até 1900, com exceção da Alemanha e Suíça. A mudança nesse quadro, contudo, deu-se de certa maneira rápida, haja vista que, em 1920, grande parte dos países havia atingido o referido patamar. Mais do que isso, a maioria deles ultrapassou o patamar de 3%, em 1930, e ao longo desta década, quase todos tinham superado o nível de 5% do PIB. Pierson (1998) sustenta, ainda, que parte da explicação da expansão do gasto social, nesta época, deve-se ao amplo crescimento econômico, o que ampliou, por sua vez, notavelmente o orçamento público e a capacidade de gasto.

Outros achados a respeito desse período foram realizados por Hicks (1999) que realiza uma análise comparativa, a partir do método QCA, tentando identificar quais foram os fatores comuns a todos os países que se correlacionam com o surgimento dos primeiros programas de seguro. Os indicadores analisados pelo autor revelam que crescimento da densidade dos sindicatos e o aumento expressivo dos votos em partidos socialistas ou trabalhistas, entre 1906 e 1920, se correlacionam com o aumento dos

gastos sociais em proporção com o PIB e o surgimento dos programas de seguro, em quase todos os países analisados. Nesse sentido, trata-se de uma condição necessária para a emergência do welfare state, embora ela tenha se desenvolvido de variadas maneiras e se relacionado com outros fatores, nos diferentes contextos.

A propósito dessa variação, a análise de Hicks (1999) identifica três rotas de desenvolvimento dos primeiros programas de seguro: a primeira seria a *rota bismarckiana* ou *autoritarismo cooptador* em que autoridades políticas aprovavam programas de seguro como forma de resposta ou tentativa de cooptação ao crescente movimento dos trabalhadores (exemplos maiores seriam a Alemanha e Áustria); a segunda seria *liberal-sindicalismo* em que o movimento sindical atuou em cooperação com os partidos liberais para a aprovação de programas de seguro em troca de votos (os exemplos seriam Inglaterra, Suécia, Dinamarca e Nova Zelândia); o terceiro seria *católico-sindicalismo* em que o movimento sindical atuou em cooperação com partidos católicos para a aprovação de políticas sociais (ex. Bélgica e Holanda);

1.2.3 Período de consolidação e desenvolvimento (1918-1940)

O período considerado como de *consolidação e desenvolvimento dos welfare states* coincide com o período entre guerras. Os impactos sociais das políticas firmadas antes de 1918 são observados de forma mais nítida nesse período. Assim, em vez de promover inovações institucionais, esse período foi marcado pelo amadurecimento das políticas de seguridade e expansão do gasto social. E, como destacam Kuhnle e Sunder (2010) foi marcado também, pelo papel ativo exercido pela Organização Internacional do trabalho (OIT), criada em 1919, enquanto promotora de iniciativas legislativas sociais pela Europa como todo ³⁸.

Em geral, as medidas de proteção social, nesse período, ampliaram-se nos seguintes sentidos: a cobertura da população; o escopo dos riscos sociais cobertos - especialmente para o desemprego e para doenças decorrentes do trabalho (KUHNLE; SANDER, 2010); os critérios de elegibilidade - particularmente para pessoas não empregadas tais como membros de famílias e pensionistas; extensão da provisão

³⁸ Segundo Kuhnle e Sander (2010, p. 78): “A OIT exerceu não somente um importante papel como catalisador do seguro social e como promotor das melhores práticas internacionais, mas também como banco de estatísticas, documentação e legislação trabalhista e social.”

compulsória e expansão dos direitos previdenciários. Estes últimos catalisados em larga medida pela primeira guerra e as vítimas por ela produzidas (PIERSON, C., 1998). Em suma, até o final da década de 30, a maioria dos países proviam seguro compulsório para enfermidades e invalidez, bem como todos os países tinham introduzido algum tipo de seguro desemprego. Com exceção da Suíça, todos proviam aposentadoria.

Além disso, diante a expansão do sufrágio universal do período anterior e concomitante ao desenvolvimento dos sindicatos, surgem, nesse momento, os primeiros partidos trabalhistas e socialdemocratas na Europa, os quais se convertem em uma fonte crucial de pressão para a consolidação e o desenvolvimento das políticas sociais. Conforme Hicks (1999), a Grande depressão incute uma forte polarização política na Europa. Exceto nos países onde regimes fascistas suplantaram a democracia (ex. Áustria, Alemanha, Itália e Espanha) governos caminharam numa rota à esquerda, em função do expressivo crescimento eleitoral dos partidos de esquerda no período. Se antes da crise era raro a participação de um partido socialdemocrata no governo, durante ela, houve forte participação destes partidos na reformas econômicas e sociais.

Preliminarmente pautados por um projeto revolucionário socialista, Przeworski (1989) observa que os partidos socialdemocratas não apenas ambicionavam a tomada do Estado burguês, mas, também, sua dissolução. Uma vez que Marx nunca havia deixado explícita a sua posição em relação à estratégia eleitoral, os trabalhadores acharam-se num dilema entre a ação direta (luta direta contra o Estado burguês e o capital) e a ação política (luta por meio das instituições políticas burguesas). Já na Primeira Internacional, de 1878, as posições em prol da disputa eleitoral se sobrepuseram à opção direta, alentando o surgimento de diversos partidos de esquerda na Europa, ainda que lhes restasse a dúvida “se a burguesia respeitaria sua própria ordem legal no caso de uma vitória eleitoral do socialismo.”(PRZEWORSKI, 1989, p. 21). De todo modo, dado o avanço eleitoral considerável desses partidos, ao final do século XIX³⁹, a disputa democrática passa a ser vista por eles não apenas com otimismo, mas como instrumento que tornaria inevitável a conquista do Estado burguês pelos trabalhadores e o consequente advento do socialismo.

Enquanto partidos que se pretendiam representantes de classe e almejavam governar sozinhos, os socialdemocratas destinavam seu discurso e programa ao

³⁹ Przeworski (1989) relata o nítido crescimento dos partidos socialdemocratas sueco, belga, norueguês, finlandês e holandês, mas, em particular, o alemão (SPD) o qual se tornara em, 1890, o maior partido da Alemanha.

operariado. Para tanto, porém, seria necessário obter uma proporção de votos por volta de 50%, resultado que não poderia ser atingido apenas com o apoio da classe operária. Em face desse dilema, grande parte dos partidos socialdemocratas europeus optaram por mudar a estratégia, traçando alianças com outros partidos e atraindo eleitores de outras classes. A mudança de estratégia se reflete também na alteração de discurso: a tradicional ênfase sobre a luta de classes vai aos poucos deixando de ser central, dando lugar a um discurso que busca a emancipação da humanidade como um todo. Ainda que o norte socialista persistisse como objetivo final, eles deixaram de enxergar como dicotômica a relação entre reforma e revolução, mas, antes, reformas imediatas passaram a serem vistas como etapas ao futuro socialismo. Na prática, contudo, mesmo quando ascenderam ao poder, diante da oportunidade de implementar políticas revolucionárias – quais sejam: socialização dos meios de produção e extinção da propriedade privada – os socialdemocratas recuaram. Para Przeworski (1989), essa falta de iniciativa deu-se em função da ambiguidade imane ao próprio projeto de socialização dos meios de produção ou nacionalização⁴⁰, a não conquista (em nenhum lugar) de maioria parlamentar e, por último, por terem sido chamados (por surpresa deles) a incorporar coalizões governamentais. Se esta posição inviabilizava reformas radicais, ela permitia, em contrapartida, o desenvolvimento de políticas sociais que beneficiassem os trabalhadores e cujo custo político não era alto. De fato, os socialdemocratas exerceram papel decisivo no desenvolvimento dos direitos sociais na região.

A experiência socialdemocrata de maior êxito, que se consolida na década de 1930 e depois se torna uma das mais influentes e paradigmáticas, ocorre na Suécia. O partido socialdemocrata sueco (SAP)⁴¹ é fundado, em 1889, pelo movimento sindical sob a liderança de Hjalmar Branting⁴² e com a ajuda dos socialistas dinamarqueses, na esteira do processo de democratização do país. Impulsionado pela extensão do sufrágio, pelo rápido avanço do trabalho assalariado (em meio ao processo de industrialização) e o conseqüente recrudescimento do movimento sindical (tornando-se o mais forte do ocidente), em 1917 o SAP consolida-se como o maior partido da Suécia com 39% dos

⁴⁰ Para o trabalhador, na prática, a nacionalização apenas promoveria a mudança dos atores subordinadores: da burguesia para o Estado.

⁴¹ A sigla corresponde ao termo em sueco: *Sveriges socialdemokratiska arbetareparti*.

⁴² Segundo Esping-Andersen (1985), Hjalmar Branting foi um dos principais responsáveis por consolidar a distintiva, marcante e profunda cultura de debate teórico no SAP, nutrindo uma escola de pensamento e de jovens talentos intelectuais tais como Ernst Wigforss, Nils Karleby e Gustav Möller. Estes que mais tarde dariam origem a Escola de pensamento econômico de Estocolmo, cujos princípios teóricos foram fundamentais para contornar a crise de 1929 (KERSTENETZKY, 2012).

votos. Em contrapartida, ainda que eleitoralmente forte, a falta de parceiros coligados e o dilema entre reforma e revolução imputava-lhe uma posição estruturalmente fraca, o que abriu espaço para o retorno dos liberais ao poder na década de 1920. Mas Esping-Andersen (1985) conta que o SAP foi acometido pela fortuna⁴³, em parte, pois, os efeitos da recessão de 1929 recaíram sobre o governo Liberal (o qual mostrou-se notoriamente inapto a contorná-la), mas também porque a própria direita mostrava-se incapaz de estabelecer alianças. De volta ao governo em 1933, o SAP adota uma postura essencialmente pragmática e, calcada na descrença comum em relação ao liberalismo ortodoxo, sela aliança com o Partido Agrário: a famosa coalizão *red-green*⁴⁴. Essa aliança foi o ponto de partida para um projeto de desenvolvimento econômico a partir de e junto ao desenvolvimento das políticas sociais (KERSTENETZKY, 2012), arquitetando um dos welfare states mais compreensivos e generosos formatados no pós-guerra, mas também, inovador, haja vista que implementou as primeiras políticas sociais universalistas⁴⁵ no país e na Europa (ESPING-ANDERSEN, 1985).

A “onda socialdemocrata” não foi possível apenas pelos pactos partidários, mas também pelo pacto entre associações de trabalhadores, empresários e Estado, a partir do surgimento das primeiras instituições neocorporativistas (GOUGH, 1979; HICKS, 1999). Na Suécia, por exemplo, a aliança *red-green* foi seguida “pelo acordo Saltjobaden de 1938, de modo que organizações empresariais e sindicais garantiram a harmonia do mercado de trabalho diante o surgimento da tumultuosa metade de década de greves e paralizações”(HICKS, 1999, p. 127). Assim, o movimento socialdemocrata deve ser pensado como composto por três elementos: partidos políticos com base sindical, movimento sindical e o neocorporativismo⁴⁶. Conjugados, tais elementos

⁴³ Na acepção empregada por Maquiavel.

⁴⁴ O cerne dessa aliança repousa nos seguintes compromissos mútuos: de um lado, o movimento sindical comprometia-se a respeitar oficialmente o direito à propriedade privada e o SAP comprometia-se a aumentar o preço dos produtos agrícolas. Em troca, a ala conservador se comprometia a respeitar a ordem democrática e as reformas sociais, assim como a possibilidade do movimento sindical negociar diretamente com as organizações de empregadores as condições de trabalho e níveis salariais (ESPING-ANDERSEN, 1985).

⁴⁵ Segundo Kerstenetzky (2012, p. 45) as primeiras políticas universalistas foram: “benefícios monetários para famílias com crianças, licenças parentais, creches, serviços para idosos, imposto de renda individualizado para efeito de cálculo de alíquota.” Vale sublinhar, ainda, que embora hoje a defesa de políticas universalistas constitua pauta recorrente no ideal socialdemocrata contemporâneo em todo mundo (em grande medida, por influência da experiência sueca), Huber e Stephens (2001) defendem, em contrapartida, que a pauta do SAP inicial sempre foi de conceder benefícios exclusivos aos trabalhadores. O modelo universalista teria sido fruto da barganha com o Partido Agrário, cujos representantes intentavam que tais benefícios fossem também estendidos ao seu eleitorado.

⁴⁶ Segundo Hicks (1999, p.128), o corporativismo refere-se “a um modo de organização de interesses que se constitui à medida que membros dos mais importantes setores econômicos são incorporados, via suas organizações, dentro de redes institucionalizadas de negociações sobre transações econômicas chave (ex.

exerceram forte pressão para o desenvolvimento das políticas sociais. Por volta da metade do século, por outro lado, as instituições neocorporativistas se expandiram da Escandinávia para países de extensão pequena e Estados que tinha experimentado experiências fascistas (Alemanha, Áustria e Itália); algum deles, diferentemente dos escandinavos, tinham forte influência de sindicatos católicos.

Paradigmática também para os sistemas de proteção social modernos foi a experiência do *New Deal* que, conforme Esping-Andersen (1995, p. 111), “Ao menos em sua primeira formulação [...] era tão social-democrata quanto a social-democracia contemporânea da Escandinávia.”. Igualmente em decorrência da crise de 1929 e pautada por uma ampla coalizão democrata, o presidente Franklin D. Roosevelt propõe o *New Deal* como plano de reformas econômicas e sociais⁴⁷, presidido diretamente pela União. Conforme Finegold (2005), em matéria de políticas sociais, o *New Deal* instituiu, por meio do *Social Security Act* (SSA) de 1935, um programa de seguridade social contributivo voltado especialmente para os idosos (o primeiro nesse sentido e o maior programa social do mundo do ponto de vista do gasto), o qual, com a posterior expansão, incorporou sobreviventes da guerra e deficientes físicos. Além disso, o SSA previa programas não contributivos como: assistência a idosos e cegos que mais tarde se converteram em um amplo programa de renda suplementar; seguro desemprego federal; e auxílio a famílias de crianças dependentes. Contudo, ao final da década de 1930, a expansão desses programas bem como a aprovação de um sistema de previdência universalista foram impedidas (alguns programas foram até abolidos), mediante a forte oposição dos democratas sulistas (grupo decisivo na região, já que o sul era quase todo democrata) frente ao aumento dos gastos sociais (FINEGOLD, 2005)⁴⁸.

Em suma, a respeito do *período de consolidação* do welfare, se, de um lado, o este foi marcado pelo desenvolvimento das políticas sociais, em termos de cobertura de riscos e de população, das políticas sociais firmadas no período anterior; de outro lado, foi o período no qual os welfare states tiveram que lidar com a primeira crise fiscal impulsionada pela recessão de 1929. Em virtude disso, Pierson (1998, p. 114) sustenta que trata-se de um período de grande aprendizado, nos seguintes termos:

fixação de salários) e aspirações compartilhadas (ex. criação de renda e emprego).

⁴⁷ Embora, de fato, o *New Deal* tenha representado uma ruptura na dinâmica de proteção social norte-americana, isso não quer dizer que, antes disso, os Estados Unidos eram despojados de qualquer direito social, como frequentemente se afirma (FINEGOLD, 2005; PIERSON, C., 1998).

⁴⁸ Muito se discute que as características do federalismo norte-americano foram decisivas para o desmantelamento do *New Deal* (ROBERTSON, 1989; HACKER, P. PIERSON, 2002 *apud* FINEGOLD, 2005), mas trata-se de algo ainda controverso.

(1) a impossibilidade de se sustentar atuarialmente um seguro social sob circunstâncias de profunda recessão; (2) que a demanda por gasto social (especialmente seguro-desemprego) foi inversamente relacionada com a capacidade da economia de financiá-la; (3) que responder a este problema por meio do corte de gasto social só agrava os problemas econômicos.

Nessa mesma linha de raciocínio, Kerstenetzky (2012, p. 18) defende que, não obstante tenha trazido à tona a tensão entre direitos sociais e os recursos para garanti-los “a recessão foi eventualmente um incentivo para introdução e/ou ampliação ativa (não apenas inercial) dos gastos sociais, que por sua vez funcionaram como políticas de sustentação de demanda, em casos como Estados Unidos e a Suécia.”.

1.2.4 O pós-guerra - A era de ouro do welfare state (1945-1975)

A alcunha de *Era de Ouro* denota, em parte, um período de profundo desenvolvimento nos sistemas de bem-estar europeus e, de outra parte, um contexto de forte ruptura em termos de modelos de políticas sociais, regimes políticos e quadro econômico internacional comparativamente ao período que lhe antecedeu. É neste período que o termo “welfare state” se reveste de importância tal qual o conhecemos hoje, sobretudo em função da implementação dos programas universalistas referenciais, liderados por Lord Beveridge, no Reino Unido, e por Gustav Moller, na Suécia (ESPING-ANDERSEN; HICKS, 2005). Mas também, trata-se do período em que se testemunha a consolidação das democracias europeias e, com elas, a projeção da noção de cidadania social (ESPING-ANDERSEN, 1991; MARSHALL, 1967; NULLMEIER; KAUFMANN, 2010).

A propósito desse período, Pierson (1998) endossa as conclusões do trabalho empírico de Wilensky (1974), no que tange os “fatores estruturais” proporcionadores do pós-guerra, a saber: o crescimento econômico sem precedentes na história do capitalismo, presidido pelo auge da industrialização. Este teria sido o elemento determinante que permitiu a concomitante expansão inédita dos gastos sociais – em especial, o financiamento de políticas sociais universalistas - e o alcance do pleno emprego. O autor divide o pós-guerra em três períodos: (1) *período de reconstrução* (1945 -1950), no qual se constitui as bases institucionais, políticas e econômicas, proporcionadoras do desenvolvimento posterior do pós-guerra; (2) *período de relativa estagnação*, marcado por poucas iniciativas legislativas no campo social e baixo

crescimento médio do gasto social com o PIB – 1% em toda a década; (3) a *maior expansão*, marcado por um crescimento sem precedentes do PIB e do gasto social em proporção com o PIB.

Tabela 4 Crescimento do Gasto Social em proporção com o PIB– 1960 -1981

	1960	1981
Canadá	12.1	21.5
França	13.4	29.5
Alemanha	20.5	31.5
Itália	16.8	29.1
Japão	8.0	17.5
Reino Unido	13.9	23.7
Estados Unidos	10.9	20.8
Austrália	10.2	18.8
Áustria	17.9	27.7
Bélgica	17.4	37.6
Dinamarca	-	33.3
Finlândia	15.4	25.9
Grécia	8.5	13.4
Irlanda	11.7	28.4
Holanda	16.2	36.1
Nova Zelândia	13.0	19.6
Noruega	11.7	27.1
Suécia	15.4	33.4
Suíça	7.7	14.9

Fonte: Pierson (1998)

De forma complementar à **tabela 4**, vale evocar Flora (1986), quem calcula que, em termos percentuais, a proporção do crescimento acelerou de 0.9 em 1950-55 e 1.4 em 1955-1960 para mais do que 10 e 20 por cento do PIB. Como dito, o crescimento subsidiou a criação de novos empregos (chegando ao patamar de pleno emprego), ampliando o tamanho da classe média em todos os países da região⁴⁹ - em especial no referido período entre 1960 e 1975. Nas palavras de Kerstenetzky (2012), houve um “aprofundamento vertical” - reportando à cobertura, extensão dos benefícios e comprometimento público – e um “aprofundamento horizontal” – reportando à ampliação dos benefícios monetários familiares. Agora, prossegue a autora, a classe média passa a ter acesso às políticas sociais universais, “para além dos pobres e das

⁴⁹ Pierson (1998) afirma que nesse período, o Estado tornou-se o principal empregador da classe média.

clássicas clientelas do seguro social” (2012, p. 19), com destaque para o acesso à educação pública que permitiu maior mobilidade social. Os efeitos disso foram a diminuição da pobreza, das desigualdades, do índice de analfabetismo e aumento da expectativa de vida (FLORA, 1986).

Há, também, a exegese clássica que traça um panorama do contexto afirmando que este foi conjuntamente marcado por amplo consenso⁵⁰ no nível (1) doméstico e (2) internacional. No nível doméstico (1), deu-se em dois sentidos: entre classes (trabalhadores e capital) e entre partidos políticos. No primeiro, os trabalhadores comprometeram-se a não ameaçar a ordem capitalista e a propriedade privada, bem como concordaram a se submeter ao controle científico do trabalho (mais especificamente, a instalação do fordismo e taylorismo) para o aumento da produtividade. Em troca disso, os capitalistas garantiriam pleno emprego, salários não apenas suficientes para a sobrevivência, mas também para o consumo, e a preservação e o progressivo incremento do Estado de Bem-estar. O objetivo comum entre ambos radicaria no compromisso com um ritmo de crescimento econômico acelerado, por meio do qual os lucros se expandiriam, permitindo, por sua vez, a ampliação do poder de financiamento das políticas sociais. Em termos políticos, tal consenso deu-se em torno do respeito às regras do jogo democrático (cuja consequência imediata foi a marginalização dos partidos de extrema esquerda e direita) e a sustentação do keynesianismo como política macroeconômica suprapartidária (CASTEL, 1998; FIORI, 1997; FLORA, 1986; PIERSON, C., 1998).

Hicks (1999) observa, ainda, que a grande diferença da *Era de Ouro* em relação ao período precedente (de *consolidação*) é que neste a pressão dos sindicatos e do movimento dos trabalhadores se dava majoritariamente fora dos governos. Naquele, com a ascensão de vários partidos socialdemocratas ao governo ou dentro das coalisões governamentais, e o fortalecimento da interdependência entre estes partidos e os sindicatos, a pressão pelas demandas trabalhistas passaram a ser feitas dentro do governo.

De acordo com Huber e Stephens (2001), os governos socialdemocratas selaram, nesse período, um compromisso com as políticas universalistas com um welfare state

⁵⁰ Pautados por essa interpretação do “amplo consenso” do pós-guerra que alguns autores vão propor a metáfora do “novo contrato social” entre cidadãos e Estado, em que se garantiria os direitos sociais com base na ideia de cidadania social (ESPING-ANDERSEN, 1995; MARSHALL, 1967). Já Castel (1998) enfatiza a sublevação do conceito de “propriedade social”, sobre cujo baluarte, não ameaçar-se-ia o status quo, alcançando um meio termo entre liberalismo e socialismo, individualismo e coletivismo, deixando claro o respeito à propriedade privada mas trazendo à tona a reflexão social.

generoso, combinando taxas fixas⁵¹, benefícios calcados no status da cidadania, benefícios relacionados aos salários com altas taxas de reposição e políticas de ativação do mercado de trabalho. Embora no início da *Era de Ouro* houvesse certa simpatia pelos programas de verificação de carências⁵², com o advento do crescimento econômico vigoroso no período do pós-guerra, por contraste, os partidos socialdemocratas em todos os lugares preferiram programas universalistas a verificação de carências. Outro compromisso comum da socialdemocracia concerne às políticas saúde, tornando o seu acesso universal e equiparando a qualidade dos serviços prestados, sobretudo, após tornar os serviços de saúde nacionais. Vale mencionar, também, a política de ativação do mercado de trabalho que incluía qualificação, treinamento e apoio para realocação de mão de obra. Como lembram Huber e Stephens (2001), uma das características essenciais da socialdemocracia é alta qualificação da mão de obra.

Embora com efeitos menos redistributivos do que os partidos socialdemocratas, o estudo de Huber e Stephens (2001) demonstra que os partidos democratas cristãos e os sindicatos católicos também exerceram papel importante no grau de generosidade dos welfare states, durante o pós-guerra, sobretudo nos países da Europa continental. Nos países com influência desses partidos, como a Áustria, Alemanha e Holanda, foram disseminadas de forma ampla políticas sociais atreladas aos salários, incluindo programas de seguro em saúde. Dada a diversidade de sistemas de seguros existentes (divididos por setores ocupacionais), tais governos direcionaram seus esforços na tentativa de aperfeiçoar e equalizar os benefícios entre esses sistemas. Ainda que políticas universalistas fossem defendidas – especialmente no campo da educação – os governos democratas cristãos estiveram mais inclinados às políticas de testes de meios do que socialdemocratas. Além disso, nesses países, predominava o princípio da subsidiaridade⁵³ que norteia, por exemplo, a política de ativação no mercado de trabalho, realizada por meio de transferência de pagamentos para pessoas desempregadas (idem).

A partir de um prisma analítico distinto, Nullmeier e Kaufman (2010) evocam a transformação observada no campo da cultura política, simbolizada, em grande medida,

⁵¹ Taxa fixa refere-se a uma estrutura de preços que cobra uma taxa fixa única para um serviço, independentemente do uso.

⁵² Tradução sugerida pelo Prof. Carlos Aurélio Faria. Em inglês normalmente são denominadas de *means tested*, isto é, políticas sociais focalizadas e com critérios de elegibilidade.

⁵³ Princípio da doutrina social da igreja de acordo com a qual o Estado deve ajudar os indivíduos, mas sem impedi-los de fazer o que eles podem realizar por conta própria. Assim, nesses países, o Estado provê subsídios sem precisar da ação direta pública.

pela ascensão do princípio de direitos sociais universais, enquanto noção de liberdade⁵⁴. Esse princípio foi corroborado pela OIT, na Declaração da Filadélfia em 1944, mas, sobretudo, como afirmam os autores, a Declaração Universal dos direitos humanos seria ela mesma “um explícito catálogo de direitos sociais universais” (2010, p. 85). Nesse sentido, em contraste com o paradigma de política social pré-segunda guerra – pautado pelo princípio de seletividade -, a Declaração Universal de direitos humanos consolidou o paradigma universalista, de acordo com o qual todos deveriam gozar de direitos, independente de raça, gênero e religião. A promessa de welfare state universalista tinha por inspiração a experiência real do Plano Beveridge erigido na Inglaterra.

1.2.5 Período de transformação

As periodizações mais simples sobre o welfare state habitualmente enfatizaram duas grandes fases: a *Era de Ouro* (1940-1975) e *período de crise* (pós-1975). Sendo assim, o diagnóstico subjacente a essa sistematização delinea que, após um período de grande prosperidade, o desenvolvimento do welfare state teria desaguado numa crise após a década 1970.

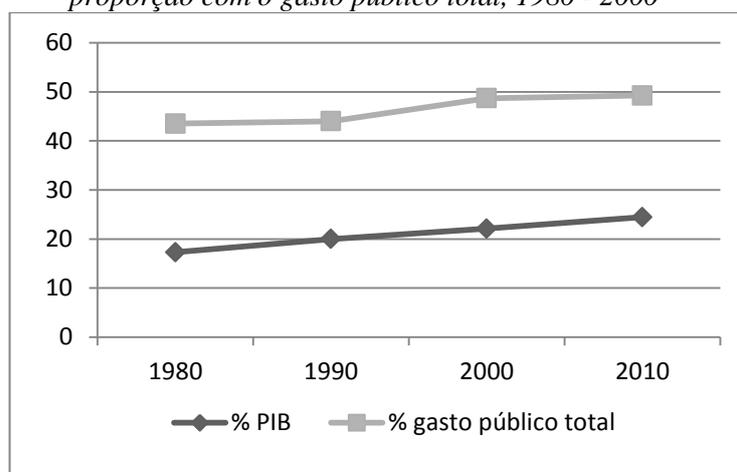
A hipótese de crise relaciona-se frequentemente a três fatores. Em primeiro lugar, confere-se peso explicativo à globalização que, ao promover a integração das economias no mercado internacional, asseverou a pressão sobre a redução dos gastos sociais como mecanismo de ganho de competitividade. Em segundo lugar, aponta-se a eclosão da crise do petróleo, em 1973-1974, que interrompeu com o longo período de crescimento econômico iniciado no pós-guerra, alentando um quadro de recessão, déficits públicos, inflação e aumento do desemprego, mediante o qual os governos tiveram que realizar ajustes fiscais. Em terceiro lugar, responsabiliza-se a ascensão de governos neoliberais após 1980 como dismanteladores do welfare state, com destaque especial para os governos nos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia (DRAIBE; HENRIQUE, 1988; ESPING-ANDERSEN, 1995, 1999; PIERSON, C., 1998).

⁵⁴ A Carta do Atlântico, redigida por Roosevelt e Churchill, seria uma das principais provas simbólicas dessa transformação cultural política, haja vista a exaltação dos direitos sociais universais nela presentes (NULLMEIER; KAUFMANN, 2010).

Para discutir tal hipótese, convém, antes de tudo, realizar uma análise do desenvolvimento dos gastos sociais, no período pós-1975. O **Gráfico 1** apresenta a evolução dos gastos sociais de 18 países da OCDE, após a década de 1980. A partir de 1980, os gastos sociais em proporção com o PIB mantêm uma tendência crescente por todas as décadas até 2010. Em relação aos gastos em proporção com as despesas públicas totais, nota-se igualmente uma tendência geral de incremento, numa velocidade bastante lenta nos intervalos 1980 - 1990 e 2000 – 2010 e bastante acelerada entre 2000 e 2010.

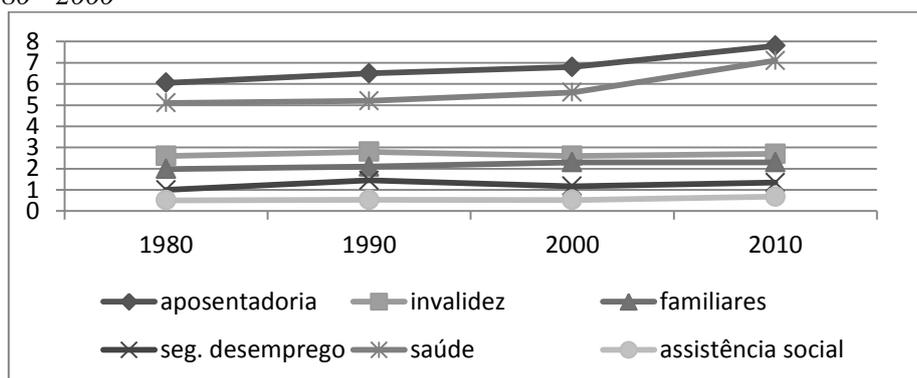
O **Gráfico 2** apresenta a evolução desagregada dos gastos em pensões, mantendo a mesma amostra de países e o mesmo recorte temporal do gráfico anterior. Nota-se duas tendências entre os diferentes tipos de gasto: de um lado, uma variação muito baixa dos níveis de gasto entre 1980 e 2010 – invalidez, saúde, familiar e assistência social; de outro lado, uma variação positiva substantiva nesse referido período, particularmente com aposentadorias e saúde. Ainda que de forma sutil, os únicos gastos que sofreram cortes foram o seguro por invalidez e desemprego durante a década de 1990, mas, voltaram a crescer após a década de 2000. Ambos os gráficos, então, revelam que nenhum dos indicadores apresentados, seja de forma agregada ou desagregada, conferem qualquer indício de algo que possa ser descrito como crise ou desmantelamento, senão explicitam que, de um maneira geral, houve um processo constante de incremento dos gastos.

Gráfico 1 Média de gasto social dos países da OCDE, em proporção com o PIB e em proporção com o gasto público total, 1980 - 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de OECD.stat (extraído 30/04/2015) e Castles (2006)

Gráfico 2 Evolução da média dos gastos em pensões em proporção com o PIB nos países da OCDE, 1980 - 2000



Fonte: Elaboração própria a partir de OECD.stat (extraído 30/04/2015)

Para reforçar as constatações extraídas desse gráfico, vale citar o estudo de Kerstenetzky (2012) que compara o desenvolvimento dos gastos sociais em proporção com o PIB com as taxas de crescimento do PIB, de 22 países da OCDE, referente ao período entre 1980 e 2007. A autora constata dois aspectos: (1) os gastos sociais cresceram a um ritmo superior à média do crescimento do produto; (2) “a taxa de crescimento flutuou bem mais do que a proporção do gasto social no produto”(idem, p.70). Trata-se, então, de um período de quatro décadas de expansão dos gastos sociais, em termos relativos e absolutos. De acordo com a autora, então, tanto a crise econômica, quanto a globalização não impulsionaram um quadro de crise.

Em relação ao papel dos governadores conservadores, o trabalho de Paul Pierson (1994) analisa tal questão a partir do estudo de caso dos Estados Unidos (presidido por Reagan) e Reino Unido (presidido por Margareth Thatcher), mesclando metodologias quantitativas e qualitativas. Para análise qualitativa, o autor avaliou os seguintes critérios: a) se houve aumentos significativos na dependência de benefícios testes de meios; b) se houve transferências de responsabilidade para o setor privado; e c) se houve mudanças drásticas nas regras de benefícios e de elegibilidade que sinalizam uma reforma qualitativa de um programa específico. Apesar da série de reformas realizadas em prol do mercado, no âmbito da gestão pública, Pierson (1996) sustenta que nas relações governamentais e em termos macroeconômicos nenhuma delas expressou magnitude tal que se permita constatar um dismantelamento do welfare state. Acima de tudo, em vez de declinar, os gastos sociais cresceram mais rápido do que a economia como um todo.

Huber e Stephens (2001), em contrapartida, apresentam uma perspectiva distinta, combinando a análise do desenvolvimento dos gastos sociais desagregados em proporção com o PIB com os dados sobre os direitos sociais (SCIP). Na perspectiva deles, a fase pós-1975 deve ser dividida em três subperíodos: 1973-9; 1980-90; e 1990-2000. Essa subperiodização indica um processo crescente de implementação de cortes, sendo o *primeiro* um subperíodo de cortes tímidos, de tal maneira que apenas alguns países teriam os implementado; o *segundo* um período em que os cortes foram mais difusos pela Europa como um todo; *terceiro*, o período no qual a magnitude dos cortes foi mais expressiva. Embora os cortes nos benefícios sociais tenham sido muito difundidos por toda a Europa, os autores afirmam que em parte foram modestos, ou ao menos não transformaram o sistema. Contudo, eles apontam que o Reino Unido e a Nova Zelândia seriam exceções para essas generalizações, pois teriam implementado profundos cortes.

Em discordância com Pierson (1994), então, Huber e Stephens (2001) sustentam que o Reino Unido teria deixado de ser um *regime de bem-estar socialdemocrata* para tornar-se *liberal/residual*, e a Nova Zelândia teria deixado de ser um *regime de bem-estar de assalariados*⁵⁵, para converter-se igualmente em um regime *liberal/residual*. Embora muitos estudiosos apontem os Estados Unidos como o exemplo mais radical de implementação de reformas, Huber e Stephens (2001) sustentam que os cortes, neste país, foram em grande medida, circunscritos aos programas de assistência social, ao passo que, no Reino Unido e na Nova Zelândia⁵⁶, os governos atingiram programas universais, tais como a saúde, a aposentadoria, auxílio a doentes e seguro desemprego.

É possível dizer, então, que a hipótese de crise é contestada pela literatura e pelas análises dos gastos sociais. Ao mesmo tempo, reconhece-se que o período pós-1975 imputou uma ruptura à trajetória do Estado de Bem-estar. Ou seja, mesmo que o diagnóstico de crise seja descartado, não se pode desconsiderar que o welfare state esteja passando por transformações. O ponto de inflexão recai sobre a real dimensão

⁵⁵ Na concepção dos autores os regimes de bem-estar de assalariados teriam por características: cobertura parcial devido, em parte, à provisão de proteção social realizada através do sistema de fixação de salários, (2) um papel significativo para “income testing”; (3) moderado por baixas taxas de reposição em programas de transferências (4) poucos serviços públicos oferecidos fora educação e poucos serviços públicos financiados fora saúde e educação, (5) reforça o modelo masculino de pai de família.

⁵⁶ Huber e Stephens (2001) afirmam que falta de dados sobre a década de 1990 para a Nova Zelândia, o que prejudicou as análises estatísticas. No entanto, eles afirmam que “qualquer pessoa que tenha estudado o desenvolvimento da Nova Zelândia não negaria que seu regime de proteção social experimentou uma mudança sistêmica, e muitos observadores iriam concordar que suas reformas neoliberais foram as mais radicais implementadas nas democracias industrializadas”(2001, p.300).

dessa transformação e em que termos ela se deu. Na literatura, identificamos sete elementos apontados como motivadores do estabelecimento do pós-1975 como um período de ruptura.

Argumenta-se, em primeiro lugar, que houve um processo de reorganização institucional do sistema econômico internacional, iniciado com a queda do sistema de Bretton Woods - o que implicou na mudança do padrão ouro para o dólar – e a conseqüente emergência do que ficou conhecido como globalização. Esta redundou na internacionalização dos mercados e da produção e desregulação financeira, fato que pressionou os governos domésticos a realizar consideráveis mudanças na política macroeconômica, particularmente a partir dos anos 1980, retirando barreiras ao fluxo de capitais. Nessa perspectiva, o principal ponto de ruptura seria a renúncia à política econômica keynesiana e o abandono ao estímulo ao lado da demanda, tal qual se dava na *Era de Ouro* (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Reestruturação institucional se deu também na dinâmica de formulação de políticas sociais nos Estados Nacionais, a qual, a partir de 1980, passou a ser crescentemente influenciada por agentes internacionais; especialmente, os organismos internacionais – com destaque para o FMI (Fundo Monetário Internacional) e BM (Banco Mundial) – cuja influência na orientação de modelos de proteção social em diversos âmbitos domésticos foi notável. Crescente também seria a influência de governos supranacionais, com destaque especial à União Europeia, na qual se observa um programa de padronização das políticas sociais, particularmente, no campo das leis trabalhistas, segurança do trabalho, igualdade de gênero e política contra antidiscriminação, embora a área de assistência social e programas de redistribuição social permaneçam sendo decididas no âmbito doméstico. De acordo com Nullmeier e Kaufman (2010), tratar-se de uma notável tendência de internacionalização da dinâmica de formulação de políticas sociais, a qual eles denominam de um novo internacionalismo de bem-estar⁵⁷ (*new welfare internationalism*).

A literatura aponta que, nesse período, houve também, uma transformação generalizada na gestão dos serviços públicos que foram reorganizados em torno dos princípios de mercado. Mais do que isso, ocorre uma onda de privatização de empresas e serviços públicos, acarretando uma fase de descentralização da provisão pública, tal

⁵⁷ O epíteto “novo” indica o reconhecimento de que a influência internacional sobre os welfare states vigorava desde o pós-guerra, como pontuado na seção anterior. Representativo disso é a difusão do paradigma beveridigano pelo mundo, pregado pela OIT e pelo sistema internacional de direitos humanos.

qual se dava na Era de Ouro. Huber e Stephens (2001) observam, por outro lado, que houveram diferentes modelos e graus de privatização: as reformas presididas por governos conservadores se inclinaram ao modelo de privatização integral, ao passo que governos de esquerda optaram pelo modelo parcial. Nullmeier e Kaufman (2010) contestam, por seu turno, a hipótese de que houve uma descentralização do setor público, argumentando que, mesmo em relação aos casos em que a privatização se deu de forma integral, o papel do Estado persistiu sendo decisivo, haja vista o papel central do financiamento público, dos subsídios públicos e as renúncias fiscais fornecidas às estruturas privadas. Em síntese, a provisão pública direta diminuiu, mas aumentou na forma de regulação e financiamento.

Mas Kerstenetsky (2012) alega que, embora tal mudança não implique numa crise, ela exerceu efeitos diretos sobre a capacidade redistributiva dos *welfare states*. Prova disso é que se até 1980 as sociedades europeias caminham num sentido de declínio dos níveis de desigualdade, após isso, houve uma ampliação das desigualdades de renda até meados de 2000. Assim, segundo Kerstenestky (2012, p. 87): “a maior utilização de políticas sociais privadas, especialmente em seguridade e saúde, as duas maiores rubricas do gasto social pode estar abrigando transferências menos redistributivas”. A autora explica que a desigualdade é estimada pelo coeficiente Gini cuja mensuração se dá pela diferença entre a desigualdade na distribuição da renda de mercado e a desigualdade na distribuição da renda disponível (ou seja, os rendimentos de mercado após impostos diretos e transferências governamentais). O aumento do coeficiente de Gini⁵⁸ no período 1980-1990 foi puxado pela desigualdade de renda no mercado, ainda que parcialmente compensado por transferências públicas e impostos sobre famílias. Em relação ao período 1990 e 2000, inicialmente, o crescimento da desigualdade de renda no mercado se atenuou, mas depois, manteve-se crescente e novamente foi compensado pelas transferências públicas, malgrado numa intensidade menor. Dessa forma, constata-se duas tendências nas políticas sociais desse período: o *welfare* fiscal e ocupacional⁵⁹ tiveram um efeito negativo sobre a desigualdade, mas, em

⁵⁸ Kerstenestky (2012) cita o relatório da OCDE (2008) e o trabalho de Goudswaard e Caminada (2010).

⁵⁹ De acordo com Kerstenestky (2012, p.77): “No *welfare* fiscal, a provisão de bem-estar é feita por meio de incentivos tributários, como renúncias fiscais e subsídios, enquanto o *welfare* ocupacional, a provisão é via a relação de emprego, normalmente também tributarmente incentivada”.

compensação, as políticas de ativação⁶⁰ tiveram um efeito positivo sobre a desigualdade.

Outra dimensão de transformação do welfare state é destacada por Huber e Stephens (2001). Os autores afirmam que trata-se de uma dimensão frequentemente negligenciada nas periodizações tradicionais, a qual diz respeito a um notável desenvolvimento das políticas de equidade de gênero, especialmente nos países escandinavos, após a década de 1970. Em parte, isso seria reflexo do crescente ingresso das mulheres no mercado de trabalho a partir desse período. De outra parte, isso foi influenciado pelo papel exercido pelas *Femocratas*, isto é, feministas que passaram a atuar no Estado como *policymakers*. Mas, sobretudo, o avanço das políticas de igualdade de gênero deu-se no bojo da crescente mobilização do movimento feminista e a sua associação com os partidos socialdemocratas. Após essa associação, o debate sobre igualdade de gênero teve importante impacto na ideologia socialdemocrata e resultou na incorporação dessa pauta na agenda do movimento trabalhista. A partir disso, reivindicações históricas do movimento feminista passaram a ser debatidas na arena política, como: acesso igual ao mercado de trabalho para mulheres, o combate aos privilégios masculinos oriundos da divisão sexual do trabalho e a valorização do trabalho doméstico. Nesse período, portanto, inaugura-se as políticas de *desfamiliarização* (ESPING-ANDERSEN, 1999) com a expansão de creches, licença parental – que serviram como condições para o ingresso das mulheres no mercado de trabalho - e outros serviços sociais.

Em termos de desenvolvimento das políticas de gênero, a Dinamarca teria sido a líder, durante a década 1970. O avanço desse processo se deu com o advento de um movimento feminista radical cuja atuação influenciou as políticas sociais e contribuiu para instaurar um debate público sobre os papéis de gênero. Uma conquista emblemática nesse sentido teria sido a lei de assistência a jovens e crianças de 1964 que iniciou um processo muito rápido de ampliação de creches públicas, as quais facilitaram às mulheres entrarem no mercado de trabalho. O resultado disso foi que, em 1981, a Dinamarca tinha a maior proporção de mulheres membras de sindicatos entre quatorze países europeus, com uma ligeira vantagem sobre a Suécia. Além disso, em 1980, a Dinamarca liderou no apoio a empregos para mães com crianças pequenas em idade escolar. Em suma, o caso dinamarquês ilustra bem a interação entre crescimento da

⁶⁰ As políticas de ativação são voltadas para os beneficiados pelas políticas sociais aumentarem seu rendimento no mercado (KERSTENETZKY, 2012).

força de trabalho e crescimento da mobilização política das mulheres, o papel de partidos socialdemocratas e a expansão das políticas de bem-estar de equidade de gênero (idem).

Outro fator apontado, na literatura, refere-se ao que ficou conhecido como desindustrialização, caracterizada pelas crescentes mudanças tecnológicas, o declínio da linha de produção fordista e o processo de transição demográfica. Impulsionada por tais mudanças, ocorre a transição de uma estrutura ocupacional que na Era de Ouro centrava-se na área industrial para um quadro econômico cuja principal fonte de emprego passou a ser o setor de serviços. Outro elementos distintos do contexto pós-industrial dizem respeito ao crescente ingresso das mulheres na força de trabalho assalariada e ao surgimento do fenômeno da terceirização; ambos os fatores responsáveis por reestruturar a composição do mercado de trabalho e as relações de trabalho. Nesse contexto, portanto, emerge novas estruturas de classe, novas formas de mobilização política e composição familiar. Tal realidade implicaria, por sua vez, numa nova estrutura de riscos, suscitando uma readequação da postura do Estado diante da proteção social⁶¹(BONOLI, 2006; ESPING-ANDERSEN, 1999; KERSTENETZKY, 2012).

Alguns autores sublinham, também, que o período pós-1975 foi marcado pelo enfraquecimento das estruturas neocorporativistas de negociação de salários entre empresários e trabalhadores. Esse enfraquecimento teria se dado em menor grau nos contextos presididos por governos de esquerda ou nas *economias coordenadas* e de forma mais intensa nas *economias liberais*⁶². As novas técnicas de produção e o aumento da competitividade com a crescente integração no mercado internacional pressionaram maior flexibilidade salarial e incutiram mudanças na composição dos movimentos sindicais, dificultando a dinâmica de negociação centralizada dos salários. Embora as estruturas neocorporativistas estivessem estáveis do ponto de vista

⁶¹ Essas mudanças motivaram o surgimento de um novo campo de estudos sobre o welfare state, denominado de “teorias do pósindustrialismo”, acerca da qual falaremos mais a frente.

⁶² Essa distinção diz respeito à estruturação institucional e às formas de coordenação das economias. Nas *economias liberais* (ex. Estados Unidos, Inglaterra) prevalece a forte flexibilização do mercado de trabalho, com mecanismos de coordenação nas relações industriais muito limitados, com os salários sendo definidos pelas forças do mercado e com forte segmentação do mercado de trabalho. Nas *economias coordenadas* (Alemanha, Suécia) existe forte coordenação das relações industriais entre trabalhadores e empresários, os níveis de salários são definidos em negociações entre associações de empresários e trabalhadores e teriam um mercado de trabalho menos segmentado (HUBER; STEPHENS, 2001 *apud* SOSKICE, 1991).

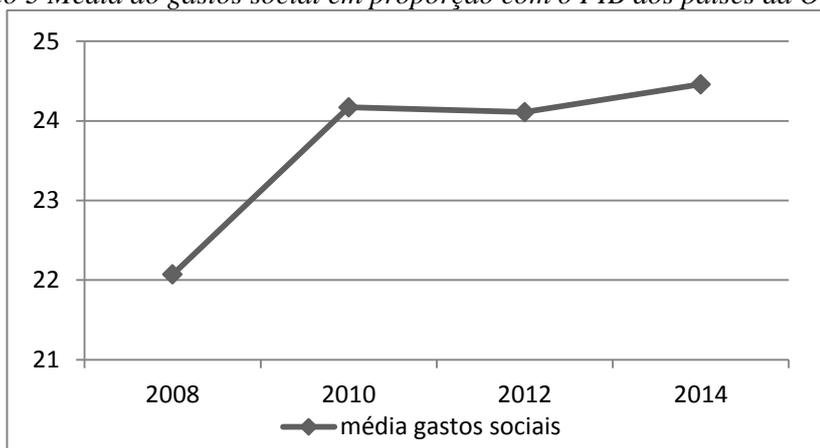
institucional, na prática, em contrapartida, a fixação de salários tornou-se mais descentralizada e localmente flexível (HICKS, 1999; HUBER; STEPHENS, 2001).

Finalmente, vale mencionar o diagnóstico de P. Pierson (1996) que defende uma distinção analítica entre a *velha política* e a *nova política* do Estado de bem-estar. Na *velha*, que vigorou até a década de 1980, partidos de esquerda e sindicatos tinham peso explanatório central no desenvolvimento dos welfare states. Com a emergência da *nova política*, tais atores teriam perdido essa relevância explicativa, sendo mais úteis as configurações institucionais como peso explicativo. Essa perspectiva, no entanto, é contestada por certos estudiosos (HICKS, 1999; HUBER; STEPHENS, 2001; KANGAS; PALME, 2008), de acordo com os quais os partidos de esquerda e os sindicatos continuam exercendo papel central no desenvolvimento dos welfare states.

Em suma, o diagnóstico segundo o qual houve uma crise do welfare state é amplamente refutado na literatura. Atualmente, o debate tem gravitado em torno das mudanças ocorridas entre os welfare states. Os sete pontos de mudança abordados, nessa seção, referem-se: 1) ao abandono das políticas keynesianas especialmente de estímulo ao lado da demanda; 2) um novo paradigma de formulação de políticas sociais, influenciado pelo contexto internacional, o *novo internacionalismo de bem-estar*; 3) o processo de privatização ou descentralização da provisão pública, com perda do caráter redistributivo do welfare state; 4) o desenvolvimento das políticas de equidade de gênero, desenvolvidas especialmente nos países escandinavos; 5) a ascensão da estrutura econômica e social pós-industrial; 6) o enfraquecimento das estruturas neocorporativistas, particularmente, pela maior flexibilidade salarial e pela descentralização da negociação de salários; 7) a tese da *nova política do Estado de bem-estar* de Pierson (1996).

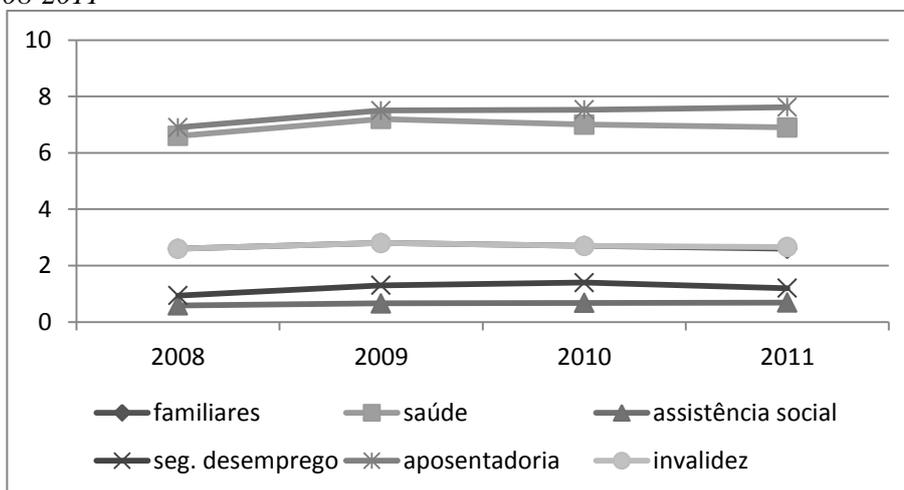
Não se pode desconsiderar, ainda, que, mais recentemente, a hipótese de *retrenchment* tem sido retomada, após a eclosão da crise financeira de 2008. Particularmente no âmbito da União Europeia, liderada pelo governo alemão, testemunha-se uma agenda de contensão fiscal como receita de combate à crise econômica. A propósito dessa questão, vale realizar uma análise preliminar sobre a evolução dos gastos sociais, entre o período 2008 – 2014.

Gráfico 3 Média do gastos social em proporção com o PIB dos países da OCDE, 2008 - 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de OECD.stat (extraído 30/04/2015)

Gráfico 4 Evolução da média dos gastos dos países da OCDE em pensões em proporção com o PIB, 2008-2011



Fonte: Elaboração própria a partir de OECD.stat (extraído 30/04/2015)

O **Gráfico 3** demonstra uma tendência crescente dos gastos sociais entre 2008 e 2014, com destaque especial para a fase 2008 – 2010 e 2012 – 2014, em que tal tendência se mostra mais nítida. O **Gráfico 4**, por sua vez, revela certa constância nos níveis de gasto social em todos programas, com ligeiras oscilações ao longo do tempo. Mesmo com tais oscilações, grande parte dos programas apresentam níveis superiores de gasto em 2011, comparativamente a 2008, sendo que nenhum deles apresentou retração nesses termos. O gasto com aposentadoria se sobressai diante os demais programas, na medida em que não sofreu oscilações e se manteve crescente desde 2008.

Nossa análise preliminar, portanto, não identifica qualquer indício de retração e cortes de gastos. Isso não quer dizer que a crise não tenha exercido estrangulamentos ao desenvolvimento dos gastos sociais. É provável que esse estrangulamento tenha

desacelerado o crescimento dos níveis de gastos sociais ou os mantido em níveis constante, porém isso não foi suficiente para promover uma retração dos gastos, tampouco fundamenta a tese de uma crise.

1.3 TEORIAS DO WELFARE STATE

Encerramos a análise histórica para, agora, debruçarmo-nos sobre as teorias que procuram explicar a dinâmica de expansão do welfare state. Nesse sentido, verificaremos nessa seção quais são os fatores, tidos pela literatura, como impulsionadores dessa expansão. É preciso considerar que inúmeras são as revisões já realizadas acerca da ampla literatura engajada em estudar o welfare state. Em cada uma delas, naturalmente, imprimem-se distintas sistematizações e distribuição de perspectivas comuns e díspares, bem como, varia, em alguma medida, a ênfase conferida a determinadas correntes teóricas em detrimento de outras⁶³. Dadas as mais de 1900 referências utilizadas no *Oxford Handbook of Welfare State*, contadas por Castles *et al.* (2010), nota-se a extensa escala de produção acadêmica em torno do tema e, com ela, a impossibilidade de apresentar uma revisão plena.

Optamos, assim, por dividir a literatura com base na natureza das variáveis explicativas. De um lado, as teorias que conferem primazia explicativa às **variáveis econômicas**, quais sejam: 1) teoria da industrialização ou teoria da convergência; 2) a teoria neomarxista. De outro lado, as teorias que conferem primazia às **variáveis políticas**, quais sejam: 3) a teoria da mobilização de poder que se desenvolve na 4) teoria dos regimes de bem-estar; e 5) a *state-centered* que se desenvolve na 6) abordagem neoinstitucionalista.

⁶³ A indicação de alguns desses trabalhos está na nota 6, p.11.

1.3.1 Variáveis econômicas

1.3.1.1 Teoria da industrialização

De acordo com Esping-Andersen e Hicks (2005), a teoria da industrialização, uma das mais influentes entre as teorias do welfare state, advém, na verdade, da teoria da modernização. De inspiração fortemente weberiana, os teóricos da modernização analisam as sociedades a partir da dualidade: sociedade tradicional e sociedade moderna. É, pois, a sociedade tradicional considerada como estado inicial de uma evolução social cujo ponto de chegada desemboca na sociedade moderna; disso se segue que o processo de modernização consiste na conversão da primeira na segunda. A sociedade moderna seria dominada pelo processo cultural de racionalização, o qual perfaz as ações econômicas - com o desenvolvimento do capitalismo - o progresso tecnológico e a organização burocrática marcada pela profissionalização dos gestores públicos. Já a sociedade tradicional, na verdade, define-se em oposição à sociedade moderna, englobando todas aquelas sociedades que não passaram pelo processo de racionalização cultural e pelo desenvolvimento pleno do capitalismo racionalizado (MACHADO, 1975). Os principais autores dessa exegese sociológica seriam Germani Gino (1962), Hagen (1961) e Lerner (1958), citados por Machado (1975)⁶⁴.

No campo de estudos do Estado de Bem-estar, as interpretações influenciadas por essa vertente estiveram frequentemente imbricadas aos pressupostos da sociologia estrutural-funcionalista. Distanciou-se um pouco, por sua vez, de sua matriz weberiana – na qual a agência dos indivíduos tem importante poder explicativo sociológico – para conferir primazia causal aos ditos fatores estruturais. Nessa perspectiva, novas necessidades de proteção social teriam surgido com o processo de transformação ilustrado pela transição da economia agrícola para a industrial, de uma estrutura social pautada por pequenas comunidades para uma estrutura complexa, marcada pela urbanização e pelas relações impessoais. A transformação econômica impulsionaria, ainda, a transição demográfica, aumentando o número de pessoas idosas, nas sociedades modernas, que se constituiriam como grupo de pressão para a expansão do gasto público com programas de pensões (aposentadoria). Nesses termos, portanto, o welfare

⁶⁴ Para uma revisão dessa literatura, ver Machado (1975).

state teria ascendido, então, como resposta a essas novas demandas de proteção social, em um contexto de metamorfoses sociais.

Para Wilensky (1974) e Curtright (1965 *apud* AMENTA;SKOCPOL, 1985), representantes dessa vertente, o grau de industrialização e o crescimento econômico – mensurado a partir do PIB per capita – seriam, por sua vez, as principais variáveis indicativas dessa transformação social e, conseqüentemente, sua presença estaria diretamente correlacionada com o desenvolvimento do welfare state. No limite, para esses autores, os sistemas políticos não exerceriam qualquer diferença. Assim, ao perseguir o desenvolvimento econômico e industrial, todas as sociedades convergiriam para o mesmo grau de provisão de bem-estar. Não por acaso, alguns autores (ARRETCHE, 1995) denominam tal perspectiva de teoria da convergência.

Posteriormente, no entanto, estudos relativizaram o poder explicativo seja da industrialização seja do crescimento econômico como força propulsora do welfare state. A evidência mais patente reside na preconização da Prússia bismarckiana do welfare state moderno, por meio dos programas seguros. Prússia esta cujo grau de industrialização era menos desenvolvido em relação a países como Inglaterra e França (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1999; HICKS, 1999). Já Flora e Alber (1981) demonstram que, por toda a trajetória do welfare state (iniciada em 1870), a referida correlação procede apenas para as décadas de 1940, 1950 e 1960. Por último, Faria (2007 [1998]) contra-argumenta sugerindo ser simplista a pressuposição segundo a qual o welfare state irrompe como resposta automática ao surgimento de novas necessidades sociais perpetradas pela industrialização:

É preciso levar em consideração que entre a constatação de determinados problemas sociais e a implementação de uma política pública há um vasto repertório de variáveis intervenientes, de modo que não se pode esperar o mesmo *output* de um país para outro. Aliás, é bem possível que uma situação vista como problemática em um país nem mesmo seja percebida como tal em outros, ou então que haja distintas capacidades e interesses na reformulação da agenda política, de modo que o problema percebido possa ser enfrentado. Contudo, mesmo quando a agenda é reformulada, os governos podem responder de maneira muito diversa, chegando mesmo a relegar o novo *issue* a um segundo plano na agenda política (FARIA, 2007, p.67).

Por outro lado, Myles e Quadagno (2002) ponderam que é preciso distinguir entre duas versões da teoria da industrialização, uma fraca e muito contestada e a outra forte e pouco contestada. A primeira defende que níveis semelhantes de desenvolvimento econômico implicam em sistemas de bem-estar comparativamente

generosos. Como destacamos acima, essa hipótese já foi amplamente refutada. A segunda versão explicitaria, por outro lado, que,

É difícil, por outro lado, imaginar o boom do welfare state da década de 1960, na ausência de expansão econômica ao longo da Era de ouro do pós-Guerra Mundial. A rápida subida dos rendimentos geram receitas extraordinárias para os governos. Forte crescimento dos salários significava novos impostos e ao mesmo tempo deixa os trabalhadores com um pacote de remuneração maior a cada ano. O aumento da produtividade e mudança das práticas da força de trabalho levou à propagação de aposentadoria, um desenvolvimento que gerou enorme demanda para a expansão das pensões públicas. Estas correlações de ordem industrial claramente importam, e as medidas de PIB per capita e percentual de idosos são agora as variáveis de controle padrão em todos os modelos empíricos de gastos de bem-estar do Estado (2002, p. 36, tradução livre),

Em sintonia com essa segunda versão está a análise de Hicks (1999) que compara os anos de adoção dos primeiros programas de seguro - mais especificamente, contra acidente de trabalho, aposentadoria, auxílio-saúde e seguro desemprego -, dos países com alto *PIB per capita* em relação àqueles com baixo *PIB per capita*, no início do século XX. O autor identifica que, entre os países com baixo *PIB per capita*, nenhum deles, com exceção da Romênia, havia implementado qualquer programa de seguro nesse período. Entre os países desenvolvidos, por contraste, em mais metade já haviam inseridos tais programas. Hicks (1999) argumenta, então, que esse padrão é relevante e conclui que o crescimento econômico consiste numa condição necessária para o surgimento do welfare state, porém não suficiente. Numa comparação entre países com amplas disparidades de desenvolvimento econômico, o fator *PIB per capita* tem peso explicativo substantivo para o surgimento dos programas de seguro, porém, entre os países desenvolvidos, tal fator não é representativo para explicar as diferenças de generosidade entre os welfare states.

1.3.1.2 Neomarxismo

Outra análise fortemente pautada por variáveis econômicas é a vertente neomarxista. De forma similar a vertente teórica da industrialização, os neomarxistas também se pautam por explicações estrutural-funcionalistas, embora a centralidade atribuída aos fatores estruturais varie entre os diversos autores. Mas, em vez de

industrialização, transição demográfica e crescimento econômico, os neomarxistas centram suas análises sobre o modo de produção e o processo de acumulação capitalista.

Um dos principais expoentes dessa vertente, Claus Offe (1984) concebe o welfare state enquanto um instrumento burguês criado para atender as necessidades do capitalismo na segunda metade do século XX. De um lado, cumpriria a função de integrar todos os indivíduos no sistema produtivo capitalista, ao universalizar o assalariamento como forma de subsistência, aumentando os níveis de consumo para, conseqüentemente, ampliar as taxas de lucro dos capitalistas. De outro lado, o welfare state garantiria a reprodução da força de trabalho (a partir da educação e saúde pública), e construindo salvaguardas (seguros e pensões) para que a população profissionalmente inativa se mantivesse dentro deste sistema de produção.

Com viés teórico semelhante, o trabalho de James O'Connor (1977)⁶⁵ sustenta que o Estado tem que garantir duas funções: legitimidade e acumulação. A acumulação capitalista seria o objetivo principal, pois dela com o crescimento econômico produzido pela exploração do trabalho, o Estado consegue extrair recursos, através dos impostos, para se sustentar. Mas para garantir a legitimidade e a harmonia social do processo de acumulação diante os trabalhadores, o Estado realiza diferentes tipos de gasto: o capital social – gastos para garantir a reprodução da acumulação de capital e para aumentar a produtividade (saúde e educação); e despesa social, para garantir a harmonia social do processo de acumulação (gastos de pensões e aposentadoria). Ao fim ao cabo, todos os gastos se submetem aos objetivos de acumulação.

A essas ambas perspectivas, Arretche (1995) direciona críticas, afirmando que esses autores tem por premissa a existência de “uma relação direta entre as necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista e, de outro lado, funções desempenhadas pelo Estado, sem demonstrar os mecanismos e processos pelos quais tais necessidades e funções transformam-se em políticas (policies)”. Em outras palavras, o argumento principal apresentado por tais autores é posto como premissa.

Amenta e Skocpol (1986) argumentam que, na maioria dos trabalhos neomarxistas, as conclusões são extraídas de casos únicos, acerca do quais não raro poucos dados empíricos são apresentados. Soma-se a isso, o fato de que os poucos estudos comparativos, dessa vertente, apresentariam resultados diferentes entre si. Desse

⁶⁵ Embora seja focado nos Estados Unidos o autor sustenta que a sua hipótese é generaliz

modo, o primado dos desígnios do capitalismo sobre o Estado e sobre as sociedades é dado *a priori* e, enquanto tal, é desvanecido de inferências válidas.

Por fim, vale mencionar o trabalho de Gough (1979) que, na verdade, como veremos adiante, poderia ser situado como interseção entre o neomarxismo e a vertente da mobilização de poder⁶⁶. O autor corrobora, em parte, com o argumento referente ao caráter estrutural do capitalismo e seus efeitos para o funcionamento do Estado e, além disso, reconhece que o Estado moderno é dependente da acumulação capitalista. Ao mesmo tempo, opõe-se ao postulado de que as políticas sociais seriam uma resposta funcional à acumulação capitalista, sendo o Estado um agente submisso às querelas do capital. Para Gough (1979), Offe (1984) e O'Connor (1977) desconsideram o Estado enquanto um espaço de conflito e disputa. Mais do que isso, o autor aponta que o próprio conflito inerente ao capitalismo, entre capital e trabalho, reflete-se na arena política. A forma como esse conflito é organizado determina o desenvolvimento das políticas sociais. Ao comparar especialmente Inglaterra e Estados Unidos, Gough (1979) destaca a presença de sindicatos fortes no primeiro como impulsionador do welfare state. É justamente este argumento que o aproxima da vertente que trataremos mais a frente, denominada de *mobilização de poder*.

1.3.2 Variáveis Políticas

1.3.2.1 Autonomia do Estado e o neoinstitucionalismo

De forma crítica às perspectivas anteriores, os autores da vertente denominada *state-centered* buscam resgatar a importância do Estado enquanto objeto analítico sociológico. A obra editada por Evans et al(1985), *Bringing the state back in* consagrou-se como “uma espécie de manifesto estatista auto-consciente que atraiu uma grande quantidade de atenção crítica” (AMENTA, 2005, p.98). Nele, Evans *et al* (1985) propõem rebater as perspectivas que entendem o Estado apenas como um dispositivo submetido às pressões sociológicas de cunho estrutural (Estrutural-funcionalismo), econômicos ou de classe (neomarxismo), de grupo de interesses (pluralismo) ou de

⁶⁶ Em estudo posterior (GOUGH; WOOD, 2008) admite se vincular à teoria da mobilização de poder.

elites políticas e econômicas (Elitismo)⁶⁷. Nessa direção, os autores formulam o conceito de *Autonomia de Estado*, com forte influência da sociologia de Max Weber, razão pela qual eles frequentemente são denominados de neoweberianos.

Conforme Skopcol (1985), uma das principais representantes dessa vertente, a análise centrada no Estado emerge como uma tentativa de sanar o entendimento débil que grande parte dos cientistas sociais tinham a respeito desse objeto sociológico. Essa vertente de estudo, argumenta a autora, trouxe evidências suficientes para considerar o Estado enquanto ator que persegue seus próprios objetivos de forma racional. Objetivos estes ao alcance dos quais o Estado pode, inclusive, entrar em desacordo com grupos dominantes ou grupos econômicos. Essa análise se dá tanto do ponto de vista macrossociológico, analisando o Estado como um todo, quanto no nível médio atento às instituições e estratos burocráticos. No primeiro, um dos objetivos seria: manter o monopólio da violência, exercer poder sobre determinado território e sobre determinada população, extrair recursos de sua população e manter a ordem. O segundo nível é melhor exemplificado pela implementação de políticas públicas.

Para além de poder desagradar grupos de interesses, assume-se que a ação estatal é ela mesma em grande medida responsável por formatá-los no cenário político. No entanto, pondera Skopcol (1985), não se trata de trocar vertentes deterministas econômicas e sociais pelo determinismo estatal. Sua proposta analítica sustenta a existência de uma relação dialética entre Estado e sociedade. Por exemplo, se determinados grupos econômicos têm maior poder de influência sobre as políticas econômicas, eles o fazem porque em determinado momento o Estado lhes concedeu privilégios em troca de seu comportamento mais cooperativo com as querelas dos governantes.

Importante dimensão a se destacar, também, repousa na variação entre as capacidades dos diferentes Estados de fazerem valer seus objetivos, isto é: em verdade, é possível supor a existência de Estados mais fortes do que outros. Para avaliar essa questão, os autores alçam o conceito de *Capacidades de Estado*. Entre as dimensões que determinariam tais capacidades estão: a capacidade de autofinanciamento, o grau de

⁶⁷ Embora os neomarxistas sejam acusados pelos autores da *state-centered* de recaírem no determinismo econômico e estrutural, estes mesmo reconhecem que o neomarxismo não é uma corrente homogênea. Inclusive, Poulantzas, um destacado neomarxista francês, já havia reivindicado uma análise do Estado enquanto ente autônomo, de pressões econômicas. Assunção esta que influenciou os próprios neoweberianos (Cf. SKOCPOL; AMENTA, 1986). Amenta (2005) acrescenta, ainda, que a oposição forjada entre *state-centered* e demais correntes teóricas, não se verificou na prática. Muitos teóricos pluralistas e neomarxistas passaram assumir muitas das questões trazidas por tal vertente (tal como a análise institucional) sem, no entanto, abandonar totalmente estas respectivas teóricas.

organização burocrática disponibilidade de técnicos especialistas e o controle sobre os militares (SKOCPOL, 1985). Por outro lado, no nível médio, deve-se reconhecer que o Estado é composto por aparatos burocráticos heterogêneos, cujas ações são fragmentadas, tornando-as, então, por vezes incoerentes ou inconstantes. Assim, a eficiência ou não de cada política pública varia em função do grau de organização e solidez do setor administrativo responsável por aplicá-la. Como exemplifica Peter Evans (1985, p.352): “Na Suíça, como mostra Katzeinstein, as capacidades bem desenvolvidas do Estado para intervir na agricultura não foram duplicados para as capacidades do Estado para outras intervenções econômicas.”.

A agenda de pesquisa entre os teóricos da *state-centered* se ancorou, sobretudo, em macroprocessos históricos, como a fundação do Estado nacional, o desenvolvimento do welfare state e as teorias sobre revoluções. A partir dos anos 1990, os estudiosos tenderam a mudar foco analítico para o nível intermediário, tentando identificar de mais perto a relação entre atores e formato das instituições. É, nesse ponto, que surge a teoria neoinstitucionalista.

A partir de então, o neoinstitucionalismo consolida-se como teoria hegemônica na Ciência Política. Para Amenta (2005), o grande trunfo do neoinstitucionalismo foi conferir peso explicativo às instituições políticas. Tal trunfo é ilustrado, afirma o autor, pelo fato de que é possível se dizer que todos os sociólogos políticos e cientistas políticos são de alguma maneira institucionalistas. Instituições políticas podem ser configuradas por diferentes caminhos, a depender de fatores históricos, sociológicos, geográficos, econômicos e políticos. A variação nos desenhos institucionais tem efeitos diretos sob o *modus operandis* político e sobre a dinâmica entre Estado e sociedade.

Aplicadas à análise do welfare state, as pesquisas motivadas pelos pressupostos *neoinstitucionalistas* buscaram argumentar, em primeiro lugar, que as variações institucionais do Estado exercem impactos sobre o desenvolvimento das políticas sociais; em segundo lugar, que as preferências de burocracias e burocratas têm papel decisivo na dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais.

Na linha do primeiro argumento está o reconhecido trabalho de Immergut (1996) em cuja análise se compara as políticas nacionais de saúde de países economicamente equiparáveis: Suíça, França e Suécia. Embora tenham igualmente tramitado uma proposta referente à constituição de um sistema nacional de saúde, as decisões tomadas nos três países figuraram três modelos de intervenção estatal: em um extremo, a Suécia com a maior participação do Estado; noutro extremo, a Suíça que privilegiou a atuação

do mercado; finalmente, a França como um meio-termo entre ambos. A hipótese de Immergut (1996) é de que essa diferença de resultados advém dos distintos contornos das instituições sobre cuja circunscrição se dá o processo político. À aprovação de uma Lei, afirma a autora, papel determinante tem a quantidade de pontos de veto que são estruturados pela divisão decisória entre Executivo e Legislativo, pela presença ou não de bicameralismo, pelos resultados eleitorais e pela composição partidária. Todos esses elementos formatam as oportunidades e limites dos atores políticos e grupos de interesses em torno de uma lei. Assim, como conclui Immergut (1996, p. 8):

Na Suécia, o Executivo tinha a faculdade de sancionar leis sem ser ameaçado pelo veto das arenas parlamentar e eleitoral; a inexistência de um bloco organizado de oposição restringia o processo decisório ao âmbito do Executivo. Na França, maiorias parlamentares instáveis deslocaram a tomada de decisão para a arena parlamentar. Na Suíça, o processo decisório foi levado para a arena eleitoral.

Passemos a discutir, agora, a segunda linha de argumento (2); nela, destaca-se o papel dos burocratas no processo de formulação de políticas públicas, investigando quais fatores que os fazem se inclinar a determinadas estratégias e conteúdos de ação. Nas últimas décadas, com o avanço do pensamento neoconservador, projetaram-se em escala global as perspectivas denominadas de teoria da escolha pública [*public choice*]. Pautados pelo constructo neoclássico do *homo economicus*, cerne da microeconomia e da teoria dos jogos, a análise de escolha pública pressupõe que os atores burocráticos operam a fim de maximizar a utilidade de suas ações (BORGES, 2001). Nessa linha de raciocínio, retira-se do horizonte analítico a possibilidade de ações burocráticas altruístas ou em prol do interesse público: as ações têm por finalidade apenas a conquista de privilégios e benefícios proporcionados pelo exercício burocrático.

Um dos principais postulados teóricos firmados pela vertente neoinstitucionalista reporta à importância dos legados como elementos que constroem à ação dos *policy makers*. Esse argumento é expresso, especialmente, a partir do conceito de *Path Dependence* ou dependências de trajetórias do qual se servem, sobretudo, os estudos realizados na linha do institucionalismo histórico. Segundo Pierson e Skocpol (2008, p. 13):

Os processos dependentes da trajetória estritamente definidos envolvem uma lógica clara: os resultados em um ‘conjuntura crítica’ desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro. Os processos de dependência de trajetória tem características muito interessantes. Eles podem ser altamente influenciados por distúrbios relativamente pequenos em estágios iniciais. Depois que os atores se

aventuraram em um caminho particular, no entanto, é provável que lhes seja difícil reverter esse curso. As alternativas políticas que uma vez foram plausíveis podem tornar-se irrecuperáveis. Desse modo, os eventos ou processos que têm lugar e as conjunturas que os sucedem emergem como cruciais.

Assim, esse conceito e a ideia de retroalimentação que lhe subjaz auxiliam na compreensão do caráter conservador dos processos decisórios, bem como da permanência das estruturas de poder na esfera política. Acima de tudo, tal conceito remonta onexo causal entre os processos históricos de conformação das instituições e das políticas estatais, demonstrando como os eventos e medidas tomadas no passado estruturam o mosaico de possibilidades de ação a serem logradas no presente e no futuro.

Finalmente, vale expor algumas críticas apresentadas por Amenta (2005) a essa perspectiva. Primeiro, ele afirma que os teóricos da state-centered conferem pouca atenção às reivindicações e estratégias de grupos sociais interessados no desenvolvimento das políticas sociais. O autor alega, também, que as conclusões retiradas de análises no âmbito macro, com base em casos específicos, dificilmente são aplicáveis a outros casos. Mais do que isso, por vezes falta explicitar o nexo entre as condições no nível macro e as organizações burocráticas no nível médio, as quais propiciam o desenvolvimento de determinada política social. Além disso, Amenta (2005) sustenta que os teóricos centrados no Estado explicam mais facilmente padrões políticos, porém isso não ocorre quando está em questão a análise de mudanças ou rupturas. Por fim, acrescentamos uma quinta crítica: a rica discussão relativa ao conceito de Estado não se repete em relação a welfare state; este é tratado, em geral, como sinônimo de política social. Como já mencionamos anteriormente, essa associação é equivocada e incute um importante enviesamento das pesquisas realizadas nesse campo.

1.3.2.2 Mobilização de poder e o paradigma dos regimes de bem-estar

Também conhecida como *teoria socialdemocrata* ou como vertente do neomarxismo, a *teoria da mobilização de poder* atribui peso explicativo a duas dimensões políticas como impulsionadoras do processo de expansão do welfare state: a democracia e a ação coletiva de grupos de esquerda. Embora Gough (1979) tenha

ensaiado operacionalizar com os elementos constitutivos da *teoria da mobilização de poder*, ao explicitar o Estado como um espaço de conflito e atribuir peso causal à mobilização da classe trabalhadora, foi tão somente no trabalho de Korpi (2006 [1981]) em que se apresenta uma teoria sistematizada abrangendo às referidas dimensões políticas como mecanismos de expansão do welfare state.

Crucial para tal teoria é o conceito de *recursos de poder*; de acordo com Korpi (2006, p. 77 [1981], tradução livre):

[...] recursos de poder são características que fornecem a atores – individuais ou coletivos – a capacidade de punir ou recompensar outros atores. Recursos de poder também podem variar no que diz respeito ao domínio, os quais se referem ao número de pessoas que são receptivas a um tipo particular de recompensa ou penalidade. Eles podem se diferir em termos de escopo – as várias formas de situações nas quais podem ser utilizadas. A terceira dimensão importante é o grau de escassez de um recurso de poder de um tipo particular. Mais do que isso, recursos de poder podem variar em termos de centralidade; i.e. eles podem ser mais ou menos essenciais para as pessoas em suas vidas. [...] A forma pela qual o recurso de poder pode ser concentrado é uma dimensão crucial. Relevante também são os custos envolvidos na utilização de um recurso de poder e em sua mobilização, i.e em torná-lo apto à utilização.

O mais amplo recurso de poder existente, nesses contextos, é o do capital sobre os meios de produção, dado o seu amplo alcance, sua forte concentração, sua influência direta sobre a vida das pessoas, assim como por requerer baixos custos para mobilizar esse poder. Assim, nas sociedades ocidentais, haveria uma forte assimetria de poder entre capital e trabalho. Assimetria esta que tende a produzir e a ampliar as desigualdades sociais.

Por outro lado, Korpi (2006 [1981]) afirma que as diferentes formas de redistribuição dos recursos de poder podem produzir sociedades menos desiguais. Um dos aspectos decisivos para essa redistribuição reside na existência de aparatos institucionais que mediam o conflito entre capital e trabalho, como as instituições neocorporativistas, em que se permite a barganha direta entre empresários e empregados, e a democracia através da qual representantes da classe trabalhadora podem apropriar do Estado para promover redistribuição social. Mas tais aspectos somente são efetivos quando a classe trabalhadora consegue ampla mobilização e se institucionaliza no jogo democrático a partir de partidos de esquerda eleitoralmente competitivos. Daí se extrai o vínculo entre movimentos dos trabalhadores unificados,

democracia, partidos de esquerda eleitoralmente competitivos e welfare states mais generosos.

A teoria de Korpi (2006 [1981]) é corroborada empiricamente pelo estudo de Esping-Andersen (1985), intitulado de *Politics against Markets*, explicitando como a mobilização de recurso de poder na arena política (a partir da democracia, partidos de esquerda e fortes sindicatos) contra os interesses dos detentores do capital, revelou-se um mecanismo efetivo de redistribuição social. Tal trabalho se pautou especialmente pela experiência testemunhada nos países escandinavos, conhecidos por terem erigido um dos sistemas de proteção social mais redistributivos do mundo. Contudo, dada a restrição dos casos contemplados⁶⁸ pelo estudo de Esping-Andersen (1985), Skocpol e Amenta (1986) acusam a *teoria da mobilização de poder* de ser “escandinavocêntrica”, isto é, de se pautar excessivamente pela experiência dos países escandinavos.

Sensível às críticas, Esping-Andersen (1991) empreende um novo estudo, agora incorporando em sua amostra os países da OCDE, o qual resultou na construção de um novo aparato teórico analítico que ficou conhecido como *paradigma dos regimes de bem-estar*. Esse novo aparato teórico parte, antes de tudo, da reformulação do conceito de welfare state. Inspirado pelo trabalho de Marshall (1967), Esping-Andersen (1991) defende que tal conceito se definiria pela consolidação da cidadania social, a qual pressupõe a garantia de direitos sociais amparados em instrumentos legais invioláveis. Nesse sentido, o welfare state representaria o estabelecimento de “um novo contrato social” entre cidadãos e Estado que deu cabo à ascensão da cidadania social e das garantias dos direitos sociais. Tais direitos seriam responsáveis, por sua vez, pelo efeito da *desmercantilização*⁶⁹ dos indivíduos, ocorrido “quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.120). No entanto, o autor pontua que esse “novo contrato social” se manifestou de distintas formas nos diferentes contextos políticos. Isso significa que, em vez de apenas um welfare state, surgiram configurações variadas, conformadas pelas dinâmicas peculiares, de cada contexto, entre Estado, mercado e família. Tais dinâmicas peculiares deram cabo, por conseguinte, a distintos desempenhos sociais, em termos de equidade, bem-estar e desmercantilização.

⁶⁸ Ou seja, Esping-Andersen (1985) trata apenas de quatro países: Finlândia, Dinamarca, Suécia e Noruega.

⁶⁹ Conceito formulado por Karl Polanyi (1944 [2001]).

Se a ação estatal exerce impacto sobre as desigualdades sociais, a partir da concessão de direitos sociais, ela carrega em si, por outro lado, o potencial de produzir estratificação social. Três formas de estratificação são identificadas pelo autor: (1) aquelas decorrentes das políticas de assistência aos pobres, a qual estigmatizaria o público beneficiário e promoveria estratificação dentro da classe trabalhadora; (2) o modelo conservador cujos diferentes benefícios sociais entre os assalariados buscava dividir a classe e enfraquecer seu poder de mobilização; (3) o modelo universalista pautado pela ideia de acordo com a qual os benefícios sociais devem ser oferecidos a todos indivíduos independentes de diferenças de classe ou raça. Com base nas formas de estratificação e de direitos sociais, então, Esping-Andersen (1991) constata que não há tão somente uma forma de welfare state. Existem diversas, à conformação dos quais o Estado não se consiste no único agente. Em verdade, trata-se de “combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família” (1991, p.108). Assim, no lugar de Estado de Bem-estar o autor propõe o conceito de regimes de bem-estar.

Inspirado na tipologia de Titmuss (1974), ele delinea os diferentes regimes de Bem-estar: o liberal (1), no qual se confere primazia à assistência aos pobres. Nele, o Estado estimularia o mercado como principal ente modelador das dinâmicas sociais, caráter que acarretaria redução dos efeitos da desmercantilização. Os exemplos desse modelo seriam: Canadá, EUA e Austrália. O segundo grupo (2) é denominado de welfare state conservador e corporativista, no qual se situariam países como a Alemanha, a Áustria e Itália. Embora não confirmem prioridade à opção do mercado como conformador social, tal qual os liberais o fazem, essa forma de regime forneceria direitos sociais reproduzindo as diferenças de status e classe. Disso resultaria uma capacidade redistributiva limitada. O terceiro grupo (3) seria o welfare state redistributivo, observado especialmente nos países escandinavos, os quais se norteariam pelos princípios do universalismo e da desmercantilização.

Com base nessa análise, Esping-Andersen (1991) requalifica as proposições teóricas que regiam a teoria da mobilização de recursos de poder. Em vez de explicarem o surgimento dos direitos sociais, as variáveis explicativas dessa teoria – democracia, grupos de esquerda e sindicatos fortes – são postas como condições para o desenvolvimento dos regimes de bem-estar mais generosos da OCDE. Prova disso seriam os regimes socialdemocratas, os quais compartilham tais características e que carregam o maior potencial redistributivo entre os regimes analisados pelo autor.

Assim, o livro “*Os três mundos do capitalismo de bem-estar*” (ESPING-ANDERSEN, 1991) se projetou como um marco no campo de estudos do *welfare state*, consolidando-se como perspectiva teórica hegemônica, ao lado da perspectiva neoinstitucionalista (AMENTA, 2003). Nem por isso, tal trabalho deixou de receber algumas críticas; Draibe (2007) as sintetiza em três pontos. As duas primeiras discutem aspectos referentes à metodologia comparativa: de um lado, aponta-se que as categorias criadas por Esping-Andersen (1991) são excessivamente formais e pouco sensíveis às mudanças históricas; de outro lado, afirma-se que elas são pouco úteis à definição de casos mistos. Cumpre pontuar, todavia, que discutiremos, em pormenores, essas duas críticas no próximo capítulo, pois elas passam diretamente pela discussão relativa à aplicabilidade do conceito e da teoria dos regimes de bem-estar à América Latina. Por ora, nos ateremos à terceira crítica a qual foi feita por autoras feministas.

Fundamentalmente, tais autoras argumentam grande parte dos sistemas de proteção social se estruturam a partir da dicotomia entre chefe de família (*breadwinner*)/dona de casa (*housewife*)⁷⁰. Nessa lógica, parte-se do pressuposto de que “poucos homens governam outros na vida pública, mas todos os homens governam a vida privada como maridos e chefes de família”(PATEMAN, 2006, p. 135, tradução livre). Enquanto chefe de família, ele é incumbido de vender sua força de trabalho como trabalhador e proteger a sua família. A mulher é percebida, então, como economicamente dependente do homem, precisando ser protegida por ele e, portanto, ela não é entendida enquanto um indivíduo autônomo. Essa lógica reforça, ainda, a divisão sexual do trabalho, conforme a qual o homem é encarregado do trabalho assalariado enquanto às mulheres reserva-se o trabalho doméstico que não é legalmente reconhecido como trabalho. Ora, uma vez que, na maioria dos países ocidentais, os direitos sociais são concedidos através do trabalho assalariado, disso se constata, então, que muitas mulheres não tem acesso a estes direitos, convertendo a cidadania social numa exclusividade masculina. Por isso, como afirma Orloff (1993), o conceito de *desmercantilização* é problemático para captar o grau de bem-estar entre as mulheres. Em suma, para essas autoras, Esping-Andersen (1991) desconsidera a capacidade de estratificação dos *regimes de bem-estar* sobre as relações de gênero, na medida em que reforça a divisão sexual do trabalho, ao estruturar a proteção social em torno da categoria “Chefe de família”, assim como ao excluir às mulheres da cidadania social,

⁷⁰ Segundo Pateman (2006, [1989]), essa dicotomia foi constituída na Inglaterra no final do século XIX.

em razão da não integração na estrutura produtiva capitalista (ORLOFF, 1993; PATEMAN, 2006 [1989]; SAINSBURY, 1991).

Uma vez mais, Esping-Andersen mostrou-se sensível às críticas e, num trabalho posterior (ESPING-ANDERSEN, 1999), discute mais atentamente o papel da família e das relações de gênero nos regimes bem-estar. O autor reconhece que o conceito de *desmercantilização* não contempla as mulheres, haja vista que grande parte delas sequer se mercantilizaram. Assim, ao lado da *desmercantilização*, ele propõe outro critério de mensuração grau de bem-estar, qual seja, o conceito de *desfamiliarização*. Conforme o autor, tal conceito não sustenta nenhum sentido “anti-familiarista.”, mas, antes, refere-se ao grau de responsabilidade das famílias na administração dos “riscos sociais” dos indivíduos. Um sistema familiarista – que tampouco significa pró-família – seria aquele cujas políticas públicas pressupõem que as unidades familiares tomem como responsabilidade principal de bem estar os seus membros. Em tais sistemas, a proteção social se estrutura via trabalho assalariado, a partir da lógica do “chefe de família”, reforçando, então, a divisão sexual do trabalho e excluindo grande parte das mulheres do status de cidadãs. Tanto o regime liberal quanto o conservador operariam majoritariamente pela lógica familiarista. Um sistema desfamiliarista, por contraste, seria voltado para aliviar a família e reduzir a dependência dos indivíduos do parentesco. Com status de cidadania universal, não há distinção, então, entre trabalho assalariado e trabalho doméstico como condição de acesso aos direitos sociais, razão pela qual as mulheres são contempladas pela proteção social. De acordo com Esping-Andersen (1999) a desfamiliarização seria uma condição prévia para as mulheres mercantilizarem-se, tornando-se independentes economicamente dos maridos e autônomas⁷¹. Essa característica de proteção social estaria presente, mais fortemente, nos regimes socialdemocratas, com destaque para a Suécia.

Outra inovação analítica crucial trazida pelo autor, nessa obra, reside na ideia de riscos sociais. Como ele sublinha, durante a história, indivíduos sempre se depararam com problemas de pobreza, fome, falta de habitação e insegurança, porém nem sempre eles se depararam com desemprego, já que se trata de um fenômeno essencialmente moderno. De individuais, os riscos tornaram-se ao longo da história, especialmente na

⁷¹ O autor não apresenta, entretanto, uma teoria que explicita os mecanismos impulsionadores das políticas sociais desfamiliaristas e sensíveis às desigualdades de gênero. Esse aspecto é teorizado por Huber e Stephens (2001) que, através de sua análise comparativa, afirmam que os principais agentes dessas mudanças são os movimentos feministas e de mulheres, quando se associam a partidos socialdemocratas competitivos eleitoralmente. Especialmente, quando tais partidos conseguem se manter por longo períodos nos governos.

modernidade, cada vez mais coletivos ou sociais, ainda que a difusão de riscos não fosse distribuída de forma equânime pela sociedade, tendo estratificações em termos de gênero, classe, raça e gerações. Esping-Andersen (1999) apresenta três fatores para esse processo de coletivização: primeiro, pois, a situação dos indivíduos influi diretamente em questões caras para a modernidade, tais como o bem-estar social e o crescimento econômico; segundo, pois, as sociedades modernas simplesmente tem progressivamente tratado riscos individuais e privados como questões de interesse público; terceiro, pois, o grau de complexidade da sociedade moderna imputa riscos a indivíduos cujas fontes de proteção estão além das capacidades de controle individual.

Nesse sentido, afirma o autor, a política social moderna ganha um novo contorno e função, podendo ser assim redefinida: “Política social significa gestão pública dos riscos sociais” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 35). Essa nova assunção tem implicações decisivas para a análise dos regimes de bem-estar. Do ponto de vista da análise dos riscos, os regimes de bem-estar são diferentes formas de alocação de gestão de riscos entre família, mercado e Estado. Na família, o método de alocação é operado pelo princípio da reciprocidade dentro do núcleo familiar, mas que não implica igualdade. O mercado, por seu turno, opera a realocação por meio do nexos monetário. Por último, o Estado em grande medida opera pelo princípio de alocação ao qual Esping-Andersen (1999) denomina de redistribuição autorizada e que tampouco implica necessariamente em igualdade. Uma vez que cada uma dessas instâncias operam por meio de dinâmicas distintas, elas não podem ser consideradas, por sua vez, como equivalentes e mutuamente substituíveis.

Em particular, o mercado e a família padeceriam de falhas para lidar com os riscos sociais. Esping-Andersen (1999) afirma que quanto mais generalizados são os riscos, maior é a probabilidade que a família e o mercado falhem, tornando-os incapazes de absorver os riscos de maneira suficiente. Se em tempos pré-industriais a família consistia no principal mecanismo a partir do qual os riscos eram administrados - principalmente, afirma o autor, “compartilhando recursos através das distintas gerações sociais”-, essa prática se tornou insuficiente com a eclosão do capitalismo industrial. Do ponto de vista do mercado, ainda que historicamente tenha desempenhado um importante papel de proteção social, o autor articula que há razões teóricas sólidas para se crer que ele é problemático e, em última instância, insuficiente. Há aqui uma explícita menção ao trabalho de Polanyi (1980) e ao argumento que lhe subjaz: um mercado de trabalho sem regulamentação ameaça a sobrevivência social. Mas também,

Esping-Andersen (1999) aponta críticas mais recentes à ideia de mercado autoregulável: a utopia da concorrência perfeita e a assimetria de informações entre os agentes econômicos.

Feitas essas observações, Esping-Andersen (1999) reexamina os regimes de bem-estar da seguinte maneira. As características do **regime Liberal** (ex: Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos e Canadá) seriam: a) adoção de uma definição restrita acerca de quais sujeitos têm o direito a benefícios; b) a política liberal é residual no sentido em que abraça uma concepção restrita acerca de quais riscos devem ser considerados sociais; parte do dualismo: “os sujeitos de riscos aceitáveis podem se valer do mercado, enquanto os de riscos inaceitáveis recebem assistência social.” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 76); c) mercado com papel central na gestão de riscos, sendo o papel da família e do Estado marginais; trata-se, então, de regimes com baixos níveis de desmercantilização e desfamiliarização.

As características do **regime corporativista** (Alemanha, Itália, França etc.) seriam: a) em vez de suprir os riscos sociais que persistem em função das falhas do mercado, tal como no regime liberal, o regime conservador supre os riscos sociais que a família não consegue administrar. Isso porque o regime liberal fomenta a desregulamentação do mercado de trabalho, ao passo que os regimes conservadores oferecem forte proteção e regulamentação neste âmbito; b) para o autor, entretanto, em ambos os casos a assistência social prevalece sobre a ideia de benefícios atrelados a direitos; c) a família teria um papel central na gestão dos riscos, o Estado um papel subsidiário e o mercado um papel marginal; d) apresenta um grau de desmercantilização alto apenas para os chefes de família; conseqüentemente, tal como o regime liberal, ele apresenta baixo grau de desfamiliarização.

As características do **regime socialdemocrata** (Noruega, Dinamarca, Finlândia e Suécia) seriam: a) para além do universalismo os regimes de Bem-estar socialdemocratas são especialmente comprometidos com uma cobertura global de riscos e com o provimento de níveis de subsídios generosos; b) os direitos se vinculam com a cidadania e não numa relação de necessidade demonstrada na abordagem liberal; c) o papel do Estado é central na gestão dos riscos, sendo o mercado e a família marginais; deste modo apresenta-se os maiores níveis de desfamiliarização e desmercantilização; d) por último, distingue-se pelo seu compromisso com o Pleno Emprego mais do qualquer outro lugar, ainda que atualmente se observe um crescente desemprego nestes países.

Não é exagero dizer que o trabalho de Esping-Andersen (1991, 1995, 1999) conformou uma nova agenda de pesquisas comparativas em torno dos welfare states. À medida que se desenvolveu e se expandiu, tais pesquisas asseveraram o debate metodológico. O exemplo emblemático reside na polêmica entre os defensores da dicotomia dos regimes de bem-estar⁷² (HICKS; KENWORTHY, 2003) em oposição aos defensores da triconomia (SAINSBURY, 1991) formulada por Esping-Andersen, ou mais grupos tipológicos (LEIBFRIED'S, 1992; CASTLES; MITCHELL, 1993 apud ESPING-ANDERSEN, 1999; HUBER; STEPHENS, 2001).

A respeito dessa polêmica, por fim, é oportuno citar o trabalho de Arcanjo (2006), no qual se realiza uma meta-análise comparando 14 estudos⁷³ que, a partir de diferentes indicadores, buscaram testar a pertinência da triconomia de Esping-Andersen (1991, 1999). As conclusões da autora revelam que, em todos os estudos, identifica-se pelo menos três regimes distintos, um máximo de seis regimes identificados, o que confirma, em parte, os achados de Esping-Andersen (1991) e rechaça a hipótese da dicotomia. Por outro lado, há grande variação na classificação dos países, entre os diferentes países. Há grande concordância, especialmente, em torno da classificação dos Estados Unidos, Alemanha e Suécia como, respectivamente, regime liberal, regime conservador e regime socialdemocrata.

1.4 TEORIAS SOBRE RETRENCHMENT

Nessa seção, trataremos das teorias sobre os mecanismos que promovem o *retrenchment* nos welfare states. Essas teorias discutem que o *retrenchment* se dá numa dinâmica distinta daquela verificada no processo de expansão, isto é, as relações causais daquelas observadas na seção anterior. Dito isso, cabe dizer que dividiremos a discussão entre as teorias que apontam fatores exógenos ao Estado nacional, como impulsionadores do *retrenchment*, - ex. globalização, crise econômica e

⁷² Isto é, defende-se aqui que, na prática, os regimes de bem-estar podem ser agrupados em duas categorias, em vez de três. Seriam eles: liberais progressistas e liberais conservadores (HICKS; KENWORTHY, 2003).

⁷³ São eles: Ragin (1994); Kangas (1994); Obinger and Wagschal (1998); Wildboer Schut et al (2001); Kautto (2002); Saint Arnaud and Bernard (2003); MacMenamim (2003); Soede et al (2004); Powell and Barrientos (2004); Gal (2004); Bambra (2005a); Bambra (2005b); Ferreira and Figueiredo (2005).

pósindustrialização – e teorias que enfatizam fatores endógenos – ex. configurações institucionais, grupos de interesse, partidos políticos e forças de esquerda.

1.4.1 Variáveis exógenas

1.4.1.1 Crise econômica

A crise econômica foi frequentemente apontada como impulsionadora do processo de *retrenchment* dos welfare states. Diagnóstico tal predominava, em grande medida, durante a década 1980 quando ainda se sentia fortemente os efeitos da crise. De origem internacional, a crise do petróleo teria minado a dinâmica de financiamento do Estado de bem-estar: a redução da atividade econômica diminuiu as receitas e as contribuições sociais e impulsionou o alto nível desemprego em conjunto com a crescente aceleração inflacionária, elevando os custos e as despesas públicas. Com efeito, os Estados teriam se tornado inaptos a sustentar os programas sociais em face da forte pressão por ajuste fiscal, tido com mecanismo de contenção de crise (PIERSON, C., 1998).

Esse diagnóstico deu-se tanto por parte de estudiosos da esquerda – mais especificamente, da ala neomarxista – quanto àqueles inclinados à direita – oriundos do neoliberalismo e do liberalismo austríaco. À direita, o argumento caminha em três direções. No primeiro afirma-se que a expansão dos gastos sociais, ao longo do pós-guerra, provocaram desequilíbrios orçamentários, responsáveis pelos recorrentes *déficits* públicos, os quais prejudicaram, por sua vez, a atividade produtiva e redundaram no aumento da inflação e do desemprego. No segundo sustenta-se que as políticas sociais promovem uma excessiva proteção ao trabalhador, provocando distorções no mercado de trabalho: tendendo ao desestímulo no trabalho que reduz o grau de competitividade econômica e os níveis de produtividade, enquanto os salários são mantidos artificialmente em alta. Finalmente, defende-se que os programas sociais requerem um processo constante de aumento da carga tributária que desestimularia os níveis de investimento, comprometendo o crescimento econômico.

O argumento conservador resume-se, então, ao seguinte postulado: o welfare state implica na necessidade de intervenção estatal, o que atrapalharia o bom funcionamento do mercado. A crise econômica de 1975 teria sido ela mesma produto

das frequentes intervenções estatais na economia. Para sanar esse problema seria necessário, portanto, a redução da intervenção estatal na economia e o corte dos programas sociais (FRIEDMAN, 1977 apud DRAIBE; HENRIQUE, 1988; HAYEK, 1990).

À esquerda, o trabalho de James O'Connor (1977) é um dos mais conhecidos por atribuir ao fator econômico a responsabilidade da crise do Estado de bem-estar. Na verdade, para o autor, é senão o próprio sistema capitalista que oferece barreiras estruturais ao financiamento perene do Estado de Bem-Estar. Particularmente, tais barreiras estruturais repousariam na tendência monopolista inerente ao capitalismo, em função da qual se promove a redução da capacidade de socialização da riqueza e redundante numa disparidade entre arrecadação e necessidades de gastos. Assim, conforme o autor, o *welfare state* está fadado a se deparar constantemente com crises fiscais que impossibilitam a sua sustentabilidade em longo prazo.

Ambas as perspectivas, a neomarxista e a neoliberal, demonstraram-se falhas enquanto mote de interpretação do processo pelo qual o Estado de bem-estar estava passando. O ponto cerne dessa falha diz respeito ao diagnóstico de crise. Se, de fato, mudanças significativas se deram na estrutura estatal, econômica e política, erigidas durante o pós-guerra, nenhuma delas, entretanto, permite se falar em crise. Ao contrário, como vimos no **Gráfico 1** e no **Gráfico 2**, há um processo contínuo de incremento dos gastos sociais, em termos agregados e desagregados, entre as décadas 1970 e 2000. Tal processo de incremento contínuo refuta a tese neomarxista e neoliberal da insustentabilidade fiscal do Estado de Bem-estar.

Além disso, vale lembrar Kerstenetzky (2012) cuja análise explicita que os gastos sociais cresceram a um ritmo superior à média do crescimento do PIB e a taxa de gasto social em proporção com o PIB se mostrou bem mais estável do que a taxa de crescimento do PIB. Dessa forma, os dados evidenciam que o nível de crescimento econômico não determinou a proporção de gastos sociais em relação ao PIB e em relação ao gasto público total.

Por fim, refutada também foi a tese neoliberal, segundo a qual o Estado de bem-estar promoveria distorções no mercado de trabalho e na economia, afetando a produtividade e, por sua vez, o crescimento econômico. Na verdade, o que se nota é a retomada dos níveis de crescimento econômico, especialmente após os anos 2000, após quatro décadas de contínua expansão dos gastos sociais. Tais fatores permitem concluir,

então, que a crise econômica não imprimiu um desmantelamento do Estado de bem-estar, tampouco impediu que ele continuasse se desenvolvendo.

1.4.1.2 Globalização

Entre os autores para os quais a globalização exerce efeitos negativos sobre o welfare state predomina a chamada *hipótese de eficiência*. Em geral, argumenta-se que os gastos governamentais reduzem a competitividade dos produtores nacionais diante o mercado internacional. Particularmente, os gastos com transferências sociais e proteção social distorcem o mercado de trabalho e repele os investimentos. Uma vez que o país se integra no mercado internacional a pressão por competitividade aumenta, induzindo a redução dos gastos sociais como artifício de aumento de competitividade.

Nessa linha está o trabalho de Tanzi (2002) para quem os principais mecanismos de desenvolvimento do welfare state, durante o pós-guerra, foram *a ampliação dos gastos sociais, gastos tributários e regulação do welfare state*. Em essência, o argumento é de que essas três características teriam sido afetadas após 1980.

Em relação à primeira característica, Tanzi (2002) a avalia a partir da média do desenvolvimento dos gastos sociais em proporção com o PIB, em quinze países europeus, entre 1960 e 1995. Ele constata que a média de crescimento dos gastos sociais foi 13,2% do PIB durante os quinze anos anteriores à década de 1980, enquanto que a média posterior de crescimento teria caído para 2,8% do PIB. O autor avalia, ainda, a evolução desagregada dos gastos sociais⁷⁴ entre 1870 e 1995 e constata um processo de estabilização dos níveis de gasto entre 1980 e 1995. Em relação ao segundo elemento, Tanzi (2002) explica que o conceito de *gasto tributário* refere-se aos incentivos a determinadas atividades por meio do sistema tributário, tais como: deduções e incentivos tributários. Este teria sido um importante mecanismo a partir do qual os welfare states foram desenvolvidos durante a Era de Ouro. Contudo, tais incentivos foram reduzidos por governos conservadores após 1980, como Estados Unidos, Reino Unido, Inglaterra e Nova Zelândia, quando realizaram uma ampla reforma tributária. O terceiro elemento, *regulação do welfare state*, refere-se à intervenção do Estado de modo geral tal como sobre o sistema tributário, de modo a torná-lo progressivo, por

⁷⁴ As áreas analisadas pelo autor são: consumo governamental, investimento público, subsídios e transferências, educação, saúde, aposentadoria e seguro-desemprego.

meio do aumento dos impostos de alguns indivíduos e dos subsídios concedidos a outros, assim como a regulação sobre o mercado de trabalho. Igualmente, este elemento teria sido fortemente atacado após 1980, com as reformas tributárias e a menor regulação do mercado do trabalho.

Assim, conforme Tanzi (2002), a globalização reduziu o ritmo de crescimento dos gastos sociais, reduziu a utilização de *gastos tributários* para alcançar fins sociais (no campo da saúde e da educação) e diminuiu a atividade de regulação do Estado especialmente sobre o mercado de trabalho.

É digno de nota, entretanto, que o trabalho de Tanzi (2002) é metodologicamente débil; sobretudo, quando aborda as variáveis *gastos tributários* e *regulação do welfare state*, em relação às quais não se apresenta nenhum dado empírico que sustente sua tese. Ainda sobre essas duas variáveis, o autor as explora tendo por base apenas os casos que envolvem governos conservadores, pautando-se, portanto, por uma amostra enviesada.

Contra a *hipótese de eficiência*, tornou-se clássico o trabalho de Garret (2001). Para mensurar os efeitos da globalização, ele se pauta pelo indicador que mensura a soma das importações e exportações como porcentagem do PIB e o grau de mobilidade de capitais, enquanto que para avaliar o welfare state são considerados o montante de gastos sociais em proporção com o PIB e em proporção com os gastos governamentais totais. Assim, o autor avalia o desenvolvimento desses indicadores, entre os países da OCDE, ao longo das décadas 1970 até 1995. A análise identifica que altos níveis de integração comercial correlacionam-se com altos níveis tanto de gastos sociais em proporção com o PIB quanto em proporção com os gastos públicos totais. Além disso, os níveis de mobilidade de capital se revelam estatisticamente irrelevantes, razão pela qual se pode inferir que eles não exercem efeitos expressivos sobre os welfare states.

Com base nisso, Garret (2001) formula, então, a *hipótese da compensação*, de acordo a qual quanto mais os governos se integram na economia global, mais eles tendem a exercer um papel de compensação aos cidadãos expostos à competitividade do mercado internacional. Os governos reconhecem que efeitos imediatos da globalização recaem sobre o aumento das desigualdades, de modo que os esforços governamentais por realizar gastos sociais emergem como condição política de apoio popular ao processo de integração no mercado global. Garret (2001) pondera, por outro lado, que essa hipótese só procede para contextos democráticos, onde há prestação de contas entre

autoridades políticas e cidadãos, e competitividade eleitoral em meio a qual o desenvolvimento de gastos sociais consiste numa ferramenta decisiva.

1.4.1.3 Pós-industrialização e novos riscos sociais

Ainda que a hipótese de crise tenha sido frequentemente descartada, poucos são os estudiosos que negam o processo de transformação pelo qual o welfare state tem passado desde a década de 1970. Fundamentalmente, o cerne do debate recai sobre qual a natureza dessas mudanças. Uma hipótese que tem ganhado força na literatura postula que o welfare state tem sido afetado pela transição da estrutura econômica industrial - desenvolvida durante o século XIX até a Era de Ouro - para uma estrutura pós-industrial. Transição esta que, em essência, denota o prevaletimento do setor de serviços na economia em relação ao manufaturado.

Como pontuam Myles e Quadagno (2002), a literatura sobre a pós-industrialização tem como referência base o trabalho de William Baumol (1967). Este observou que, em média, o setor de serviço não atinge os ganhos de produtividade obtidos na indústria, uma vez que em muitos setores de serviços é o próprio trabalho que é consumido e não o bem em si. Para além disso, muitos serviços são intrinsecamente incapazes de aumentar excessivamente sua produtividade, sem perda de qualidade.

Pautados pela tipologia dos *regimes de bem-estar*, Iversen e Wren (1998) observam que nos regimes conservadores, os quais dispõem de benefícios sociais elevados e estrutura salarial relativamente igualitária, os altos custos dos salários elevam os preços dos serviços, o que diminui, por sua vez, a demanda por eles. Com efeito, tem-se um lento crescimento dos empregos conjugado com níveis mais elevados de desemprego. Esse quadro se contrasta com os regimes liberais, como os Estados Unidos, onde os baixos salários⁷⁵ reduzem o preço dos serviços de trabalho intensivo, aumentando assim a demanda, porém sob pena do aumento da desigualdade. Em meio a esses dois modelos estariam os países escandinavos, nos quais durante a década 1990, 80% dos empregos criados foram no setor público, em que se dispõe de elevados

⁷⁵ Ver tabela 6.1 (p.100), em que Esping-Andersen (1999) demonstra que os salários europeus são, em termos gerais, substancialmente mais elevados que no mundo liberal anglo-saxão. Ao mesmo tempo, nos países europeus, a rigidez salarial é muito maior.

salários. No entanto, esse modelo imputa crescente pressão para a manutenção do equilíbrio fiscal. Em suma, haveria um “trilema” trazido pela pós-industrialização, de modo que cada país deve optar por sacrificar algum desses elementos: o pleno emprego, equilíbrio fiscal ou a igualdade.

Esping-Andersen (1999) defende, por seu turno, que a problemática trazida pelo contexto pós-industrial não se resume às mudanças na estrutura de produção, senão é proveniente de uma disjunção entre os três componentes institucionais dos regimes de bem-estar: o Estado, o mercado e a família. Nas palavras do autor:

Os Estados de bem-estar contemporâneos e regulação do mercado de trabalho têm suas origens e espelham uma sociedade que já não dispõem: uma economia dominada pela produção industrial com forte demanda por trabalhadores pouco qualificados; uma força de trabalho relativamente homogênea e indiferenciada, predominantemente do sexo masculino (o trabalhador padrão); famílias estáveis com alta fertilidade; e uma população feminina dedicada principalmente para o serviço doméstico (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 5, tradução livre).

Atualmente, o quadro social é completamente diverso: primeiro, há crescente dificuldade de absorver os trabalhadores menos qualificados e com menor experiência na nova estrutura de emprego; segundo, houve mudança do papel das mulheres, com presença crescente no mercado de trabalho, de modo que aumenta o número de pessoas pelas quais se perpassa o compromisso de pleno emprego; terceiro, há queda geral nos níveis de fecundidade. Trata-se, então, de uma sociedade que sofreu transformações consideráveis, mas que a proteção social se manteve estruturada pela realidade do pós-guerra. A constatação de Esping-Andersen (1999) aponta que há uma sociedade com novos riscos sociais em um welfare state velho.

A discussão sobre os novos riscos sociais é aprofundada, especialmente, por Bonoli (2006) que analisa as características do mercado de trabalho pós-industrial e a estrutura familiar contemporânea. Por novos riscos sociais se entende como “situações nas quais indivíduos experimentam perda de bem-estar e as quais tem surgido como resultado das transformações socioeconômicas.”(2006, p.6). O primeiro risco social seria proveniente da crescente desigualdade salarial e instabilidade do mercado de trabalho, de modo que os rendimentos conquistados individualmente por meio do trabalho não tem se mostrado, por vezes, suficientes como recursos de prevenção contra a pobreza. Outro risco social diz respeito à crescente instabilidade familiar que tem reduzido a capacidade de gestão dos riscos, especialmente entre as famílias monoparentais, entre as quais se testemunha crescimento dos índices de pobreza.

Mesmo que o risco de pobreza seja menor entre os cada vez mais numerosos casais de assalariados, estes, no entanto, enfrentam problemas inteiramente novos em termos de conciliação entre trabalho e vida familiar.

Em termos gerais, os novos riscos sociais se concentram nos mesmos grupos de indivíduos, em particular, os jovens, mulheres, famílias com crianças pequenas e trabalhadores com baixa qualificação. Dentre esses grupos as situações adicionais que geram forte exclusão social seriam: pais solteiros com baixa qualificação, mulheres com baixa renda e qualificação, bem como jovens desempregados com baixa renda e qualificação. O aspecto em comum entre esses grupos é que eles geralmente não são contemplados pelas estruturas de proteção social tributárias do pós-guerra, norteadas à proteção do trabalhador masculino com emprego formal e estável.

Não se pode desconsiderar, contudo, que a adaptação aos novos riscos sociais varia bastante entre os diferentes welfare states. Para Bonoli (2006), os países nórdicos teriam preconizado esse processo de adaptação, ao desenvolver uma gama de políticas de mercado de trabalho, fixação de salários que protegem a renda dos trabalhadores com baixa qualificação, políticas de integração das mulheres no mercado de trabalho, sistemas de cuidado aos idosos e creches públicas. Acima de tudo, mantiveram programas de transferências sociais como mecanismo de prevenção à pobreza.

Em geral, entretanto, os outros welfare states, não têm sido tão efetivos na reestruturação diante os novos riscos. Entre os regimes conservadores, segundo Bonoli (2006), Alemanha e Itália seriam os países que não apresentam muitos esforços, nesse sentido. A França seria exceção entre os países desse grupo, haja vista seu esforço para conciliar a vida familiar com a do trabalho, a partir da criação de creches públicas e licença parental.

O quadro mais grave estaria entre os regimes liberais, em função da forte negligência com a emergência dos novos riscos sociais. Majoritariamente, a cobertura de tais riscos estaria relegada a provedores privados, os quais, entretanto, padecem de acentuadas desigualdades seja em termos de acesso seja de qualidade dos serviços oferecidos. Como agravante, regimes liberais promoveram desregulamentação do mercado trabalho, fato que infligiu diretamente a capacidade de gestão de riscos sociais por parte das famílias. Isso, pois, a desregulamentação tornou os empregos mais instáveis, aumentou a precariedade do trabalho e reduziu os níveis de salários. O resultado disso tudo se expressa num latente incremento dos níveis de desigualdade e pobreza, nesses contextos.

Ainda a respeito das diferenças entre os grupos regimes de bem-estar na gestão dos novos riscos sociais, cabe mencionar o trabalho de Huber e Stephens (2006). A análise comparativa dos autores revela que mulheres solteiras chefes de família têm uma probabilidade significativamente menor de recair em pobreza – uma diferença de 19% - quando se compara a realidade dos regimes socialdemocratas com os regimes liberais. Em relação à probabilidade de crianças recaírem em pobreza, há uma diferença de 10% entre os regimes socialdemocratas diante os regimes liberais. Por fim, em ambos os riscos, os regimes conservadores se aproximam mais dos regimes socialdemocratas do que dos regimes liberais.

1.4.2 Variáveis endógenas

1.4.2.1 A nova política do welfare state – configurações institucionais e grupos de interesse

O trabalho de Paul Pierson (1994) é considerado como seminal entre o que ficou conhecido como estudos do *retrenchment*, embora ironicamente sua tese indique o contrário ao que se possa entender como retração dos Estados de Bem-estar. Os mecanismos que impossibilitam tal retração relacionam-se às características internas de cada welfare state. Por essa razão, situamos tal trabalho dentro do grupo de estudos que conferem peso explicativo a variáveis endógenas.

Como já exposto anteriormente, em seu primeiro trabalho, Pierson (1994) analisa o governo de Ronald Regan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, conhecidos pelo engajamento declarado na redução do welfare state, em seus respectivos países. Apesar da série de reformas realizadas em prol do mercado, no âmbito da gestão pública, nas relações governamentais e em termos macroeconômicos, Pierson (1994) demonstrou que, em tais países, os gastos sociais em proporção com o PIB não apenas não retraíram, mas cresceram em um ritmo mais rápido do que os índices de crescimento econômico.

Pierson (1994) sugere uma série de fatores que teriam obliterado o processo de retração em tais países, todos eles imbricados entre si. O primeiro deles seria de natureza sóciopsicológica; com base em estudos na área, o autor sugere que as pessoas

respondem mais intensamente a potenciais perdas do que a potenciais ganhos. A implicação disso é que elas tendem mais facilmente a se mobilizar para manter seus benefícios, do que quando está em jogo possíveis conquistas. Com efeito, essa dinâmica imputa aos governantes um custo político alarmante de exercer cortes.

O segundo fator teria por fundamento problemas relacionados à ação coletiva. Nas palavras de Pierson (1994, p. 25): “A retração do bem-estar impõe custos imediatos sobre grupos específicos em troca de, em longo prazo, benefícios incertos e difusos para a população como um todo.”. Estrutura-se, assim, um quadro social em que os incentivos de mobilização entre o público prejudicado pelos cortes são muito maiores do que o potencial grupo beneficiário. Isso reforça, então, a assimetria em termos de potencial de mobilização entre grupos prejudicados e beneficiados, aumentando o custo político do estabelecimento de cortes.

O terceiro fator e, talvez, o mais decisivo relaciona-se ao legado histórico institucional do welfare state e à dinâmica do *path dependence*. Em primeiro lugar, proponentes de cortes têm suas opções de ação constrangidas por compromissos políticos firmados no passado. O exemplo clássico seria a aposentadoria que advém de um compromisso entre cidadãos e governos que se dá nos seguintes termos: durante suas vidas profissionais ativas, cidadãos contribuem para a previdência vislumbrando, quando estiverem em idade apta à aposentadoria, terem acesso a esse recurso. Em segundo lugar, proponentes de cortes se deparam com grupos de interesses (tais como veteranos de guerra, cidadãos idosos e trabalhadores *white-collars*) moldados pela proteção social do passado.

O quarto fator relaciona-se ao diagnóstico de Pierson (1996), de acordo com o qual haveriam diferenças cruciais entre o processo de expansão do welfare state e o processo de retração. Para entender ambos basta ter em mente que o welfare state é objeto de grande apoio popular. Assim, no contexto de expansão, predomina a dinâmica que o autor denomina de *credit claiming*, isto é, em que grupos políticos reivindicam a autoria e responsabilidade das políticas sociais concedidas. Na dinâmica de retração, por contraste, ocorre o que o autor denomina de *blame avoidance*, isto é, uma vez que os corte de gastos são impopulares, os governos tentam invisibilizar a sua responsabilidade nesse feito. Para tanto, governos nacionais tentam dividir a responsabilidade com outros atores locais, incitam o conflito entre grupos de beneficiários, prometem compensações para grupos chave ou abrem negociação para tentar impor o mecanismo de concessões e

ganhos diante determinados grupos. Ao mesmo tempo, a dinâmica de *blame avoidance* impede que, no limite, reformas radicais sejam implementadas.

A análise desse processo de *retrenchment* motivou Pierson (1996) a diagnosticar, como já mencionamos, o surgimento de uma *Nova política do welfare state* que se contrastaria com a *Velha política*. Esta remete à sua fase de expansão, vivenciada entre o final do século XIX e o início do século XX, em que os principais agentes promotores dos welfare states eram os partidos trabalhistas e os sindicatos. A nova política, diferentemente, emerge após a Era de Ouro, na qual o welfare state faz parte do *status quo* e é reforçado pelo caráter conservador das instituições democráticas. Nesse contexto, o autor defende que os sindicatos e partidos trabalhistas não exercem papel tão fundamental, em tempos atuais, são senão os grupos de interesse formados a partir da criação de diversos benefícios sociais que se constituem numa força sustentadora do welfare state. Em outras palavras, determinantes seriam as características desenvolvidas historicamente por cada sistema de proteção social, as quais são responsáveis por formatar configurações institucionais e estabelecer, por sua vez, uma dinâmica de *path dependence*. Vale dizer, ainda, que Pierson (1996) não nega que fatores institucionais, como o número de *veto players*, centralização de poderes ou mesmo crises econômicas se projetem como condições favoráveis ao *retrenchment*, mas atribui peso central aos legados históricos institucionais de cada welfare state.

1.4.2.2 Forças de esquerda (Partidos, sindicatos e instituições neocorporativistas)

Após a década de 1990, o trabalho de Pierson (1994, 1996) foi bastante influente na Ciência Política, na medida em que difundiu parte considerável de seus postulados e categorias teóricas. Estudos posteriores, todavia, questionaram alguns desses postulados. Os dois pontos de discordância que serão abordados, nessa seção, concernem à ideia de que haveria uma impossibilidade⁷⁶ de retração do Estado de bem-estar, bem como a concepção de uma *Nova Política*, em que partidos de esquerda e sindicatos teriam perdido peso explicativo no desenvolvimento das políticas sociais.

⁷⁶ Pierson (1994) não diz que é propriamente impossível, mas como vimos, seu argumento teórico destina-se a mostrar uma série de fatores que tornam o *retrenchment* improvável.

Contra a tese de impossibilidade de retração, Huber e Stephens (2001) mencionam o exemplo do Reino Unido e a Nova Zelândia. O primeiro país teria deixado de ser um *regime de bem-estar socialdemocrata* para tornar-se *liberal/residual*, e o segundo país teria deixado de ser um *regime de bem-estar de assalariados*⁷⁷, para converter-se igualmente em um regime *liberal/residual*. Isso porque, os governos desses países atingiram programas universais, tais como a saúde, a aposentadoria, auxílio a doentes e seguro desemprego, além da desregulação do mercado de trabalho. O caso mais notável seria o da Nova Zelândia que durante a década 1950 dispunha de um dos welfare states mais generosos do mundo. Após a década 1980, como afirmam os autores,

qualquer pessoa que tenha estudado o desenvolvimento da Nova Zelândia não negaria que seu regime de proteção social experimentou uma mudança sistêmica, e muitos observadores iriam concordar que suas reformas neoliberais foram as mais radicais implementadas nas democracias industrializadas (HUBER; STEPHENS, 2001, p. 300)

O resultado é de que, em ambos os países, testemunhou-se aumento substantivo da pobreza e da desigualdade, entre as décadas 1980 e 1990.

Huber e Stephens (2001) concordam com Pierson (1994), por outro lado, que os Estados Unidos não podem ser traçados como uma experiência de retração. Os cortes sociais, nesse país, teriam se limitado ao campo da assistência social. O aspecto decisivo que diferenciaria os desdobramentos da experiência inglesa e neozelandesa em relação à estadunidense refere-se à configuração de cada sistema institucional. O ensejo por cortes sociais de Reagan teriam sido travados pela lógica do sistema federativo que, enquanto tal, dispõe de um número maior de *veto players*, apresentando, com isso, maiores barreiras às querelas do governo nacional. Na Nova Zelândia e no Reino Unido, por contraste, tem-se um governo unitário, unicameral ou bicameral fraco, ou seja, trata-se de uma estrutura institucional centralizada que facilitou os governos de impor uma ampla agenda de cortes sociais sem o apoio de maiorias parlamentares.

Huber e Stephens (2001) discordam, ainda, de que haveria uma queda da importância dos partidos de esquerda após a década de 1980. Eles concordam com Pierson (1994, 1996) de que o contexto de *retrenchment* impõe uma nova dinâmica ao

⁷⁷ Na concepção dos autores os regimes de bem-estar de assalariados teriam por características: cobertura parcial devido, em parte, à provisão de proteção social realizada através do sistema de fixação de salários, (2) um papel significativo para “income testing”; (3) moderado por baixas taxas de reposição em programas de transferências (4) poucos serviços públicos oferecidos fora educação e poucos serviços públicos financiados fora saúde e educação, (5) reforça o modelo masculino de pai de família.

desenvolvimento do welfare state, mas disso supor que as diferenças partidárias desapareceram seria um exagero. Prova disso é que regimes presididos por partidos socialdemocratas permaneceram num processo de expansão contínua que, nesse período, deu-se, sobretudo, no campo das políticas de igualdade de gênero. Além disso, conforme os autores, a magnitude dos cortes sociais implementados por governos presididos por partidos liberais foi notavelmente mais substantiva do que aquelas testemunhas por partidos socialdemocratas ou mesmo por democratas cristãos⁷⁸. Uma vez mais, vale lembrar que dentre os exemplos de cortes sociais mais severos – isto é, Reino Unido, Nova Zelândia e, em menor medida, Estados Unidos e Austrália – todos eles estavam sob comando de partidos conservadores⁷⁹.

Vale mencionar o argumento de Hicks (1999) que complementa com a perspectiva de Huber e Stephens (2001). Isso porque a análise do autor revela que as instituições neocorporativistas são o principal fator institucional que contribui para a manutenção e o desenvolvimento dos programas de seguro. O autor demonstra também que os países com legado neocorporativista demoraram muito mais a implementar os primeiros cortes sociais do que naqueles contextos nos quais tais estruturas são inexistentes. Estruturas neocorporativistas, então, exerceriam um forte papel *anti-retrenchment*. Ao mesmo tempo, Hicks (1999) observa que as estruturas neocorporativistas são preservadas e fortalecidas, sobretudo, em contextos políticos com forte presença de partidos de esquerda. Disso se constata, portanto, que tais partidos exercem efeitos diretos e indiretos *anti-retrenchment*.

Em suma, pode-se dizer que não há uma oposição completa entre as perspectivas de Huber e Stephens (2001) e Hicks (1999) em relação à perspectiva de Pierson (1994, 1996). Embora discordem frontalmente do postulado segundo o qual a variável “partido” teria perdido relevância explicativa no desenvolvimento do welfare state contemporâneo, tanto Huber e Stephens (2001) quanto Hicks (1999) trabalham com o argumento central defendido por Pierson (1994, 1996) o qual reporta à importância dos legados. A diferença é que, de um lado, este legado é pensado em termos de grupos de beneficiários conformados ao longo do tempo, os quais consistiriam enquanto força de manutenção e expansão do welfare state, ao passo que, do outro lado, esse legado é

⁷⁸ Os partidos democratas cristãos foram um dos atores que predominaram no processo de conformação dos regimes corporativistas conservadores da Europa.

⁷⁹ Margaret Thatcher pelo Partido Conservador, no Reino Unido; Reagan pelo Partido Republicano, nos Estados Unidos; Jim Bolger pelo Partido Nacional, na Nova Zelândia; John Howard pelo Partido Liberal, na Austrália.

pensado em termos de longos padrões partidários de esquerda (HUBER; STEPHENS, 2001) e instituições neocorporativistas (HICKS, 1999).

1.5 O PROBLEMA DA VARIÁVEL DEPENDENTE

A tendência atual em torno dos estudos do welfare state caminha no sentido de se “dar um passo atrás”. Isso porque, há certo consenso de que as ferramentas tradicionais de análise do welfare state não tem sido capazes de captar as transformações nele ocorridas, em tempos contemporâneos. Em grande medida, a crítica recai sobre a utilização do indicador *gasto social em proporção com o PIB*, com base no qual os tradicionais estudos sobre o welfare state foram elaborados. Tal indicador seria insuficiente para captar as mudanças na generosidade do welfare state, seja em sua fase de expansão seja na retração. Por exemplo, embora em muitos casos o aumento dos níveis de gasto social sejam representativos da ampliação da provisão social, por vezes, entretanto, esta variação pode indicar outras mudanças em curso, tal como fatores demográficos. A essa questão estudiosos tem chamado de *problema da variável dependente* (CLASEN; SIEGEL, 2008).

Como fonte de mensuração alternativa, muito se tem falado do *Social Citizenship Indicator Program*⁸⁰ (SCIP), desenvolvido por Walter Korpi que tem por base o conceito de cidadania social desenvolvido por Marshall. Trata-se de uma perspectiva que tenta analisar o welfare state a partir de um ponto de vista qualitativo do desenvolvimento da cidadania e dos direitos sociais. Os principais programas analisados pelo SCIP são seguro desemprego, auxílio-doença, seguro por invalidez, aposentadoria e benefícios familiares. Para cada um desses programas o SCIP coletou dados sobre as taxas de reposição para o salário médio e sobre aspectos qualitativos como: cobertura, dias de espera pelo benefício e a duração dos benefícios (KANGAS; PALME, 2008; STEPHENS, 2010).

Para demonstrar a potencialidade do SCIP, Kangas e Palme (2008) realizam, a partir dos dados provenientes dele, uma análise longitudinal comparativa entre 18 países da OCDE, referente ao período 1980 e 2000. Para tanto, eles criaram o *índice de*

⁸⁰ Programas de indicadores da cidadania social.

direitos sociais mensurado pelas taxas de reposição⁸¹ de cada programa e os níveis de cobertura⁸². Paralelamente, os autores logram outra análise a partir do indicador clássico referente ao nível de gasto social em proporção com o PIB. A ideia, portanto, é comparar os resultados adquiridos em cada uma das abordagens e discutir em que medida o indicador gasto social é representativo da gama, extensão e qualidade dos direitos sociais.

Kangas e Palme (2008) constataam, então, que existe uma correlação positiva entre o nível de provisões sociais e gastos, mas a relação está longe de ser perfeita. Por um lado, gastos elevados não necessariamente garantem os mais altos níveis de direitos sociais. Por outro lado, aqueles países que gastam pouco raramente fornecem níveis mais elevados de direitos sociais. Se há exemplos como a Suécia cujos níveis de gasto e de generosidade são altos, há, entretanto, outros exemplos como Dinamarca, Alemanha e França que, desde a década 1990, dispõem de poucos direitos sociais em termos relativos aos seus altos níveis de gastos. Outros países, em contrapartida, dispõem de baixos ou médios níveis de gastos sociais, mas com altos índices de direitos sociais, como a Noruega, Finlândia e Holanda.

Em outro estudo Korpi e Palme (2003) questionam a constatação teórica de Pierson (1994), pautada em grande medida pelos indicadores de gastos sociais, referente a ausência de retrenchment nos países Europeus. Pautados pelos dados da SCIP, os autores analisam as taxas de reposição para os programas de seguro de saúde, seguro-desemprego e por acidente de trabalho em 18 países da OCDE, referente ao período

⁸¹ Korpi e Palme (2003, p. 443–444) explicam o conceito de taxas de reposição e como eles o mensuram: “Em auxílio saúde, acidente de trabalho e seguro desemprego, os direitos de seguro em benefícios pecuniários são dados ao nível da média dos salários dos trabalhadores. Aqui usamos um indicador que apresenta taxas líquidas de reposição por uma média de quatro componentes, isto é, para uma única pessoa e para uma família de quatro pessoas (com um cônjuge economicamente ativo e dois filhos menores) durante um curto período (a primeira semana após dias de espera) e durante um período mais longo (26 semanas com benefícios). Em alguns países os benefícios são tributados há muito tempo enquanto em outros a tributação ocorreu recentemente. Onde os benefícios não são taxados, a taxas de reposição líquidas durante curto período são tomadas como razão entre benefício líquido/ salário líquido; onde benefícios são tributados, são mensurados como a razão do benefício bruto/ salário bruto, (assumindo que um benefício semanal não afeta significativamente a tributação). Uma vez que a tributação é sempre cobrada por um período de um ano, para os longos períodos levamos conta da tributação em termos de um ano que consiste em 26 semanas de benefícios e 26 semanas de salário normal. Aqui usamos um índice constituído por três componentes: (a) o lucro líquido durante um ano consistido em 26 semanas de benefícios e 26 semanas de salário normal, (b) o lucro líquido durante um ano que consiste em 52 semanas de salário normal, e (c) o lucro líquido durante um ano que consiste em apenas 26 semanas de salário normal. O índice que define taxas de reposição líquidas durante longo período podem ser equacionadas assim $(a-c)/(b-c)$ ”.

⁸² “A qualidade do seguro desemprego e saúde são mensuradas pela soma das taxas de reposição mais os níveis de cobertura. A qualidade dos benefícios para crianças referem-se aos níveis de reposição, enquanto a qualidade das aposentadorias consistem na cobertura, seguro básico e renda”(KANGAS; PALME, 2008).

1930 a 1995. Se até 1985 nota-se uma tendência forte de crescimento das taxas de reposição, em todos esses programas, após 1985, nota-se uma queda de 10% nas taxas de seguro desemprego e 5% no auxílio-doença e por acidente de trabalho. Esses dados indicariam, então, um processo de *retrenchment* durante o período 1985 e 1995.

Outra alternativa de mensuração do welfare state tem sido desenvolvida por Scruggs (2008). Seu *índice de generosidade* inclui não apenas taxa de reposição e cobertura mas também alguns critérios de acesso e restrição aos programas de seguro desemprego, auxílio-doença e acidente de trabalho. Sua análise referente ao período 1973-2000 revela uma forte estabilidade dos programas de seguro ao longo do tempo, com exceção da Suíça e da Nova Zelândia. A análise corrobora, então, com a tese de Pierson (1994, 1996) de que o welfare state é fortemente resistente às mudanças.

Por fim, vale dizer que, ainda que tenham logrado avanços metodológicos, os estudos do *problema da variável dependente* são alvo também de críticas. Stephens (2010) afirma, por exemplo, que há ausência de dados no que se refere à dimensão de gênero das políticas sociais. Ademais, o autor aponta a nítida ausência de dados sobre serviços públicos, como educação, saúde, e serviços de bem-estar. O autor exemplifica que um dos aspectos que confere maior generosidade aos welfare states nórdicos em relação aos continentais reside na gama de serviços públicos oferecidos por aqueles. Em terceiro lugar, ele afirma que os únicos dados sobre políticas de ativação são dados sobre gastos com políticas de mercado de trabalho.

2 REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA

O **capítulo 2** endereça-se a discorrer sobre a história e as teorias dos welfare state latino-americanos. No intuito de estabelecer uma comparação entre América Latina e Europa, ao final deste trabalho manteremos estrutura similar entre este capítulo e o capítulo anterior. Assim, começaremos pelas periodizações do desenvolvimento histórico da proteção social, nessa região. Igualmente, apresentaremos as principais teorias sejam referentes à dinâmica de expansão ou ao processo de *retrenchment*. Como ponte para o próximo capítulo, concluiremos com o debate sobre a aplicabilidade do conceito de regimes de bem-estar à região latino-americana.

2.1 A HISTÓRIA DO WELFARE STATE NA AMÉRICA LATINA

Uma vez que na presente seção tenciona-se expor uma reconstituição histórica do desenvolvimento da proteção social, adotaremos como prisma analítico, então, o termo “*welfare state*”, em consonância com a abordagem conceitual do capítulo anterior. A despeito da inexistência de uma periodização “oficial” na literatura - em larga medida pela incipiência desse campo de estudo na região - certo é que, entre os diferentes autores, as sistematizações históricas não se contrastam muito. Ainda que certos pressupostos teóricos de causalidade histórica variem entre os estudos, há relativo consenso em torno da demarcação de pelo menos três grandes períodos de transformação dos *Estados de bem-estar* na América Latina, quais sejam: 1920-1944; 1945-1979 e 1980-2000. Estes ilustrariam, respectivamente, o processo de nascimento/emergência dos *welfare states*; o período de expansão; e o contexto de crise ou de *Retrenchment* que abriu terreno para uma série de reformas neoliberais na região. É preciso acrescentar, ainda, que muito se tem falado em uma nova guinada do *Estado de bem-estar*, recentemente, impulsionada conjuntamente pela *Terceira Onda democrática* e pela *Onda Rosa* – acerca das quais trataremos doravante (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Para a nossa discussão histórica, então, tomaremos por base essa periodização que se divide em três fases: - origem e desenvolvimento (1920 – 1944); Expansão (1945-1979); *Retrenchment* (1979 - 2000). Acrescentaremos, ainda, dois períodos: primeiro, a *pré-história do welfare state* referente ao final do século XIX, na

qual serão apresentados elementos chave para a caracterização do *período de emergência* durante o século XX; segundo, o período da nova guinada do Estado de bem-estar latino-americano referente ao período pós-2000.

Matéria de indagação frequente e pertinente reporta à possibilidade de condensação das diversas experiências nacionais em uma periodização ampla e generalizada. Na verdade, do ponto de vista dos estudos do Estado de bem-estar social latino-americano, tal questão reveste-se de certa ambiguidade. Se, sob muitos aspectos (culturais, domésticos e políticos)⁸³, a América Latina consiste em uma das regiões mais heterogêneas do globo (HAGGARD; KAUFMAN, 2008), é evidente, ao mesmo tempo, que elementos estruturais – modelo de industrialização (FILGUEIRA, 1997; PRIBBLE, 2011), posição no mercado global (WIBBELS, 2006) – modelaram uma tônica relativamente comum a muitos países da região. Isso pressupõe, então, a necessidade de realizar uma análise equilibrada, igualmente atenta às disparidades e os aspectos comuns entre os países.

À demarcação das diferenças, vale dizer, aproveitaremos a tipologia de Mesa-Lago (1985, 2010), elaborada com base nos critérios de níveis de cobertura, gasto social e maturidade dos aparatos de proteção social. Três grupos são identificados pelo autor: *alto-pioneiros* (1) que agrupa Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, cujos níveis de cobertura e gasto social figuram entre os maiores da região e nos quais os sistemas de proteção social foram inaugurados entre a década de 1920 e 1930. Característica comum a tais países, por outro lado, reside no alto nível de estratificação de seus sistemas de proteção social. (2) Os *intermediários* - (México, Colômbia, Costa Rica, Paraguai, Peru e Venezuela) cujos sistemas de proteção social foram desenvolvidos por volta da década de 1940. Os países do grupo intermediário apresentam níveis de gasto social e cobertura relevantes, mas abaixo dos países do primeiro grupo. A exceção notável é da Costa Rica – cujos níveis de gasto social e cobertura são equiparáveis aos países do alto pioneiro. (3) O *baixo-tardio* – República Dominicana, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Panamá – cujos níveis de gasto social e cobertura estão entre menores da região e os quais inauguraram seus sistemas de proteção social a partir da década de 1970.

⁸³ O estudo comparado interregional entre América Latina, Europa Oriental e Leste Asiático, realizado por Haggard e Kaufman (2008) demonstra que, em termos de experiência democrática, desenvolvimento do welfare state (gasto social, cobertura, idade dos sistemas de proteção social) e modelo econômico, a América Latina figura como a região mais heterogênea desse estudo.

2.1.1 Pré-história dos welfare state latino-americanos

A observação de Pierson (1998) acerca do surgimento dos Estados de Bem-estar europeus se aplica, também, ao contexto latino-americano. Ora, não é possível estabelecer de maneira precisa sua origem, senão resta delimitar o contexto de transição de um Estado liberal para o Estado de Bem-estar que ocorre entre o final do século XIX e o século XX. Por isso, à caracterização do contexto de nascimento do *Estado de Bem-estar latino-americano* resulta indispensável esboçar os traços políticos e econômicos marcantes do período liberal. Em outras palavras, na esteira das substantivas discussões metodológicas empreendidas na Ciência Política (COLLIER; COLLIER, 1991; PIERSON, P.; SKOCPOL, 2008), está se salientando aqui a importância dos legados para a compreensão de fenômenos políticos e sociais.

Começemos a discorrer sobre as características econômicas predominantes nos países latino-americanos, ao final do século XIX. O ponto fundamental a se pontuar assenta na estratégia de desenvolvimento adotado pelos países latino-americanos, nesse período, norteada pelos princípios do liberalismo econômico, mais especificamente, dos mecanismos de *vantagens comparativas* teorizados por David Ricardo e John Stuart Mill. Em essência, tal teoria pregava que cada país deveria se especializar na produção de um bem, no intuito de aprimorar seus níveis de produtividade, como estratégia de redução dos preços desse produto e obtendo, por conseguinte, *vantagens comparativas* no mercado internacional. Ao perseguir tal estratégia, os países latino-americanos edificaram um modelo de crescimento ancorado na exportação de bens agrícolas (ex. Brasil, Paraguai, Colômbia, Equador, Uruguai e Argentina) ou minerais (ex. Chile, Peru, Venezuela, Bolívia e México) (LOVE, 1996). Naturalmente, os principais beneficiados por esse modelo foram as oligarquias latifundiárias e minerárias cuja aquisição de poder econômico foi tamanha que lhes permitiu monopolizar os sistemas políticos latino-americanos durante longo período (RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992).

No prisma político, sobressaem-se, nesse período, as inúmeras guerras civis e eventuais intervenções de forças externas, das quais padeceram, sobretudo, os países da América Central e do Caribe. No cone sul, os obstáculos políticos recaíram majoritariamente sobre a contenção de revoltas separatistas e sobre o avanço da força militar de caudillos ou mandões locais na política nacional, eventos que retardaram o

processo de *consolidação do poder*⁸⁴ dos Estados latino-americanos. A esse quadro de instabilidade interna soma-se, ainda, a ausência de *autonomia do Estado*, dominado pelas oligarquias agrárias ou minerárias, as quais se revelaram pouco habilidosas – em especial, as agroexportadoras⁸⁵ – em estabelecer competições institucionalizadas pelo poder, mesmo que restrita aos grupos integrantes deste segmento de classe. Conforme Rueschemeyer *et al.* (1992), em circunstâncias de forte instabilidade interna e ausência de *autonomia estatal*⁸⁶, as elites dificilmente promoveram a abertura do sistema político, com o temor de que qualquer ação nesse sentido pudesse comprometer seus interesses. Assim, a proteção social era exercida, em grande medida, por entes da sociedade civil e igreja, a partir do enquadramento da caridade, ao passo que as intervenções públicas operavam majoritariamente via enquadramento da repressão e da violência com os demais segmentos sociais⁸⁷.

Não obstante, com o colapso econômico internacional de 1929, as economias domésticas se desestabilizaram, circunstância que alentou uma reordenação da *balança de poderes* nas sociedades latino-americanas. Desdobra-se daí um longo período de redução dos níveis de exportações, atingindo drasticamente os sistemas econômicos que delas eram fundamentalmente dependentes. Isso enfraqueceu, por conseguinte, o poder econômico das oligarquias e suscitou uma reformulação das estratégias de desenvolvimento (HUBER; STEPHENS, 2012; RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992). Com efeito, em grande parte dos países, os princípios do *laissez faire* foram abandonados para dar lugar, por assim dizer, ao um “keynesianismo latino-americano” elaborado por volta da década 1920 que ficou conhecido como *desenvolvimentismo*⁸⁸. Ainda que, como atentam Draibe e Riesco (2007), a estratégia

⁸⁴ Rueschemeyer *et al.* (1992) se pautam pelo conceito weberiano de consolidação da força estatal enquanto consolidação da legitimidade de domínio estatal sobre a violência em determinado território.

⁸⁵ Rueschemeyer *et al.* (1992) apontam para uma relação entre estrutura econômica e autonomia estatal: “Onde proprietários de exportação mineral assumiram o papel de liderança, houve uma maior tendência para heterogeneidade entre as elites e maior potencial para autonomia estatal em relação às elites domésticas. Elites urbanas comerciais e elites financeiras, assim como proprietários de pequenas e médias minas, puderam emergir como grupos separados das elites agro-exportadoras, e a possibilidade de extrair lucro diretamente ou indiretamente pelo setor minerador deu ao Estado maior potencial de autonomia das elites locais.” (RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992).

⁸⁶ Aqui, estamos nos reportando especialmente ao conceito de autonomia do Estado formulado pelos autores da *State Centered* (EVANS; SKOCPOL; RUESCHEMEYER, 1985)

⁸⁷ Na verdade, segundo Fleury (1994) alguns benefícios já eram concedidos, ao final do século XIX, porém restritos aos militares, destinando-se a assistir órfãos e aleijados pelas guerras de independência.

⁸⁸ De acordo com Costa (2012), o desenvolvimentismo não se caracteriza enquanto uma corrente econômica formulada por teóricos, mas é senão uma ideologia. Tal ideologia surge em meio à constatação – por volta da década 50 e 60 - a respeito da discrepância do desenvolvimento do capitalismo, de modo geral, entre os países do Norte em relação aos países do Sul. A partir daí, os países do sul – em especial na América Latina - passam a ser vistos como economicamente atrasados em relação à Europa e os

desenvolvimentista tenha se manifestado sob diversas formas e se desenvolvido em tempos variados, o cerne de sua proposta implicava numa maior presença do Estado na economia. Àquela altura, a aposta recaiu sobre o processo de Substituição de importações (PSI) associada a políticas protecionistas, como estratégia de estímulo ao crescimento da indústria e da demanda interna a efeito de romper com a dependência da demanda externa. Em contraste com a Europa, portanto, o processo de industrialização na América Latina foi fortemente induzido pelo Estado, a partir de políticas protecionistas (DRAIBE; RIESCO, 2006, 2011; HUBER; STEPHENS, 2012).

Nesse contexto, formata-se, então, o que Haggard e Kaufman (2008) e R.B Collier e D. Collier (1991) denominam de *conjunturas críticas* ou *realinhamento crítico*⁸⁹. A virada para o modelo *desenvolvimentista* de estímulo à industrialização, redundou no crescimento das classes média-urbana e burguesa industrial⁹⁰, em face da qual testemunha-se, por sua vez, um processo de reorganização da balança de poderes nas sociedades latino-americanas, ameaçando a hegemonia política das oligarquias. Em que pese à ausência de uma aliança efetiva entre burguesia industrial e classe

Estados Unidos. Ascende, assim, o ímpeto de se pensar uma série de estratégias e ações no sentido de impulsionar o desenvolvimento econômico em tal região global. O grupo de intelectuais, que se ocupam em formular teorias voltadas a tal fim, passam a ser denominados de desenvolvimentistas. No entanto, o desenvolvimentismo assenta num conjunto de ideias variadas, nas palavras de Costa (2012), “mutantes”. Para o Brasil e para a América Latina ganha-se força, em especial, a vertente do nacional-desenvolvimentismo, a qual se desprende em grande medida das reflexões levantadas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) nas décadas de 50 e 60, responsável pela criação da corrente teórica denominada e estruturalismo. Em linhas gerais, os nacional-desenvolvimentistas evocam o Estado como ator crucial na construção do desenvolvimento dos países periféricos; isto é, eles advogam um projeto de desenvolvimento calcado sob políticas estatais. Contrapõem-se veementemente, nesse sentido, às fórmulas do liberalismo econômico calcadas no princípio do *laissez-faire*, desacreditando no crescimento econômico como estratégia suficiente de desenvolvimento. Não obstante, eles sustentam que, para além de uma estratégia de desenvolvimento conduzida pelo Estado, é inexorável que isso seja logrado por meio de um projeto nacional, uma vez que “o uso de uma estratégia nacional de desenvolvimento foi especialmente evidente entre os países hoje desenvolvidos” (PEREIRA, 2006, p. 6). Somente por meio disso, então, superar-se-ia um das causas determinantes do subdesenvolvimento nos países periféricos: a dependência econômica externa. Nesse sentido, o projeto nacional se constrói a partir da ação estatal voltada para o incentivo da indústria nacional; ou seja, por meio de uma política protecionista. Este se consistiu, então, no modelo econômico adotado predominantemente pelos países latino-americanos na década 30, 40 e 50, por meio do qual muitos deles iniciaram o seu processo de industrialização. A partir da década de 80, todavia, o nacional-desenvolvimentismo entra em crise, enquanto política de governo nos países latino-americanos, face ao avanço do ideário neoliberal neste período e ao colapso econômico que solapou essa região, nessa época (PEREIRA, 2006).

⁸⁹ De acordo com Haggard e Kaufman (2008, p. 45–46) “Definimos realinhamento crítico como uma descontinuidade na composição da elite política e no status legal dos sindicatos, organização camponesas e partidos políticos de massa.”

⁹⁰ No que toca Argentina e Uruguai, estes já tinham grande proporção de população urbana desde o início do século XX (FILGUEIRA, 1997).

trabalhadora⁹¹ contra a oligarquia, a nova estrutura social formatada pela industrialização alentou a abertura política e de autonomização do Estado frente às oligarquias latifundiárias ou minerárias, com a inserção de setores ligados à burguesia industrial e da classe média na arena política. Isso se traduziu numa reorientação da política estatal, embora de forma tímida, em direção ao estabelecimento de vínculos com os estratos sociais historicamente negligenciados. Mais do que isso, inaugura-se um baluarte institucional sobre o qual se erige um novo edifício que se reproduz por meio da lógica *path dependence* até meados da década 1970 (COLLIER; COLLIER, 1991; DRAIBE; RIESCO, 2007; HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

2.1.2 Origem do welfare state na América Latina (1920 – 1944)

Como vimos no capítulo anterior, frequentemente utiliza-se como ponto de partida histórico de emergência do Estado de bem-estar europeu o período em que surgiram as primeiras leis sobre programas de seguro e pensões. Sob esse critério é, pois, no período 1920 e 1940 - quando as *políticas desenvolvimentistas* davam os seus primeiros passos e em meio ao contexto de *realinhamento crítico* – em que se nota uma forte tendência de introduzir os primeiros programas de pensões na América Latina, particularmente entre os chamados *países pioneiros* - Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (MESA-LAGO, 1985, 2010). Isso pode ser constatado a partir das **Tabelas 5 e 6**:

Tabela 5 Introdução dos primeiros programas de seguro na América Latina

País	Acidente de Trabalho	Saúde (auxílio doença ou maternidade)	Pensões (seguro por invalidez, idade e para sobreviventes)	Desemprego (auxílio)	Prestações familiares
Argentina	1915	1934 (a)	1904 (b)	1967	1957
Bolívia	1924	1949	1949 (c)	- (d)	1953
Brasil	1919 (e)	1923 (f)	1923 (f)	1965 (g)	1941
Chile	1916	1924	1924	1937	1937 (h)
Colômbia	1915	1938	1946 (i)	1990 (j)	1957
Costa Rica	1925	1941 (aj)	1941	- (l)	1974 (m)
Equador	1964	1935	1928	1951	- (o)
El Salvador	1949	1949	1954 (p)	-	-
Guatemala	1947	1952(q)	1969 (r)	-	-

⁹¹ Conforme atentam Draibe e Riesco (2011), a análise referente às alianças de classes entre burguesia e oligarquia consiste-se numa polêmica no pensamento social latino-americanos, sobretudo, entre teóricos da dependência e estruturalistas.

Honduras	1959 (s)	1959 (t)	1959 (s)	-	-
México	1943	1943 (v)	1943 (v)	- (w)	1973
Nicarágua	1945 (x)	1956 (y)	1956 (y)	-	1956 (y)
Panamá	1916	1941	1941	- (z)	-
Paraguai	1927	1943	1943	-	- (ab)
Peru	1911 (ac)	1936 (ad)	1936 (ae)	- (af)	-
R.Dominicana	1932	1947	1947	-	- (n)
Uruguai	1914	1958 (ag)	1829 (ah)	1934	1943
Venezuela	1923	1940	1940	1940	- (ai)

Observações: Os dados incluem os esquemas que eram inicialmente voluntários, mas com ajuda governamental, assim como aqueles que eram compulsórios; As células sombreadas indicam que o seguro foi estabelecido após 1914. A tonalidade mais escura indica que o estabelecimento foi após 1940. O preto indica que não foi estabelecido. Notas: (a) Refere-se somente ao auxílio-maternidade, o auxílio doença foi estabelecido em 1944. (b) Essa é a data da primeira lei, várias leis em categorias diferentes foram estabelecidas até 1958.(c) O seguro social foi estabelecido nessa data, já a seguridade social foi criada em 1956, tendo sido implementada somente em 1959. (d) Sem lei específica. Os desempregados são cobertos por benefícios médicos e maternidade por até 2 meses após a demissão. (e) Há leis importantes posteriores (1944 e 1967) (f) Nesse ano foi estabelecido o seguro de saúde para os ferroviários, em 1934 para o comércio e em 1936 para a indústria. (g) Nesse ano foi criado o fundo para pagamento de indenização (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), o seguro desemprego data de 1986. (h) Nesse ano abrangeu empregados assalariados, passou a abranger os não assalariados em 1953. (i) Implementada em 1965. (j) Indenização. (k) Fundo de seguridade social. (l) Sem lei específica. A lei trabalhista exige que os empregadores contribuam com 1,5% da folha de pagamentos para financiar um esquema de indenização obrigatória. (m) Subsídio familiar e desenvolvimento social. (n) Benefícios são pagos a mães solteiras com filhos solteiros menores de 18 anos (21 anos se forem estudantes de tempo integral e sem limite de tempo se deficientes). (o) Sem benefícios estatutários. Mães necessitadas são assistidas se têm pelo menos um filho (menor de 18 anos) e famílias de baixa renda recebem um auxílio mensal pelo programa “Bono de Desarrollo Humano”. (p) Também em 1969. (q) Maternidade. (r) Implementada nacionalmente em 1977. (s) Refere-se a data da lei sobre seguridade social; implementada em 1971. (t) Seguridade social; implementada em 1962. (v) Seguro social. (w) A lei trabalhista requer que o empregador pague para ao empregado demitido a soma equivalente a três meses de trabalho mais 20 dias de trabalho para cada ano de serviço. O desempregado com pelo menos 5 anos de contribuição pode sacar o equivalente a 90 dias de seus ganhos médios das últimas 250 semanas de contribuição ou 11% de sua conta, o que for menor. O desempregado com 3 a 5 anos de contribuição e com pelo menos 12 contribuições bimensais ao Instituto de Seguridade Social pode sacar o equivalente a 30 dias dos ganhos utilizados para calcular a contribuição, até 10 vezes o salário mínimo na Cidade do México. Somente uma retirada é permitida a cada 5 anos. Quando a pessoa é novamente empregada, deve retornar o total sacado. (x) Código trabalhista. (y) Seguridade social; implementada em 1957. (aa) Também em 1943. (ab) Sem lei específica. O código trabalhista de 1993 determina que o empregador forneça benefícios de maternidade e benefícios de prestações familiares baseado no número de filhos. (ac) Refere-se somente ao acidente de trabalho. Para a doença ocupacional 1935. (ad) Refere-se a Lei N.º 8433 que cria a Caja Nacional del Seguro Social Obrero. Em 1948 foi promulgada a Lei 10624 ou Norma de Jubilación para Empleados. (ae) Refere-se a Lei N.º 8433 que cria a Caja Nacional del Seguro Social Obrero em 1962. (af) Sem lei específica. O empregador do setor privado deve pagar uma indenização ao empregado ao final do contrato de trabalho. (ag) Refere-se a benefícios para maternidade. Os benefícios de saúde para trabalhadores da construção foram criados em 1960. (ah) Essa é a data da primeira lei, várias leis em categorias diferentes foram estabelecidas até 1934; 1967 instituto nacional de seguridade social. (ai) A quantia de 7.000,00 bolívares é paga, aquele que tiver pelo menos 100 contribuições semanais, nos 3 anos anteriores ao casamento. (aj) Também em 1943. Fonte: Salej (2013, p.149-150) a partir de US-SSA de 2006

Tabela 6 Histórico do estabelecimento dos programas de seguro na América Latina e nos países do Caribe não Hispânicos do Caribe

Programas	Introdução da Primeira Lei										Sem
	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	
Invalidez, aposentadoria e sobreviventes	1	4	7	13	16	27	34	34	34	34	0
Acidentes de trabalho	11	19	24	26	28	30	30	30	33	33	1
Auxílio-doença ou maternidade	0	2	7	16	19	22	31	31	31	31	3
Prestações familiares	0	0	1	3	6	7	7	7	8	10	24
Auxílio- desemprego	0	0	1	2	3	5	5	7	8	9	25

Fonte: Mesa-Lago (2010, p. 315) e Salej (2013, p.150)

A partir das **tabelas 5 e 6**, percebe-se que a adoção de programas de seguros seguiu ordem semelhante àquela observada na Europa: programas para acidentes de trabalho, para posteriormente incorporar seguro por invalidez, aposentadoria, auxílio-doença, maternidade e prestações familiares. Entre as décadas de 1920 e 1930, especificamente, predominaram os programas de seguro por acidentes de trabalho, por invalidez e aposentadoria.

Entre o **grupo pioneiro** (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), destacam-se as iniciativas bastante precursoras de Argentina e Uruguai cujos primeiros programas de seguro foram implementados, respectivamente, em 1904, e em 1829. Nesse grupo, em geral, predominou o modelo *bismarckiano* de intervenção social, por meio do qual os benefícios eram concedidos de acordo com a ocupação profissional. Tais benefícios foram quase sempre concedidos, primeiramente, a militares, servidores públicos e juristas, sendo expandidos mais tarde aos profissionais liberais e trabalhadores de setores estratégicos para a economia (FLEURY, 1994). Essa sequência não se deu por acaso, senão contemplava grupos ocupacionais estratégicos para a consolidação do poder estatal ou que, em função de sua organização, conseguiam exercer forte pressão sobre as autoridades públicas. Assim, o legado de certos grupos ocupacionais privilegiados desembocou na fragmentação dos sistemas de proteção social. Como destaca Mesa-Lago (1985), não havia um sistema de proteção social, mas subsistemas com regras específicas de contribuição, voltadas para garantir os privilégios de seus respectivos grupos ocupacionais.

Quadro 1 Realinhamentos críticos no Grupo alto-pioneiro, 1900-1950

	<i>Governo</i>	<i>Estratégia política em relação a partidos de esquerda, sindicatos, e movimentos camponeses</i>	<i>Regime político</i>	<i>Consequências das clivagens políticas sobre as organizações trabalhistas</i>	<i>Iniciativas de políticas sociais</i>
Argentina	Junta Militar 1943-45 Juan Perón 1946 - 55	<i>Populismo trabalhista</i> : Perón incorpora os trabalhadores dentro do movimento populista	Ditadura militar 1943-1945 Semidemocracia 1946-1955	Conflito polarizado entre peronistas e elite militar	1943. Seguro de Saúde e pensões expandidas significativamente sob o governo Perón. Legislação de pensões e saúde.
Brasil	Getúlio Vargas 1930-45	<i>Despolitização e Controle</i> : Coalisão conservadora estabeleceu controle estatal corporativista sobre sindicatos e baniu partidos de esquerda	Autoritário. Governo por decreto, 1930-37. <i>Estado Novo</i> , 1937-45	Sindicatos oficiais periodicamente penetrados por movimentos radicais	1934-36 Legislação por pensão e por saúde.
Chile	Arturo Alessandri, 1920-24; Carlos Ibáñez, 1925-31	<i>Despolitização e Controle</i> : Coalisão conservadora estabeleceu controle estatal corporativista sobre sindicatos e partidos de esquerda proibidos no governo de Ibáñez.	Alessandri, Semidemocracia ; Ibáñez, autoritarismo militar.	Sindicatos dominados por partidos de esquerda depois do colapso do regime de Ibáñez.	1924; legislação de pensões e saúde, sob Alessandri, ratificado por Ibáñez.
Costa Rica	Calderón Guardia 1941- 48 José Figueres, 1948- 50	Facções reformistas da elite e da Igreja se aliam com os comunistas.	Calderón, semidemocracia ; governo provisório depois da breve guerra civil (1948).	Maioria do PLN, centro-esquerda, no legislativo. Sindicatos fora do sistema partidário.	1941; Calderón estabeleceu um fundo de seguro de saúde e social, ratificado durante o governo Figueres.
Uruguai	José Battle 1903-7; 1911-15	<i>Mobilização eleitoral e Partido tradicional</i> : Tentativa da facção reformista do Partido Colorado.	Semidemocracia	Domínio eleitoral contínuo por partidos tradicionais; sindicatos permanecem fora do enquadramento partidário.	1912, seguro de pensões e saúde patrocinados por Battle; educação universal e compulsória durante o primeiro mandato de Battle.

Elaboração própria a partir de Haggard e Kaufman (2008, p. 47– 48) e Collier e Collier (1991).

Como podemos observar no **Quadro 1**, Collier e Collier (1991) e Haggard e Kaufman (2008) versam sobre os diferentes períodos de *realinhamento crítico* que refere-se ao contexto de reestruturação das coalizões de classe no poder, assim como à forma pela qual a incorporação da classe trabalhadora se deu. No Uruguai, o realinhamento crítico teria ocorrido entre 1903 e 1915, com ascensão do Governo Battle

pelo Partido Colorado, um dos poucos países classificados como uma semidemocracia nesse período. A forma de incorporação política no Uruguai foi classificada por Collier e Collier (1991) como: *Mobilização eleitoral e Partido tradicional*. Trata-se de uma incorporação promovida por um partido tradicional fundado no século XIX, em um sistema bipartidário – Partido Colorado e Partido Nacional. Com bases oligárquicas desde o seu período de fundação no século XIX, o Partido Colorado se renovou no início do século XX, com a expansão eleitoral e com o processo de industrialização. A introdução de programas de seguro serviu de estratégia eleitoral em meio a forte competitividade partidária, porém o partido não tinha vínculos com os sindicatos. Nesse contexto, então, Battle se apoiou nas sucessivas vitórias eleitorais para legitimar a introdução de programas de pensões, auxílio médico e promoção da universalização do ensino básico.

No Brasil, o período de *realinhamento crítico* ocorreu entre 1930 e 1945 na Era Vargas. Este ascendeu ao poder mediante golpe de Estado e apoio de setores urbanos, quebrando o monopólio político das elites oligárquicas. Vargas foi responsável por conformar as características chave do sistema de proteção social brasileiro, além de promover a industrialização e o processo de sindicalização. No Chile, o realinhamento crítico ocorreu entre o governo de Alessandri (1920-1924), numa semidemocracia, e o governo militar de Ibáñez (1925-1931). Alessandri havia sido eleito pela Aliança Liberal com apoio da classe média e da classe trabalhadora e propôs a reformulação da legislação trabalhista e a criação de um fundo de pensões que geraram conflito no congresso e culminaram no golpe liderado por Ibáñez em 1924. Apesar do regime autoritário, Ibáñez implementou diversas iniciativas no campo da proteção social (HUBER; STEPHENS, 2012). A forma de incorporação lograda, tanto no Chile quanto no Brasil, foi classificada por Collier e Collier (1991) como *despolitização e controle* (1) - Brasil (Vargas, 1930-1945) e Chile (Alessandri/Ibáñez, 1920-1931). Em ambos os países, o principal agente de incorporação teria sido o Estado – ou seja, numa dinâmica *top down* - o qual, em vez de institucionalizar formas de barganha e negociação entre capital e trabalho, buscou, na verdade, controlar o movimento dos trabalhadores. Esse tipo de estratégia foi realizada sob regimes autoritários⁹² que proibiram a formação de partidos trabalhistas e caçaram grupos de esquerda pré-existentes.

⁹² O governo de Alessandri é classificado por Haggard e Kaufman (2008) como uma semidemocracia, porém com curta duração, haja vista a ascensão do regime militar de Ibáñez.

Na Argentina, o *realinhamento crítico* teria ocorrido entre a Junta Militar (1943-1945) e o governo de Perón (1946-1955) que é classificado por Haggard e Kaufman (2008) como uma semidemocracia. Em torno da figura de Perón se constituiu o movimento populista peronista que tinha forte apelo entre classe trabalhadora urbana. Embora diversas leis de programas de seguro houvessem sido promulgadas muito tempo antes, foi durante o governo de Perón em que a cobertura de tais programas se expandiu drasticamente. Tal como Vargas, Perón foi responsável por promover o processo de industrialização, assim como a sindicalização (HUBER; STEPHENS, 2012). Mas Collier e Collier (1991) classificam a Argentina como um caso de incorporação *Populista trabalhista* (2) que refere-se ao forte apelo do peronismo - enquanto cultura política populista centrada na figura de Perón - a classe trabalhadora urbana. Além disso, tal processo de incorporação deu-se sob a liderança de uma personalidade política, num sistema com baixa institucionalização partidária, cuja base de apoio se restringia à classe trabalhadora urbana.

Voltemos a nossas atenções, agora, ao grupo de países nos quais a introdução dos programas de seguro data da década de 1940 e Mesa-Lago (1985) os denomina de **grupo intermediário**. Este seria o caso de Bolívia, Colômbia, Equador, México, Panamá, Peru e Venezuela. Ao observarmos o **Quadro 2** percebemos que o Peru havia preconizado uma lei de programa de seguro contra acidentes de trabalho, em 1911, antes mesmo de países pioneiros como o Brasil e o Chile. Contudo, grande parte desses programas foram introduzidos após meados da década 1930. Em termos gerais e em contraste com o grupo pioneiro, os países intermediários foram influenciados pelo plano *Beveridge*, de modo que seus sistemas de proteção social se norteavam pelos seguintes princípios: “(1) pela cobertura universal; (2) tratamento equânime; (3) solidariedade; (4) suficiência de benefícios; (5) unidade, responsabilidade estatal, eficiência e participação social; e (6) sustentabilidade financeira”(MESA-LAGO, 2010, p.310-311). Entretanto, a existência de benefícios criados anteriormente à inauguração da proteção social moderna - os quais privilegiavam militares e funcionários públicos – criou uma tendência de fragmentação do sistema, embora em grau muito menor comparativamente aos países *pioneiros*. Seja como for, na prática, a cobertura e os gastos sociais entre esses países (com exceção da Costa Rica) sempre estiveram substantivamente abaixo dos níveis observados no primeiro grupo. Com exceção de México e Panamá, o processo de industrialização desenvolvido nesse grupo foi tardio e limitado, o que

redundou num também limitado processo de urbanização e formação da classe trabalhadora (PRIBBLE, 2011).

Quadro 2 Realinhamentos críticos no Grupo intermediário, 1900-1950

	<i>Governo</i>	<i>Estratégia política em relação a partidos de esquerda, sindicatos, e movimentos camponeses</i>	<i>Regime político</i>	<i>Consequências das clivagens políticas sobre as organizações trabalhistas</i>	<i>Iniciativas de políticas sociais</i>
Colômbia	Alfonso López, 1934-35	<i>Mobilização eleitoral e Partido tradicional: Reformistas no Partido liberal tentaram cooptar o movimento dos trabalhistas.</i>	Semidemocracia	Contínua dominação eleitoral de Partidos tradicionais; sindicatos permanecem fora do enquadramento partidário.	1936; legislação de seguro saúde durante o primeiro mandato de López; legislação de pensões durante o segundo mandato de López.
México	Lázaro Cárdenas, 1934-40; Manuel Ávila Camacho 1940-46.	<i>Populismo Radical: Aliança populista radical com trabalhadores e movimentos camponeses sob governo de Cárdenas.</i>	Partido dominante autoritário.	Incorporação dos sindicatos dentro do partido dominante como aliado minoritário.	1943, fundos de pensões e saúde estabelecidos durante o governo Ávila Camacho.
Peru	José Luiz Bustamente, 1945-48	<i>Populismo trabalhista: Aliança de Bustamante com a coalizão do APRA com base no movimento sindical.</i>	Semidemocracia	Conflito polarizado entre APRA e elite militar.	1936, fundos de pensões e de saúde estabelecidos antes pelos governos conservadores antes da ruptura.
Venezuela	Eleazar López Contreras, 1935-41; Isaias Medina, 1941-45; Romulo Betancourt 1945-48	<i>Populismo radical: Partido da Ação Democrática (AD) tentou uma aliança populista com os sindicatos e o movimento camponês.</i>	López Medina, autoritarismo militar; Betancourt, junta civil-militar liderada pela AD.	Partidos centristas com vínculos estreitos com os sindicatos alternam na presidência.	1936, legislação de saúde e pensões governo “conservador modernizador” de López-Contreras.

Elaboração própria a partir de Haggard e Kaufman (2008, p. 47–48) e Collier e Collier (1991)

Quanto aos *realinhamentos críticos*, centraremos a discussão sobre os países presentes na amostra de Collier e Collier (1991) e Haggard e Kaufman (2008): Costa Rica, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Os dois primeiros países apresentam semelhanças com o caso do Uruguai. Na Colômbia, o período de *realinhamento crítico*

teria se dado entre os dois governos de Alfonso López (1934-38/1942-1945), pelo Partido Liberal, sob um regime que é classificado por Haggard e Kaufman (2008) como uma semidemocracia. Na Costa Rica, o realinhamento crítico se deu entre o governo Calderón Guardia (1941-1948) e José Figueres (1948-1950), do Partido da Liberação Nacional (PNL), igualmente num contexto semidemocrático de forte bipartidarismo. Assim, nos termos de Collier e Collier (1991) a incorporação nesses países se deu via *Mobilização eleitoral e Partido tradicional*. Tal qual o caso uruguaio, trata-se de uma incorporação realizada por um partido tradicional fundado no século XIX, o Partido Liberal (Colômbia) e PNL (Costa Rica), em um contexto de expansão eleitoral e num sistema bipartidário. A inserção de programas de seguro serviu como estratégia eleitoral em meio à forte competição partidária, mas, de forma semelhante ao Partido Colorado uruguaio, tais partidos não tinham vínculos com os sindicatos.

México e Venezuela tiveram seu período de *realinhamento crítico* respectivamente ente 1917-1940, e 1935-1948. Em ambos os países, o processo de incorporação foi empreendido por líderes políticos populistas com forte apelo sobre os sindicatos - Lázaro Cárdenase e Manuel Ávila no México e López Contreras e Medina, na Venezuela – e que mobilizaram eleitoralmente a classe trabalhadora urbana e camponesa, em um contexto de domínio autoritário exercido por um partido. A essa forma de incorporação Collier e Collier (1991) chamam de *Populismo Radical*.

O Peru é classificado como um caso semelhante ao argentino, o *Populismo trabalhista*, em que a processo de incorporação se deu a partir de um líder populista e José Luiz Bustamante (1945-48), do APRA, cuja principal base de apoio era a classe urbana e os sindicatos. Entre as suas ações destacam-se a introdução de programas de pensões e a criação de um fundo para a política de saúde. Tal como a Argentina, Haggard e Kaufman (2008) afirmam que o processo de incorporação do Peru se deu numa semidemocracia.

Finalmente, cabe tratar do último grupo abordado por Mesa-Lago (1985), denominado por ele de **grupo tardio** (El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua, República Dominicana e Panamá). Igualmente erigidos sob influência do plano *Beveridge*, por volta da década 1970, os sistemas de proteção social nesses países apresentam maior grau de unificação se comparado com o grupo intermediário. No entanto, os níveis de gastos sociais e cobertura desse grupo são expressivamente menores do que os demais; os aparatos de proteção social sempre se restringiram aos grandes centros urbanos. Soma-se a isso que a industrialização, nesses países, foi quase inexistente, sendo seus

sistemas econômicos regidos pela exportação agrícola (PRIBBLE. 2011). Quase inexistente também foi a vigência de regimes democráticos durante todo o século. E sequer houve consolidação do *poder estatal*, em função das inúmeras guerras civis e intervenções externas, tampouco houve conquista de *autonomia do Estado*, o qual era dominado pelas elites beneficiadas pelo modelo econômico (FILGUEIRA, 2005; RUESCHMEYER *et al.* 1992). A propósito desses países, então, muitos autores relutam em demarcar um período de incorporação da classe trabalhadora⁹³.

2.1.3 Período de expansão dos welfare states latino-americanos (1945 – 1979)

Se não é possível atribuir às mudanças no modelo de desenvolvimento a responsabilidade total pela recuperação econômica observada no período subsequente à década 1930 - haja vista que países não adeptos do PSI também se recuperaram – fato é, entretanto, que a maioria daqueles que desempenharam uma *grande recuperação*⁹⁴ haviam aderido à PSI. No pós-guerra, particularmente, houve melhoria substantiva do desempenho econômico (BULMER-THOMAS, 2009). Em contraste com a Europa, cuja aposta de desenvolvimento recaiu sobre a abertura econômica no pós-guerra, os países latino-americanos apostaram no modelo de desenvolvimento protecionista, qual seja, o *desenvolvimentismo*.

Tal modelo combinou, então, altos impostos sobre importações e altas taxas de exportação, munindo os Estados de recursos suficientes para expandir os níveis de gasto e de cobertura nos países da América Latina. Em termos gerais, ocorre a fusão entre os programas de pensão e os seguros de saúde, e os benefícios outrora restritos a uma parcela das sociedades latino-americanas passaram a contemplar a população

⁹³ Tanto o trabalho de Haggard e Kaufman (2008) e Collier e Collier (1991) não abordam tais países em suas análises.

⁹⁴ A respeito do grau de recuperação frente à crise, Bulmer-Thomas (2009) divide os países de América Latina em três grupos: 1) *Grande recuperação* (**Brasil, Chile, Costa Rica**, Cuba, Guatemala, **México, Peru** e Venezuela); 2) *Média recuperação* (**Argentina, Colômbia** e El Salvador); e 3) *Baixa recuperação* (Honduras, Nicarágua e **Uruguai**). Os países em **negrito** figuram entre aqueles que adotaram o PSI; portanto, dos oito países com grande recuperação, cinco haviam implementado o PSI. Dos três restantes, segundo o autor, Cuba e Guatemala foram beneficiadas pela melhoria dos preços do açúcar, responsável pela duplicação dos índices de exportação nesses países, enquanto que a recuperação venezuelana deveu-se, sobretudo, ao aumento da produção de petróleo. No segundo grupo, o PSI contribuiu para a recuperação de Argentina e Colômbia, embora o aumento das exportações não tenham sido expressivas. No terceiro grupo, no Uruguai, o aumento da produção industrial via PSI foi relevante, mas não suficiente para contrabalancear as baixas de produtividade na área pecuária, setor fundamental para o país.

economicamente ativa. A política de educação foi a que esteve, de um modo geral, mais próxima de alcançar o *status* de universalidade, na medida em que contemplou parcialmente os grupos economicamente informais ou inativos, apesar de sua baixa qualidade. Além disso, esse foi o período em que houve a maior expansão nos gastos com política saúde, embora sua cobertura fosse bastante estratificada (FILGUEIRA, 2005). Barrientos (2008) sustenta, ainda, que tanto as leis trabalhistas para o setor formal quanto os benefícios para maternidade, na América Latina, figuravam entre um dos mais generosos do mundo.

Apesar do caráter estratificado, os *welfare states* latino-americanos estariam entre os mais desenvolvidos das regiões emergentes àquela época: 47 % dos países na América Latina e no Caribe tinham estabelecido programas de seguro em saúde e maternidade, comparado a 5% na África, e 16% na Ásia e Oriente Médio, por volta dos anos 1950 (MESA-LAGO, 1985; SEGURA-UBIERGO, 2007). Salej (2013), por outro lado, salienta que, embora os gastos tenham ampliado na região como um todo, a participação dos gastos sociais no PIB em média na América Latina representa metade do patamar médio observado entre os países da OCDE nesse mesmo período. Além disso, diversos autores atentam para o caráter altamente regressivo da estrutura tributária presente nos sistemas latino-americanos (HUBER; STEPHENS, 2012; SEGURA-UBIERGO, 2007).

Ainda que o modelo *beveridgeano* tenha exercido influência no pós-guerra, Mesa-Lago (2010) afirma que os sistemas de proteção social latino-americanos continuaram a se estruturar pela lógica *bismarckiana*. Isso teria contribuído para avançar a estratificação e a disparidade tanto no processo de *mercantilização* quanto de *desmercantilização* da força de trabalho latino-americana (BARRIENTOS, 2008). De um lado, os níveis de empregos gerados pelo PSI não foram suficientes para incorporar a maior parte da força de trabalho oriunda da migração: áreas rurais-centros urbanas. Assim, a cobertura da proteção social se circunscrevia à classe trabalhadora urbana formal, em detrimento dos trabalhadores autônomos e informais que naquela altura figuravam em torno de um terço da população da América Latina e padeceram desvanecidos de qualquer salvaguarda estatal (MESA-LAGO, 1985, 2010). De outro lado, a expansão da cobertura dos riscos foi muito mais rápida do que a expansão da cobertura populacional, redundando num quadro social em que uma pequena parcela da população gozava de ampla cobertura de riscos, enquanto a maioria padecia sem ser contemplada por qualquer medida de proteção pública (FILGUEIRA *et al.* 2006). Tal

viés econômico e institucional contribuiu, por sua vez, para a formatação na América Latina do que ficou conhecido como *sociedade dual*:

A ideia de dualismo aponta para a coexistência de dois mundos dentro das mesmas fronteiras nacionais. Um é o mundo dos ricos, bem como dos segmentos da classe média e da classe trabalhadora que têm sido capazes de alcançar níveis razoáveis de renda, educação, habitação, segurança pessoal, e produtos relacionados. O outro é o mundo dos despossuídos, composto predominantemente, mas não exclusivamente, pelos pobres como classificado pelos estudos a que me referi. Estes não são mundos separados. Eles estão intimamente ligados (O'DONNELL, 1999, p. 77-78, tradução livre)

Ora, esse conceito explicita as clivagens sociológicas historicamente estimuladas pelo Estado que se converteram, no decorrer do século XX, em estruturas de reprodução de desigualdades. Trata-se de uma dimensão que perdura até os dias atuais e, enquanto tal, consiste num dos elementos chave para a compreensão dos *regimes de bem-estar* latino-americanos contemporâneos.

Seja como for, como bem ponderam Haggard e Kaufman (2008), o quadro institucional latino-americano é um dos mais heterogêneos do mundo. Heterogeneidade esta que pode ser observada a partir dos níveis de gastos sociais e de cobertura na região como um todo.

Tabela 7 - Gastos Públicos em Programas de Seguro, Educação e Saúde, entre 1976 - 1980

	Gasto social /PIB	Gasto em Programas de seguro		Gasto em Saúde		Gasto em Educação	
		/PIB	/Gasto Público	/PIB	/Gasto Público	/PIB	/Gasto Público
Argentina	13,8	4,8	28	0,47	2,7	1,7	9,9
Brasil	25,5	6,4	36,1	1,25	7	1	5,8
Chile	29,0	8	25,6	2,26	7,1	4,2	13,6
Colômbia	16 (a)	3(a)	17,9	0,6 (a)	3,6	3,1(a)	18,6
Costa Rica	23,7	4,5	21,9	2,16	9,5	5,7	27,5
México	24,3	3,4	22,5	0,59	4	2,8	18
Peru	16,7	0,4	0,2	1,01	5,7	3,4	19
Uruguai	25,6	10,4	45,7	1,04	4,6	2,4	10,5
Venezuela	23,9	1,3	5,5	2,05	8,9	3,9	17,4
Média	22	4,9	23,2	1,35	6,2	(3,6)a	15,2

Observações: Valores entre parênteses são para 1980 e incluem gastos estaduais e municipais em Educação.

(a) – Dados referentes ao ano 1982

Fonte: Haggard e Kaufman (2008, p.11)

Tabela 8 Nível de cobertura dos programas de seguro, década de 1970

	% Cobertura dos programas de seguro	
	PEA	População total
Argentina	78,9	68,0
Uruguai	94,5	68,5
Chile	75,6	67,3
Brasil	27,0	47,0
México	28,1	53,4
Bolívia	25,4	9,0
Equador	14,8	9,4
Nicarágua	14,8	9,1
El Salvador	11,6	6,2
Guatemala	27,0	14,2
Honduras	4,2	7,3

Elaboração própria a partir de Filgueira (2005)

As **tabelas 7 e 8** revelam três padrões de proteção social na América Latina. Os casos mais destacados são Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai, dotados dos melhores níveis de gasto social (exceto a Argentina), distribuição mais equilibrada entre os diversos setores e dos mais altos graus de cobertura. Não se pode desconsiderar, em contrapartida, a estratificação presente na concessão de benefícios e condições de acesso nesses países, com exceção da Costa Rica. Neste país, a propósito, vale recordar que seus programas de pensões foram introduzidos na década 1970 enquanto nos países pioneiros isso ocorreu na década 1920 (MESA-LAGO, 1985). Isso significa que a Costa Rica deu um salto quantitativo e qualitativo de proteção social durante o pós-guerra, de modo que, já na década 1970, seus indicadores estavam entre os mais avançados da região. O alto grau de formalização da força de trabalho observado na Argentina, Chile e Uruguai se explica pelo nível avançado de urbanização nestes países, responsável por alentar a força dos movimentos sindicais os quais se constituíram como fonte de pressão para a expansão das políticas sociais. Destaca-se, também, que Chile, Costa Rica e Uruguai têm em comum o fato de terem experimentado o maior período de democracia na América Latina, entre 1900 e 1970. Tal experiência consolidou-se como elemento chave de expansão dos sistemas de proteção social nesses países (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS; 2012; SEGURA-UBIERGO, 2008).

Entre Brasil e México se observa o segundo padrão, apresentando níveis de cobertura bem restritos com alcance por volta de 28% do PEA. Como fator agravante,

Filgueira (2005) acrescenta a estratificação da cobertura por níveis ocupacionais, embora o Brasil tenha realizado, segundo Mesa-Lago (1985), uma das mais bem sucedidas reformas de unificação do sistema após a década de 1960. A intensidade da estratificação nesses países seria reflexo das heterogeneidades regionais internas, em termos demográficos, de desenvolvimento econômico e do grau de urbanização. Mas sobretudo, México e Brasil teriam sido pouco efetivos em criar uma “sociedade assalariada” ou de promover a *mercantilização* por todo o território. Tais fatores teriam contribuído para uma menor densidade dos sindicatos que, enquanto tais, tinham menor força de pressão sobre as autoridades. Embora apresentassem altos níveis de gasto social total em proporção com o PIB, deve ser pontuado que, em ambos os países, o investimento público concentrou-se sobre os programas de pensões cuja estrutura era bastante regressiva. Para Haggard e Kaufman (2008), os longos períodos ditatoriais vivenciados tanto no México quanto no Brasil serviram como freio da expansão dos gastos sociais.

O terceiro padrão é observado entre os países mais pobres da região – Bolívia, Equador, El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras. Os baixos níveis de cobertura denunciam a persistência de uma proteção social destinada quase exclusivamente para elite, agregando privilégios adicionais a um setor social já privilegiado. Os níveis de formalização profissional são baixíssimos, de modo que grande maioria da população (representada pelos trabalhadores do setor informal, a agricultura e a força de trabalho secundária) é excluída de qualquer benefício. Esses regimes conjugam, com efeito, alta concentração de riqueza e de presença dos aparatos burocráticos nas regiões urbanas, conformando, por sua vez, um sistema altamente regressivo (FILGUEIRA, 2005).

2.1.4 Períodos das reformas estruturais -1979-2000

Ainda que nas duas últimas décadas do milênio tenham surgido a chamada *terceira onda de democratização*⁹⁵ na América Latina (MAINWARING, S. P.; PÉREZ-LIÑAN, 2005), o elemento principal que motiva, todavia, a demarcação de uma nova fase da trajetória dos welfare states latino-americanos recai sobre a reestruturação dos modelos de desenvolvimento econômico. Uma vez mais, o ponto nodal desse processo

⁹⁵ Por razões que veremos adiante, convém tratar, em pormenores, dessa questão na seção seguinte.

de mudanças estruturais têm suas raízes na crise econômica internacional que se abateu no mundo todo, e decorrem das estratégias macroeconômicas adotadas pelos governos latino-americanos as quais se revelaram, ao longo do tempo, equivocadas. Não quer isso dizer que os efeitos da crise se difundiram igualmente por todos os países latino-americanos, mas, antes, há evidências de que foram absorvidos e contornados de distintas formas nos contextos domésticos, razão pela qual inúmeros estudiosos atentam para a influência das variáveis políticas nesse processo.

A crise do petróleo deflagrada, em 1973, pressionou os governos latino-americanos a aumentarem suas divisas como salvaguarda econômica mediante a tomada de empréstimos internacionais. Reconstituiu-se, pois, uma relação de dependência frente às economias capitalistas desenvolvidas cuja precedência remetia ao período pré-1930. Ademais, muitos países latino-americanos realizavam dívidas internas para contrabalancear seus desequilíbrios fiscais. O ponto crítico dessa estratégia se deu quando as próprias economias capitalistas desenvolvidas foram afetadas por uma nova crise do petróleo e por uma crescente inflação e, por isso, cessaram o fornecimento de empréstimos, impelindo os países latino-americanos a pagarem as suas dívidas (FRENCH-DAVIS; MUÑOZ; PALMA, 2009). Assim, “a América Latina viu-se obrigada a interromper seu crescimento ‘baseado na dívida’ e implantar um violento processo de ajuste, para recompor os crescentes desequilíbrios externos e internos.”(idem, ibidem, p.159).

Daí se segue um período de reajustes tenazes na região, quer do ponto de vista macroeconômico quer em termos de gestão pública, cunhadas de reformas neoliberais. Em torno dessa questão recaí, decerto, a inflexão entre exegeses ideológicas opostas, em parte, relativa à real dimensão e profundidade de tais reformas, de outra parte, no tocante às suas consequências sobre o padrão de bem-estar das sociedades latino-americanas. Seja como for, uma vez que a debilidade econômica na América Latina, em decorrência da crise, assume um dos quadros mais agudos em termos globais, nela abre-se, por sua vez, amplo terreno para a difusão e respaldo dos ideais neoliberais. O *Consenso de Washington*⁹⁶ contribuiu para difundir a crença de que o modelo PSI, anteriormente adotado, era equivocado ao imputar barreiras comerciais, tolhendo a América Latina de gozar das benesses naturais de sua vantagem comparativa.

⁹⁶ Encontro de *policy makers* em Washington, em 1989, ocasião onde foi estabelecida uma cartilha de políticas econômicas que pregava o controle rígido dos gastos públicos, a diminuição dos impostos sobre rendimentos altos, elevação das taxas de juros e desregulamentação financeira.

Argumentava-se, ainda, que o papel predominante do Estado em comparação ao mercado, a partir de uma burocracia ineficiente, promovia as crises fiscais crônicas e a alta inflação (FILGUEIRA, 2005). O fator “hegemonia neoliberal” condiciona, então, o desvio do modelo desenvolvimentista em direção às reformas pró-mercado ocorridas, a partir da década de 1980. Tais reformas foram implementadas especialmente sobre os programas de aposentadoria e pensões (DRAIBE; RIESCO, 2006; HUBER; BOGLIACCINI, 2010), porém vale destacar a variação no escopo das reformas realizadas nos contextos nacionais.

Vejamos, então, o desenvolvimento dos gastos sociais em proporção com o PIB nos programas de seguro na América Latina:

Tabela 9 Gasto em proporção com o PIB em programas de seguro na América Latina

	<i>Programas de seguro</i>			<i>Total</i>		
	1970 – 80	1981 – 90	1991 – 2001	1970 – 80	1981 – 90	1991 – 2001
Argentina	4.7	4.7	7.6	6.8	11.1	16.2
Chile	8.5	10.6	6.9	15.3	16.3	12.2
Costa Rica	3.8	3.2	4.1	11.5	13.7	13.6
Uruguai	10.8	12.8	17.8	14.5	18.3	23.6
<i>Média</i>	7.0	7.8	9.1	12.0	14.9	16.4
Brasil	6.4	7.0	10.2	9.1	12.1	17.2
Colômbia		2.4	1.4	4.9	6.6	8.2
México	3.3	2.4	3.2	6.7	8.3	10.6
Venezuela	1.4	1.8	2.4	6.8	7.6	7.3
<i>Média</i>	3.7	3.4	4.3	6.9	8.7	10.8

Fonte: Huber e Stephens (2012) e Mesa-Lago (1985)

A partir dos dados, percebe-se que, durante a década de 1990, Chile e Colômbia demonstraram uma queda substantiva nos gastos com programas de seguro. O primeiro país evidencia a queda mais drástica de 10.6, na década 1980, para 6.9 em proporção com o PIB, na década de 1990. Já na Costa Rica se verifica queda nos níveis de gasto entre as décadas de 1970 e 1980, mas que logo apresentam recuperação ao longo da década de 1990. Em todos os outros países analisados se observa a tendência de expansão, com destaque para o Uruguai cujo patamar de gasto em proporção com PIB quase dobrou entre as décadas de 1970 e 1990.

Quanto às reformas nos programas de seguro, convém recorrer a Mesa-Lago (2007, 2010) que elaborou uma tipologia para discriminar a dimensão das reformas realizadas em cada contexto. Segundo ele, após os anos 1980, dois grandes padrões de

reformas de aposentadorias e pensões (ambos dentro da lógica securitária) são implementadas na América Latina: (1) as *reformas estruturais* e as (2) *reformas paramétricas* ou *sem reformas*. Para entendê-las é preciso, antes de tudo, elucidar as diferenças centrais entre um sistema de previdência social público e um sistema privado. O primeiro teria por característica:

(1) contribuição não-definida (tende a aumentar a longo prazo por causa do envelhecimento da população e do amadurecimento do sistema); (2) prestação definida (regulada por lei, a qual pode fixar um benefício mínimo e um máximo, especificar a fórmula para o cálculo do benefício etc.; mas, na prática, essas regras não são sempre cumpridas); (3) regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC); e (4) administração pública (por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado) (MESA-LAGO, 2007, p. 39).

Já o sistema privado seria caracterizado por:

(1) contribuição definida (fixa no longo prazo, apesar de que o envelhecimento da população forçará eventualmente seu incremento ou a redução do montante do benefício); (2) prestação não-definida (incerta, determinada pelo acumulado na conta individual do segurado, o qual, por sua vez, dependerá do seu salário, do montante e da densidade de sua contribuição e do rendimento do investimento do fundo em sua conta, além de fatores macroeconômicos como o crescimento, a inflação etc.); (3) regime financeiro de capitalização plena e individual (CPI); e (4) administração privada, embora também possa ser múltipla (pública, privada e mista) (Idem, ibidem).

As reformas estruturais se dividiriam, por sua vez, em três subtipos: modelo *substitutivo*, em que os sistemas públicos securitários foram totalmente substituídos pelo sistema privado; *paralelo*, no qual se incrementou um componente privado ao sistema público; ou *misto*, caracterizado pela criação de um sistema privado voltado para competir com o público. Já as reformas *paramétricas* ou *sem reformas* reportam aos sistemas onde não ocorreram reformas ou, quando ocorreram, foram no sentido de fortalecer as bases de financiamento do sistema público.

Quadro 3 Modelos de reformas nos sistemas de pensões na América Latina

<i>Modelo, país e data de início da reforma</i>	<i>Sistema</i>	<i>Contribuição</i>	<i>Prestação</i>	<i>Regime financeiro</i>	<i>Gestão</i>
REFORMAS ESTRUTURAIS					
Modelo Substitutivo Chile: 1981 Bolívia: 1997 México: 1997 El Salvador: 1998 R. Dominicana: 2003 Nicarágua: 2004	Privado	Definida	Não-definida	CPI	Privada ^b
Modelo Paralelo Peru: Junho 1993 Colômbia: 1994	Público ou Privado	Não-definida Definida	Definida Não-definida	Repartição ^a CPI	Pública Privada ^b
Modelo Misto Argentina: 1994 Uruguai: 1996 Costa Rica: 2001 Equador: 2004	Público e Privado	Não-definida Definida	Definida Não-definida	Repartição ^a CPI	Pública Múltipla
REFORMAS PARAMÉTRICAS OU SEM REFORMA					
Brasil Cuba Guatemala Haiti Honduras Panamá Paraguai Venezuela	Público	Não-definida	Definida ^c	Repartição ou CPC	Pública

Fonte: Mesa-Lago (MESA-LAGO, 2007, p. 28, tradução livre)

a No Peru, na Argentina e no Uruguai, mas CPC na Colômbia e Costa Rica. b Múltipla no México, na República Dominicana e Colômbia. c Contribuição definida, por parte do programa do setor privado no Brasil (contas virtuais).

Assim, entre os países *alto-pioneiros*, Uruguai e Argentina mudaram para o sistema misto, enquanto que o caso do Chile, um dos precursores do sistema de proteção social na América Latina, também o foi no quesito de implementação de reformas estruturais na região. Conforme Mesa-lago (2007), em 1980, o regime militar de Pinochet fechou o sistema público securitário (exceto para as forças armadas que permaneceu público e inalterado) no lugar do qual foi inaugurado um sistema privado⁹⁷. Nesse sentido,

⁹⁷ Brooks (2008) observa que é uma ilusão pensar que o processo de privatização das programas de pensões implica numa menor presença ou retirada do Estado deste setor. Mesmo que a administração do setor tenha sido transferida integralmente para o setor privado, o papel do Estado continua sendo essencial para o funcionamento do setor. Fundamentalmente, Estado continua ativo

A contribuição empresarial foi eliminada e os trabalhadores deveriam pagar 10% de seus salários que eram depositadas em contas individuais administradas por corporações privadas com fins lucrativos, as quais existem exclusivamente para tais fins (Administradoras de Fondo de Pensiones—AFPs). Trabalhadores deveriam, ainda, pagar uma comissão a AFP para administrar o programa de aposentadoria (DE MESA; MESA-LAGO, 2006).

No grupo dos que realizaram *reformas paramétricas* encontram-se dois países pioneiros: Brasil e Cuba. Neles, as reformas caminharam no sentido de fortalecimento das bases de financiamento do sistema de previdência pública. No Brasil tentou-se eliminar os privilégios inerentes ao sistema, equalizando as condições entre trabalhadores do setor público e do setor privado. Diminuiu-se a idade de aposentadoria para 60 anos, homens, e 55 mulheres, e promulgou-se uma medida constitucional que garantia um benefício equivalente a um salário mínimo para os pobres, idosos e deficientes físicos. No entanto, tais reformas não foram suficientes para dissolver os problemas financeiros da previdência (HUBER; STEPHENS, 2012; MESA-LAGO, 2007).

Tratemos, agora, do desenvolvimento da política de educação.

Tabela 10 *Evolução dos gastos em educação em proporção com o PIB na América Latina entre 1980 - 2001*

	Educação		
	1970 – 80	1981 – 90	1991 – 2001
Argentina	1.5	3.4	4.1
Chile	4.4	3.7	3.0
Costa Rica	5.4	4.6	4.3
Uruguai	2.6	2.9	2.7
<i>Média</i>	3.5	3.7	3.5
Brasil	1.1	2.5	3.8
Colômbia	2.0	3.0	3.8
México	2.7	2.9	3.8
Venezuela	3.9	4.2	3.6
<i>Média</i>	2.4	3.2	3.8

Fonte: Huber e Stephens (2012) e Mesa-Lago (1985)

como agente regulador do desse serviço, o que implica numa série de ações. Assim, a autora afirma que a privatização não se trata da retirada do Estado da proteção social, mas sim se consiste num processo transformação do próprio Estado.

De acordo com a **Tabela 10**, os níveis de gasto na política de educação em proporção com o PIB estiveram em declínio no Chile e na Costa Rica, durante as três décadas, porém de forma mais acentuada no primeiro país. A Venezuela apresentou uma expansão dos gastos em educação na década de 1980, mas houve uma substantiva queda na década de 1990, saindo do patamar de gasto 4.2 para 3.6 do PIB. Exceto o Uruguai que manteve os níveis relativamente estáveis, todos os outros países analisados apresentaram considerável incremento dos gastos em educação durante as três décadas, com destaque para Argentina, Brasil e Colômbia que, respectivamente, apresentaram as maiores variações positivas neste período.

Em linhas gerais, as reformas nas políticas de educação tenderam a promover descentralização administrativa, incumbindo autoridades e comunidades locais de implementar essa política, e submetendo de forma progressiva os salários dos professores à lógica de avaliação de resultados. O conflito em relação a tais reformas deu-se, sobretudo, em torno do montante de recursos que as unidades centrais deveriam transferir para as subnacionais. Ao mesmo tempo, houve esforço geral no sentido de ampliação da cobertura e aumento da qualidade de ensino (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012). Mais uma vez, a reforma mais dramática deu-se no Chile: os militares privatizaram o programa nacional de educação universal pública, descentralizando-o e dividindo-o em três sistemas: (1) sistema público financiado pelos municípios; (2) escolas privadas independentes; e (3) escolas privadas subsidiadas pelo Estado (ainda que movimentada em parte com dinheiro público, estas tinham permissão de realizar teste de seleção para o ingresso de alunos). Os impactos dessas reformas foram notórios; conforme os dados do Ministério da Educação, apresentados por Burton (2012, p. 37): “entre 1980 e 1990 o número de alunos nas escolas municipais caiu por mais de um quinto, enquanto o número matriculados em escolas particulares subsidiadas mais do que duplicou”. Ou seja, o corolário disso foi um sistema segmentado e com pouquíssimas chances de mobilidade social, no qual escolas públicas eram ocupadas por estudantes pobres, enquanto as escolas subsidiadas ou totalmente privadas eram ocupadas pelos estudantes da classe média e classe média alta (BURTON, 2012).

Tabela 11 Evolução dos gastos em saúde e proporção com o PIB, na América Latina, 1970-2001

	Saúde		
	1970 – 80	1981 – 90	1991 – 2001
Argentina	0.6	3.0	4.5
Chile	2.4	2.0	2.3
Costa Rica	2.3	5.9	5.2
Uruguai	1.1	2.6	3.1
<i>Média</i>	1.6	3.4	3.8
Brasil	1.6	2.6	3.2
Colômbia	2.9	1.2	3.0
México	0.7	3.0	3.6
Venezuela	1.5	1.6	1.3
<i>Média</i>	1.7	2.1	2.8

Fonte: Huber e Stephens (2012) e Mesa-Lago (1985)

Em relação à política de saúde, a **Tabela 11** demonstra grande variação nos níveis de gasto em cada década. A variação negativa mais substantiva ocorreu na Colômbia entre a década de 1970 e 1980, saindo do patamar de 2.9 para 1,2, mas, por outro lado, demonstra uma grande recuperação na década de 1990, alcançando 3.6 do PIB. Chile e Venezuela se mantêm estáveis em níveis muito baixos de gasto, não ultrapassando o patamar de 2.5. Durante as décadas 1970 e 1980, a Costa Rica apresenta um salto nos níveis de gasto, embora tenha apresentado um pequeno recuo na década seguinte. Todos os outros países apresentaram incrementos que sai do patamar mais baixo de gasto (entre os países analisados), na década 1970, e alcança o patamar mais alto de gasto durante a década de 1990. Com relação às reformas nesse campo, a literatura sustenta que elas foram mais complexas do que nos outros setores, uma vez que as mudanças se deram de forma gradual ao longo do tempo. Dessa forma, os governos descentralizaram a política de saúde, acentuaram a participação do setor privado, sob a justificativa de aumentar a competitividade. Os esforços se concentraram sobre a provisão de serviços básicos de saúde. Embora sofressem pressão para aumentar a qualidade dos serviços prestados, os governos (com exceção da Colômbia e do Brasil) apresentaram pouco empenho em estabelecer um amplo sistema de saúde pública universal. Mesmo nos contextos em que esforços nesse sentido foram constatados, eles não se mostraram constantes ao longo do tempo, senão contingentes às pressões por contração fiscal (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012).

Em suma, na América Latina, em geral, a passagem dos anos 1980 para os anos 1990 foram marcados pela *terceira onda de democratização*, processo de transição política que se deu concomitantemente ao difícil período de recessão econômica, crise fiscal e forte pressão por estabilização. As implicações disso sobre os gastos sociais são nítidas, sobretudo no que diz respeito aos programas de pensões, sobre o qual os governos fizeram notável esforço de realizar reformas. O legado do modelo de desenvolvimento econômico precedente relaciona-se à magnitude da crise fiscal sofrida, nesse contexto: os países com herança do PSI já destinavam níveis consideráveis de seu orçamento para o gasto social, de modo que as pressões por contenção fiscal sobre eles foram muito mais intensas. Em circunstâncias tais, os países viram sua capacidade seja de manutenção da proteção social seja de inovação de políticas sociais constringida pela situação econômica.

É verdade que, com exceção do Chile, os governos foram capazes de destinar maiores recursos para os programas sociais na década de 1990, comparativamente ao que vinha sendo gasto durante a década 1980. Não obstante, em geral, as recuperações foram frágeis e os países permaneceram vulneráveis à instabilidade macroeconômica. As reformas de programas centrais da proteção social – especialmente ligados aos programas de pensões - os esforços para expandir os serviços sociais básicos, bem como a adoção de programas focalizados de combate à pobreza constituíram uma estratégia lacunar da política social, na década de 1990 (HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

Embora as reformas neoliberais mais radicais tenham sido realizadas sob regime ditatoriais (com menção especial ao Chile), a maioria dos países, contudo, implementaram suas reformas em seus sistemas previdenciários – estruturais ou paramétricas – no contexto democrático. Os efeitos delas derivados, seja na estrutura do welfare state seja sobre o grau de bem-estar, apenas puderam ser sentidos a partir dos anos 1990. Essencialmente, as reformas neoliberais mudaram o caráter da força de trabalho como um todo. A redução de impostos e a adesão aos acordos de livre mercado acirraram a competitividade, mediante a qual houve um deslocamento da força de trabalho da indústria e manufatura para o setor de serviços. Menos estáveis, os empregos criados no setor de serviços contribuiu para a redução dos salários, aumento do desemprego e da informalidade. Esse quadro foi agravado pelo enfraquecimento dos programas sociais e da qualidade dos serviços públicos, durante os anos 1980, impulsionando, então, o avanço da pobreza e desigualdade (SALEJ, 2013). Diante

disso, as aspirações neoliberais se arrefeceram na região, abrindo margem para o advento de um novo projeto político em quase todos os países.

2.1.5 Novo Milênio

Embora a ascensão da terceira onda democrática tenha se dado entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, grande parte dos efeitos da democracia sobre as políticas sociais foram percebidas a longo prazo, como muitos autores destacam (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012; SEGURA-UBIERGO, 2007). Àquela altura, além da experiência democrática ser ainda muito incipiente, o desenvolvimento da proteção social foi constrangido, em grande medida, pela situação econômica e fiscal dos países latino-americanos. Por esse motivo, optamos por discutir a *Terceira onda democrática*, em pormenores, nessa seção.

A análise clássica sobre as *ondas de democratização* foi lograda por Huntington. Por *onda de democratização*, o autor entende como “um grupo de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos que ocorrem dentro de um período de tempo específico e que superam significativamente o número de transições no sentido oposto” (HUNTINGTON, 1991, p. 18, tradução livre). Três *ondas democráticas* globais são identificadas pelo autor, nos seguintes períodos históricos: 1828–1926, 1943–62 e 1974–91 (período de publicação do seu livro). A primeira teve pouca influência na América Latina, uma vez que envolveu apenas Argentina, Chile, Uruguai e, em alguma medida, a Costa Rica. Por essa razão, resulta mais apropriado submeter analiticamente tal região a partir da *segunda e terceira onda* cujo impacto é mais nítido, mais precisamente, entre 1956-1962 e pós-1978.

O caráter distintivo da *terceira onda* se expressa quer pela magnitude de países que lhe integram quer por sua durabilidade, ambos os fatores sem precedentes na América Latina. Na verdade, como sublinham Mainwaring e Pérez-Liñan (2005, p. 19, tradução livre): “A onda de 1978 não foi somente única na histórica latino-americana, mas também uma das mais dramáticas ondas de democratização já testemunhadas no mundo”. A prova disso assenta na quase triplicação da incidência de transição de

regimes autoritários ou semidemocráticos⁹⁸ para democracias, ao passo que o percurso inverso caiu vinte vezes em relação ao período anterior⁹⁹. Mas os mecanismos subjacentes a esse quadro, conforme os autores, diferenciam-se substantivamente do que é postulado pelas teorias de transição democrática nas quais se atribui peso causal a fatores estruturais como renda per capita, inflação e crescimento econômico¹⁰⁰. Ora, estes não demonstraram grande impacto sobre a estabilidade dos regimes pós-1978, pois foi justamente, nesse período, que a América Latina desembocou numa forte instabilidade econômica. Foram senão os fatores políticos¹⁰¹ que sobressaíram como base desse processo, tal como o arrefecimento das polarizações internas, maior apreciação pela democracia e pressão dos atores internacionais contra os regimes autoritários (idem, ibidem).

No bojo da *terceira onda democrática* erige outro fenômeno igualmente inédito na região: a chamada *onda Rosa* – um movimento de vitórias eleitorais presidenciais de partidos de esquerda. Historicamente adepta da luta armada como estratégia revolucionária de tomada do poder, o epíteto “Rosa” designa uma nova feição da esquerda¹⁰² latino-americana, agora mais moderada nos moldes da socialdemocracia e da centro-esquerda. Muito desses grupos triunfaram por meio de *partidos desafiantes* – i.e partidos de oposição emergentes “em um contexto de transformações do sistema de representação, os quais não haviam alcançado o governo, mas competem por ele

⁹⁸ Para classificar regimes democráticos, Mainwaring e Pérez-Liñan (2005, p. 15, tradução livre) se baseiam nos seguintes critérios: (1) governos eleitos em eleições livres e justas; (2) nível considerável de proteção às liberdades civis; (3) o eleitorado inclui a maior parte da população adulta; (4) não houveram interferência de militares ou atores não eleitos no domínio de poderes eleitos. Se um ou mais atributos são somente parcialmente comprometidos (isto é, episódios circunscritos de fraude eleitoral são reportados, violações brutais aos direitos humanos ocupam certas regiões do país, mas não minam a operação do regime no nível nacional), nós classificamos o regime como semidemocrático. Se qualquer um desses atributos não aparecem, o regime é codificado como autoritário (ou mais precisamente, não democrático).

⁹⁹ O único país que sofreu tal retrocesso, após 1978, foi o Peru, mas em condições totalmente adversas: recessão econômica, hiperinflação e em face de um conflito civil extremamente violento na década de 1990, protagonizado pelo Sendero Luminoso (MAINWARING, S. P.; PÉREZ-LIÑAN, 2005).

¹⁰⁰ Os autores citam os trabalhos de Rueschmeyer *et al* (1992) e Przeworski *et al* (2000), como expoentes nessa linha.

¹⁰¹ Ainda que seja possível apontar esses fatores gerais, Mainwaring e Pérez-Liñan (2005) atentam para a importância de fatores internos. Muitos deles responsáveis pelo desrespeito às bases constitucionais, tal como a Colômbia, Venezuela e Peru.

¹⁰² A definição de esquerda nas palavras de Levistky e Roberts (2011, p. 5) é “ a esquerda se refere a atores políticos que buscam, enquanto um objetivo programático central, reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Partidos de esquerda buscam autoridade pública para redistribuir riqueza e/ou de renda para as classes mais baixas, corrói hierarquias sociais e fortalece a voz de grupos desfavorecidos na arena política.”.

representando uma alternativa (aos partidos do *status quo*) ante à cidadania”¹⁰³ (LÓPEZ, 2005, p. 39, tradução livre). A partir das lacunas deixadas pelo desalinhamento partidário com o eleitorado, ocorrido entre as décadas de 80 e 90 na América Latina, os *partidos desafiantes* tentaram promover um realinhamento, com forte disciplina partidária (para competir com os demais partidos) no congresso, encarnando novos discursos e identidades a fim de fortalecer as suas bases sociais e o seu poder de mobilização. Os exemplos emblemáticos exitosos, na América Latina, seriam os Partidos dos Trabalhadores (Brasil), Frente Ampla (Uruguai) e União Cívica Radical (Argentina).

O despertar *Rosa* se dá, portanto, com a eleição de Hugo Chávez, por meio do Movimento Quinta República (MVR), na Venezuela (1998). Dele se seguiram as eleições de candidato do Partido Socialista (PS), Ricardo Lagos, no Chile (2000); do ex-metalúrgico e líder do Partido dos trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2002); do candidato peronista de centro-esquerda Néstor Kirchner, na Argentina (2003); Tabaré Vázquez a partir de uma ampla coalisão de partidos de esquerda, Frente Ampla (FA), quebrando o cartel partidário de quase um século, protagonizado por Partido Nacional e Partido Colorado, no Uruguai (2004); Evo Morales, um líder sindical cocaleiro, do Movimento ao Socialismo (MAS), o primeiro presidente indígena eleito na história da Bolívia (2005); Daniel Ortega, ex-líder revolucionário do movimento sandinista, eleito pela Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), na Nicarágua (2006); Rafael Correa, um economista acadêmico de esquerda, venceu as eleições no Equador (2006), pela Aliança Pátria Altiva e Soberana (PAIS); quebrando a hegemonia histórica da direita, Fernando Lugo, um ex-bipo católico adepto da Teologia da Libertação¹⁰⁴ foi eleito no Paraguai (2008); e Maurício Funes pelo Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), partido derivado de um movimento guerrilheiro, foi eleito em El Salvador (2009). Grande parte desses presidentes ou partidos de esquerda foram bem sucedidos na conquista da reeleição: Venezuela (2000, 2006, 2013), Chile (2006, 2014), Brasil (2006, 2010, 2014), Argentina (2007, 2011), Equador

¹⁰³ López (2005) atenta para não se confundir “partido desafiante” com partidos de oposição, movimentos políticos desafiantes ou partidos de esquerda. Diferem-se dos primeiros, uma vez que muitos partidos de oposição historicamente encabeçaram mandatos, o que não ocorre com os partidos desafiantes. Diferem-se dos movimentos desafiantes, pois, os partidos desafiantes são forças políticas já institucionalizadas no jogo democrático, seguem os princípios básicos de organização partidária e enxergam seus adversários como legítimos; elementos estes que nem sempre estão presentes nos movimentos desafiantes. Não podem ser reduzidos aos partidos de esquerda, pois existem partidos desafiantes situados ideologicamente à direita.

¹⁰⁴ Perspectiva teológica à esquerda.

(2009, 2013), Bolívia (2009, 2014), Uruguai (2009, 2014). Estima-se que, atualmente (2015), dois terços dos latino-americanos vivam sob governos presididos por partidos de esquerda e centro-esquerda (LEVITSKY; ROBERTS, 2011)

Desnecessário dizer que a *Onda Rosa* não cunha um fenômeno homogêneo na América Latina, mas, antes, um porto de partida em que grupos de esquerda ascenderam ao poder. O desenrolar político e as estratégias tomadas, em cada contexto, variam bastante: como assinala Kaufman (2011), o bom momento econômico e o substantivo apoio popular aos governos de esquerda os fizeram deparar novamente com a “tentação” da via populista. Por razões diversas, alguns se renderam a tal tentação – como a Venezuela e Equador – a partir da centralização do poder, da adoção de medidas autoritárias, a ênfase no nacionalismo e na cultura política personalista, ao passo que outros buscaram reforçar a democracia liberal, contribuindo para a institucionalização dos partidos e da competição partidária – ex. Chile, Costa Rica, Uruguai e Brasil. De todo modo, pode-se dizer que, em termos gerais, a *Onda Rosa* relaciona-se a um processo de transformação acometida pelos Estados Latino-americanos em relação a sua política econômica e por seus sistemas de proteção social observados nas últimas décadas¹⁰⁵.

Passemos, agora, a discutir as transformações ocorridas no plano das políticas sociais. Em primeiro lugar, verifica-se um incremento substantivo nos gastos sociais em proporção com o PIB, a partir de 2002. A **tabela 12** compara os níveis de gasto social em proporção com o PIB de 1999 em relação a 2009. O ano de 1999 retrata conjuntamente o fim de um ciclo político dos grupos tradicionais que sempre ocuparam o poder na região, bem como representa as vésperas da ascensão da *Onda da Rosa*. A essa altura, apenas na Venezuela, a esquerda havia emergido ao poder através da eleição de Hugo Chávez, em 1998. Por volta de 2009, grande parte dos governos de esquerda não apenas já haviam sido eleitos, como já presidiam um segundo mandato após reeleição.

Tabela 12 Gasto Social em proporção com o PIB (Educação, Saúde e Programas de seguro).

	<i>Educação</i>		<i>Saúde</i>		<i>Programas de seguro</i>		<i>Total</i>	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Argentina	4,9	6,7	5,2	6,2	10,2	12,9	20,9	27,8
Bolívia	5,1	6,3	1,0	1,5	4,5	5,0	10,7	13,0
Brasil	5,5	5,8	3,9	5,1	11,6	13,8	19,3	26,6

¹⁰⁵ Aprofundaremos sobre a heterogeneidade dos governos de esquerda no capítulo 3.

Chile	3,9	4,7	2,8	4,1	7,9	7,5	15,0	16,8
Colômbia	3,3 ^a	3,2	1,9	1,9	4,0 ^a	8,5	13,7	14,3
Costa Rica	4,2	7,0	4,7	6,6	5,5	6,4	16,4	22,3
Equador	2,2	4,5	0,7	1,6	0,4	1,4	4,9	7,9
El Salvador	3,0	3,8	3,3	4,1	1,1	4,3	8,5	13,0
Guatemala	...	...	...	...	...	...	5,9	7,9 ^c
México	3,5	3,9	2,2	2,8	2,1	3,0	9,2	11,2
Nicarágua	3,9	6,0	3,2	4,1	...	...	9,3	13,0
Panamá	4,0	3,8 ^b	2,0	2,2 ^b	1,1	1,6 ^b	7,6	9,3 ^b
Peru	2,9	3,2	1,2	1,6	3,5	3,3	7,4	10,0
R. Dominicana	2,4	2,4	1,2	1,4	0,7	2,2	5,5	7,7
Uruguai	2,5	4,4	3,3	5,2	13,1	12,0	22,0	24,0
Venezuela	5,2	7,1	2,5	3,1	3,4	7,2	8,8	19,1

Elaboração própria. Fonte: CEPAL. Stat

a - Dado de 2000

b - Dado de 2008

c - Dado de 2010

A partir da **tabela 12**, evidencia-se uma variação média positiva de 4,8% dos gastos sociais totais em proporção com o PIB, nos países *pioneiros* (incluindo a Costa Rica), comparando o ano de 1999 com 2009. Entre esses países, vale destacar a expressiva variação no Brasil (+7,3%), Argentina (+6,9%) e Costa Rica (+5,9%). No grupo *intermediário*, a variação média total (+4,7) foi alavancada pelo salto de 10% de incremento nos gastos sociais logrado pela Venezuela, a maior variação da região. Nos países *tardios*, a variação média total foi mais tímida (+2,6). Em termos desagregados, finalmente, nota-se que os países pioneiros incrementaram mais em gastos com educação e saúde (+1,5)¹⁰⁶ do que com programas de seguro e pensões, ao passo que nos países *intermediários* e *tardios*, o maior incremento se deu nos programas de seguro e pensões.

Em termos gerais, ao revés da tradição bismarckiana, há o desenvolvimento de políticas sociais na direção universalista. Isso contribuiu para atenuar a estratificação do sistema de proteção social, permitindo que grupos tradicionalmente excluídos, como os trabalhadores informais, fossem cobertos por determinadas políticas sociais (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Conforme Levy e Schade (2013), a América Latina, como um todo, seguiu num ritmo recorde de expansão da cobertura da educação. O nível de crianças (com idade adequada) matriculadas no ensino primário alcança atualmente 90%, enquanto que no ensino secundário os níveis estão entre 60 a 80%. Todavia, o avanço na qualidade do ensino não tem acompanhado esse mesmo ritmo,

¹⁰⁶ A exceção no grupo dos pioneiros é o Brasil que em 10 anos variou apenas 0,3% dos gastos em educação, tendo a maior parte de incremento em torno dos programas de seguros.

haja vista o desempenho débil apresentado nos testes educacionais internacionais, com Uruguai e Chile entre os melhores níveis regionais, enquanto que Peru e Panamá figuram entre os piores. A baixa qualidade do ensino continua sendo predominante entre os setores mais pobres, constituindo, então, um mecanismo chave de transmissão intergeracional da pobreza. Ainda segundo os autores, em muitos países a política de saúde também seguiu a tendência de expansão da cobertura no sentido de universalização, especialmente na saúde básica, no auxílio à maternidade e à saúde infantil. Mas o grande destaque, nesse campo, seria a criação ou a expansão de programas de seguro não contributivos relacionados ao auxílio à saúde. Do ponto de vista da cobertura e do orçamento, os mais amplos seriam *Seguro Popular*, no México, e o *Régimen Subsidiado en Salud*, na Colômbia.

Entre os governos de esquerda, particularmente - além da expansão dos gastos sociais e da cobertura em saúde, educação e programas de pensões - característica comum foi o desenvolvimento de uma política de mercado de trabalho que comungou: aumento constante de salário mínimo (especialmente na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai); facilitação da barganha coletiva de salários; fortalecimento da legislação trabalhista e dos direitos desta classe; e, finalmente, criou-se e expandiu-se os empregos públicos. Em circunstâncias tais, segundo Levistky e Roberts (2011), os sindicatos se fortaleceram, aumentando seu poder de pressão nos espaços de barganhas coletivas, especialmente nos governos Nestor Kirchner (Argentina) e de Tabaré Vázquez (Uruguai). Soma-se a isso que tais políticas contribuíram para fortalecer o mercado interno e o poder de consumo dos estratos mais pobres, fato que contribuiu, também, para alentar o crescimento econômico e munir os Estados de mais recursos.

Nota-se, ainda, uma tendência entre os governos de esquerda de apostar nas políticas sociais focalizadas - ou mais especificamente sobre os programas de transferências de renda condicionadas (PTC) - centradas, sobretudo, sobre os setores mais pobres. O princípio geral de tais programas conjuga um objetivo de curto prazo com um de longo prazo, a partir de uma perspectiva intersetorial. Em curto prazo, transfere-se dinheiro (envolvendo os subsídios de desemprego, subsídios educacionais, vale-refeição etc.) com intuito de garantir às famílias com uma renda mínima para satisfazer suas necessidades básicas. Em longo prazo, atrelam-se as diversas metas de desenvolvimento de capital humano, para evitar a transferência intergeracional da pobreza, de modo que os benefícios são condicionados através de contraprestações dos beneficiários em relação à sua família, no campo da saúde e da educação. Exige-se

normalmente um mínimo de 85% de frequência dos filhos nas escolas, controles de saúde (especialmente, mas não exclusivamente, em crianças e mulheres). Em síntese, os programas se servem de três instrumentos: “i) transferência monetárias para aumentar a renda; ii) o condicionamento das transferências ao uso de certos serviços sociais; para a acumulação de capital humano; iii) focalização em regiões pobres e extremamente pobres” (CECCHINI; MATÍNEZ, 2011, p.95).

Conforme Lautier (2010), o primeiro PTC implementado na América Latina teria sido o PRONASOL (PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIEDADE)¹⁰⁷, lançado pelo presidente mexicano Salinas de Gortari, em 1989, que, entretanto, foi extinto “acusado de ineficiente e de perversão clientelista”(2010, p. 45, tradução livre). Para Cecchini e Martínez (2011), em contrapartida, as três características acima mencionadas se manifestaram inteiramente apenas a partir do Bolsa Escola (atual Bolsa Família), no Brasil, e o PROGRESA (atual Oportunidades), no México. Desde então, foram implementados uma centena de PTC’s por toda a América Latina:

Quadro 4 Ano de implementação dos PTC

<i>País</i>	<i>PTC's/ Ano de implementação</i>
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) Familias por la Inclusión Social (2005-2010) Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)
Bolívia	Bono Juancito Pinto (2006-) Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)
Brasil	Bolsa Alimentação (2001-2003) Bolsa Escola (2001-2003) Bolsa Família (2003-) Cartão Alimentação (2003) Programa Bolsa Verde (2011-) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1997-)
Chile	Chile Solidario (2002-) Ingreso Ético Familiar (2012-)
Colômbia	Ingreso para la Prosperidad Social (2011-) Más Familias en Acción (2001-) Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-) Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-)

¹⁰⁷ O PRONASOL se servia de uma técnica inovadora: a partir da identificação de microáreas necessitadas de intervenção estatal (como saúde, habitação, educação, saneamento básico ect), nelas o Estado incentivava a criação de "comitês de solidariedade" (o número de 100.000, em 1994, com uma média de 120 membros), responsável pela gestão democrática dos fundos transferidos pelo Estado. O custo do programa era relativamente baixo: 0,7 a 1% do PIB, dependendo do ano (LAUTIER, 2010).

Costa Rica	Avancemos (2006-) Superémonos (2000-2002)
Equador	Bono de Desarrollo Humano (2003-) - Ecuador Bono Solidario (1998-2003) - Ecuador Desnutrición Cero (2011-)
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-)
Guatemala	Mi Bono Seguro (2012-) - Guatemala Mi Familia Progresá (2008-2011) - Guatemala Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008)
Honduras	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010-) PRAF/BID Fase II (1998-2005) PRAF/BID Fase III (2006-2009) Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-)
México	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-)
Nicarágua	Red de Protección Social (2000-2006) Sistema de Atención a Crisis (2005-2006)
Panamá	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-) - Panamá Red de Oportunidades (2006-)
Paraguai	Abrazo (2005-) Tekoporá (2005-)
Peru	Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-) -
República Dominicana	Programa Solidaridad (2005-2012) Progresando con Solidaridad (2012-) Programa Solidaridad (2005-2012) Progresando con Solidaridad (2012-)
Uruguai	Asignaciones Familiares (2008-) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007) - Uruguay Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) (2006-) - Uruguay

Fonte: Elaboração própria a partir de Cecchini e Martinez (2011)

Tabela 13 Gasto (em proporção com o PIB) e Cobertura (em porcentagem da população total) dos programas de transferência de renda condicionadas (a)

	<i>Gasto/PIB</i>	<i>Cobertura % Pop. total</i>
Argentina (2010)	0,20	8,3
Bolívia (2009)	0,33	17,5
Brasil (2009)	0,47	26,4
Chile (2008)	0,11	6,8
Colômbia (2009)	0,39	25,2
Costa Rica (2009)	0,39	3,3
Equador (2010)	1,17	44,3

El Salvador (2009)	0,02	8,2
Guatemala (2010)	0,32	22,6
Honduras (2010)	0,24	8,7
Jamaica (2009)	0,40	11,3
México (2010)	0,51	24,6
Panamá (2009)	0,22	10,9
Paraguai (2010)	0,36	8,6
Peru (2010)	0,14	7,6
R.Dominicana (2009)	0,51	21,2
Trinidad e Tobago (2009)	0,19	2,4
Uruguai (2009)	0,45	11,4
<i>Média Ponderada</i>	0,40	19,3

Elaboração própria a partir de Cecchini e Martínez (2011, p. 97–98)

(a) – Os programas considerados são: Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Argentina), Bono Juancito Pinto (Estado Plurinacional de Bolivia), Bolsa Família (Brasil), Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador), Mi Familia Progresá (Guatemala), Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras), Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekoporá (Paraguay), Juntos (Perú), Programa Solidaridad (República Dominicana), Programa de transferencias monetarias condicionadas (CCTP) (Trinidad y Tabago) y Asignaciones Familiares (Uruguay).

A **Tabela 13** revela o baixo custo desses programas, com nível médio de gasto de 0,4 do gasto PIB. Ao mesmo tempo, o nível de cobertura desses programas é bastante significativo, com média de 19,3% da população. É certo, contudo, que há grande variação na região evidenciada pela diferença entre o maior índice de cobertura (44% no Equador) e o menor índice (2,4%, Trinidad e Tobago). De todo modo, conforme a análise de Cecchini e Martínez (2011), 23 PTC's se encontravam em vigor em 18 países, por volta de 2009, protegendo um total de 25 milhões de famílias que representam a 113 milhões de latino-americanos e caribenhos.

A propósito dos PTC's, o Banco Mundial publicou um relatório (FILGUEIRA *et al.*, 2006) em que, de certa forma, ressalta-se o sucesso desses programas na redução da pobreza e da desigualdade na região. Com base nas experiências já documentadas tenta-se formular, nesse relatório, um novo paradigma teórico de proteção social adequado à região latino-americana, denominado: *universalismo básico*. Seus defensores advogam para a importância dos programas de transferência condicionada às populações de baixa-renda e da focalização em áreas identificadas como mais vulneráveis. Contra a acusação de ser um engodo neoliberal, argumenta-se que o universalismo básico prevê o reforço concomitante das políticas universais e figurar-se-ia, em verdade, numa etapa necessária em direção à consolidação do sistema universalista (FILGUEIRA *et al.*,

2006). Huber e Stephens (2012) debatem, ainda, que a abrangência dos critérios de elegibilidade e a proporção do público beneficiado pelas políticas neoliberais são drasticamente menores em relação aos PTC's latino-americanos. Nas palavras deles: “(...) o foco neoliberal frequentemente implica na determinação de elegibilidade para benefícios com base na disponibilidade de recursos e em listas de espera para beneficiados, ao passo que o *universalismo básico* confere benefícios como direitos sociais.” (2012, p. 178).

Além disso, o estudo de Cecchini e Martínez (2011, p. 98, tradução livre) diagnosticou que

em vários casos estes programas têm logrado impulsar a institucionalidade da política social em termos de gestão, intersetorialidade e desenvolvimento de capacidades, assim como a unificação de procedimentos e regras de elegibilidade (Fiszbein y Schady, 2009; Bastagli, 2009). Desse modo, esses programas atuam indiretamente gerando melhores condições para o desenvolvimento de outros planos e políticas, e, em alguns casos, estabelecendo plataformas para uma abordagem intersetorial dos problemas sociais.

Por outro lado, os próprios autores admitem que nem sempre os esforços de coordenação intersetorial são realizados com sucesso. Em certos casos, os PTC's ganham certa independência dos setores com os quais eles supostamente estão atrelados, e não raro demonstram-se vulneráveis aos ciclos políticos.

A discussão realizada até agora, então, nos orienta a concluir que o diagnóstico de acordo com qual os governos latino-americanos romperam com o neoliberalismo deve ser ponderado. Como atentam Levitsky e Roberts (2011), a utilização de categorias puras torna-se inadequado nesse caso. Em primeiro lugar, pois, a vitória eleitoral de partidos de esquerda nem sempre implica em políticas econômicas e políticas públicas de esquerda. Em segundo lugar, as condições históricas contemporâneas da era da globalização e as peculiaridades institucionais de cada país conformam um arranjo específico entre estrutura e agência política. Eis, porque, categorias teóricas tradicionais são pouco ilustrativas do que ocorre na região.

Além disso, sob o prisma da política econômica, vimos que nem todos os governos da nova esquerda abandonaram a política macroeconômica *ortodoxa* e, com exceção da Venezuela, respeita-se o modelo de mercado liberal (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Draibe e Riesco (2007) atentam, ainda, que uma estratégia comum entre os países latino-americanos é a tentativa de se consolidar como um ambiente

financeiro altamente favorável, provendo altos juros, como mecanismo de atração do investimento estrangeiro internacional.

Do ponto de vista das políticas sociais, por outro lado, é possível dizer que houve uma ruptura com o modelo neoliberal, ilustrado pelo notório arrefecimento do ímpeto por reformas estruturais pró-mercado e pelo crescente esforço redistributivo. Esforço redistributivo este que passa pelo *aumento dos gastos sociais*, em quase todos os setores, mas com destaque para os programas de transferência de renda condicionada. Igualmente importante foi a *expansão da cobertura* dos programas existentes e dos tipos de riscos sociais. Vale pontuar o desenvolvimento do caráter universalista das políticas sociais, incorporando os setores informais que eram tradicionalmente excluídos – dentro da lógica bismarckiana -, atenuando, por sua vez, a estratificação da proteção social.

Finalmente, o terceiro esforço redistributivo de tais governos recai sobre as políticas de mercado de trabalho (com ampliação de empregos públicos, constante valorização do salário mínimo, facilitação da barganha coletiva, expansão da legislação trabalhista etc). Em poucos casos, ainda, - notadamente Bolívia e Venezuela – o esforço de redistribuição incluiu a reforma agrária (idem, ibidem).

2.1.6 TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE LATINO-AMERICANO

Com base no desenvolvimento histórico acima retratado, alguns autores delimitam as trajetórias que possibilitaram o surgimento e a expansão dos welfare states latino-americano. Como vimos no capítulo anterior, Hicks (1999) distingue três trajetórias de desenvolvimento do welfare state entre os países da OCDE: (1) *liberal-sindicalismo* em que o movimento sindical atuou em cooperação com os partidos liberais para a aprovação de políticas sociais (ex. Suécia e Bélgica); (2) *católico-sindicalismo* em que o movimento sindical atuou em cooperação com partidos católicos para a aprovação de políticas sociais (ex. Bélgica e Holanda); e o (3) *autoritarismo cooptador* em que autoridades políticas aprovavam políticas sociais como forma de cooptação do movimento sindical (Alemanha e Áustria).

Exercício analítico semelhante foi empreendido por Huber e Stephens (2012) e Segura-Ubiergo (2007) para o caso latino-americano, no período entre 1945-1980,

conhecido como período do PSI. Os primeiros autores defendem a existência de duas trajetórias traçadas pelos regimes mais generosos¹⁰⁸ da região: uma trajetória *democrática* (Chile, Costa Rica e Uruguai) e *uma trajetória de cooptação* feita pela elite (Argentina e Brasil). Esta denota a forma de incorporação da classe trabalhadora por líderes populistas (Vargas e Perón) realizada de forma *top-down*. Entre os países de generosidade intermediária, o México teria perseguido a *trajetória de cooptação*, enquanto que o Panamá teria perseguido a *trajetória democrática*. Os autores atentam, ainda, que o grau de industrialização se revelou um fator estrutural importante para o desenvolvimento dos sistemas de proteção social, porém não constituiu uma característica necessária. Prova disso é o caso da Costa Rica que conseguiu erigir uma sistema de proteção social generoso, ainda que não aconcorada num processo de ampla industrialização.

Cabe dizer, também, que para Huber e Stephens (2012) as trajetórias de desenvolvimento do welfare state na América Latina se assemelham com as observadas na Europa, traçadas por Hicks (1999). Particularmente, a trajetória *liberal-sindicalista* teria semelhança com a *trajetória democrática* latino-americana, bem como a trajetória do *autoritarismo cooptador* teria semelhanças com a *trajetória de cooptação* na América Latina. A diferença, entretanto, é que os líderes latino-americanos teriam sido mais exitosos no processo de cooptação; ou como argumentam Collier e Collier (1991), eles tiveram uma vantagem estratégica em relação aos líderes europeus, uma vez que o processo de industrialização e o crescimento dos movimentos dos trabalhadores se desenvolveram depois. Com efeito, ao observarem a experiência europeia, os líderes latino-americanos puderam se antecipar para obter maior controle sobre o movimento sindical.

Segura-Ubierno (2007), por sua vez, aponta duas trajetórias de desenvolvimento do welfare state na América Latina: uma sobre condições econômicas de PSI e outro sob condições econômicas de abertura comercial. Em geral, como já fizemos notar, os primeiros apresentaram uma maior expansão da proteção social do que os demais. Entre os adeptos da PSI, contudo, apenas uma das condições políticas (democracia e poder da força de esquerda) foram necessárias para desenvolver o welfare state. Particularmente, aqueles que conjugaram longos períodos democráticos e considerável força de esquerda foram os que erigiriam sistemas de proteção social menos regressivos: por exemplo,

¹⁰⁸ Refere-se ao índice criado pelos autores *welfare generosity index*, composto pela soma do nível de gasto social, cobertura dos programas de pensões e auxílio para enfermos e para maternidade.

Chile e Uruguai. Ainda assim, aqueles que ou tiveram longos períodos democráticos (Brasil¹⁰⁹) ou presença de forças de esquerda (Argentina) também apresentam melhores indicadores do que os países que não apresentaram nenhum dos dois. Sob condições de abertura econômica, tanto a democracia quanto a presença de forças de esquerda foram necessárias para desenvolver o welfare state, mas a Costa Rica foi o único caso ilustrativo desse caminho. Quanto aos países menos generosos da região, Segura-Ubiergo (2007) os divide em dois subgrupos: o primeiro apresenta baixo desenvolvimento econômico e industrialização, todos eles foram relativamente mais abertos ao mercado internacional (com a possível exceção do Paraguai), com pouca ou nenhuma experiência com democracia e movimentos de esquerda trabalhistas fracos. Dessa maneira, nesses países, nenhuma das condições encontradas para o desenvolvimento do welfare state na América Latina estiveram presentes. No segundo subgrupo, por outro lado, os países apresentaram algumas das condições necessárias para o desenvolvimento do welfare state, porém desempenharam baixo esforço de bem-estar.

Assim, a análise de Segura-Ubiergo (2007) ressalta mais as diferenças entre o processo de desenvolvimento dos welfare states latino-americanos em relação aos europeus, embora esteja em grande medida em consonância com o diagnóstico do Huber e Stephens (2012). O aspecto mais contrastante refere-se a não aplicação da *hipótese de compensação* ao contexto latino-americano, haja vista a correlação negativa entre *abertura comercial* e *esforço de bem-estar*. Além disso, ainda que se apresente como uma variável decisiva em sua análise, o autor destaca que a dinâmica entre democracia e welfare state se mostrou mais complexa na América Latina do que na Europa, em função da baixa experiência democrática na região como um todo.

Salej (2013) replica a análise de Segura-Ubiergo (2007) para o período pós-1980. Com ênfase nos aspectos econômicos, projetam-se duas trajetórias, entre os países de *médio a alto esforço de bem-estar*: *Desenvolvimentistas Democratas a Esquerda* (DDE) que conjugou desenvolvimento econômico, longa história democrática e esquerda forte – ex. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguai e Venezuela. *Desenvolvimentistas Abertos a Direita* (DAD) que conjugam desenvolvimento econômico, abertura comercial e esquerda fraca - México e Panamá. Nesse sentido, em contraste com o período anterior - analisado por Segura-Ubiergo (2007) - Salej (2013)

¹⁰⁹ Em termos relativos, os 18 anos de período democrático vivenciado pelo Brasil entre 1946-1964 se destacam entre os demais países da América Latina.

afirma que no pós-1980 crescimento econômico se mostrou indispensável para o desenvolvimento do welfare state.

2.2 TEORIAS SOBRE O WELFARE STATE LATINO-AMERICANO

Nessa seção, discutiremos as principais teorias sobre o desenvolvimento do welfare state latino-americanos. A efeito de comparação com o capítulo anterior, organizaremos essa seção da mesma maneira, relacionando o peso de *variáveis políticas* e *variáveis econômicas* sobre a expansão dos welfare states. Como vimos anteriormente, o peso dado a cada uma dessas variáveis remetem às diferentes teorias do welfare state.

2.2.1 Variáveis econômicas

2.2.1.1 Crescimento econômico e expansão do welfare state

Como vimos no capítulo anterior, uma das teorias clássicas sobre o welfare state é a *teoria da industrialização*. Nela defende-se que o principal mecanismo indutor de expansão do welfare state é o desenvolvimento econômico (WILENSKY, 1974). Assim, a principal variável explicativa dessa corrente teórica é o PIB per capita, postulando, por sua vez, que à medida que os níveis desta variável avançam, maior a generosidade dos welfare states. No âmbito dos países da OCDE, todavia, diversos estudos (HICKS, 1999; HUBER; STEPHENS, 2001) contestaram essa correlação e o poder explicativo dessa variável, demonstrando a proeminência de outras variáveis para o desenvolvimento dos welfare states ocidentais.

Quanto aos países latino-americanos, a pertinência dessa teoria foi testada por Segura-Ubiergo (2007) em cujo trabalho se verifica o grau de correlação entre *PIB per capita* e *esforço de bem-estar*. Vejamos:

Quadro 5 Relação desenvolvimento econômico^a e esforço de bem-estar^b na América Latina, 1930 - 1990

<i>Desenvolvimento econômico</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a Alto</i>	<i>Médio a Baixo</i>
<i>Médio a alto</i>	Uruguai Argentina Chile	Venezuela México
<i>Médio a baixo</i>	Costa Rica Brasil	Peru Paraguai Guatemala República Dominicana Equador El Salvador Bolívia

a- Mensurado a partir da renda per cápita.

b- Índice composto por: gasto social em porcentagem com o PIB; gasto social com porcentagem do gasto público total; gasto social per cápita; cobertura da população economicamente ativa de alguns programas de seguro.

Elaboração própria formulada a partir de Segura-Ubiergo (2007)

A partir do **Quadro 6**, nota-se a correlação positiva entre *desenvolvimento econômico relativo* e *esforço de bem-estar* na região. Dos cinco países classificados com *alto desenvolvimento relativo*, três deles apresentaram *alto esforço de bem-estar*. Apenas Brasil e Costa Rica apresentaram *baixo desenvolvimento relativo*. Vale ressaltar que Segura-Ubiergo (2007) pondera o fato de a posição do Brasil aparecer entre o grupo de *baixo desenvolvimento relativo*. Trata-se do país que mais cresceu economicamente na América Latina, nesse período, mas tal posição lhe foi imputada em virtude de seu baixo PIB per cápita acarretado, particularmente, por sua latente desigualdade e heterogeneidade. A Costa Rica figuraria, de fato, como exceção, dado que conjugou baixo crescimento e amplo desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Por razões inversas a essas, México e Venezuela se apresentam como exceções por conjugar altos níveis de *desenvolvimento relativo*, com *baixo esforço de bem-estar*. Especialmente, o México que, embora tivesse um bom desempenho econômico, sempre apresentou níveis de cobertura e gasto comparáveis aos sistemas de proteção social menos generosos da região (SEGURA-UBIERGO, 2007).

Todas essas constatações, entretanto, são datadas e referem-se fundamentalmente ao período entre 1930 e 1990. Vejamos a análise de Salej (2013) para o período 1980-2011:

Quadro 6 Relação desenvolvimento econômico^a e esforço de bem-estar^b na América Latina, 1980 - 2011

<i>Desenvolvimento Econômico</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a alto</i>	<i>Baixo a médio</i>
<i>Médio a alto</i>	Argentina Uruguai México Chile Venezuela Brasil Costa Rica <u>Panamá</u>	
<i>Médio a baixo</i>	<u>Panamá</u>	Colômbia República Dominicana Peru Equador El Salvador Guatemala Paraguai Honduras Bolívia Nicarágua

a- Mensurado a partir da renda per capita.

b- Índice composto por: gasto social em porcentagem com o PIB; gasto social com porcentagem do gasto público total; gasto social per capita; cobertura da população economicamente ativa de alguns programas de seguro.

Fonte: Salej (2013, p.228)

Como se pode notar a partir do **Quadro 7**, a correlação entre *desenvolvimento econômico* e *esforço de bem-estar* é ainda mais forte. A depender da maneira com que se interpreta a posição do Panamá, pode-se inferir que há quase uma correlação perfeita entre as variáveis. A comparação da análise de Segura-Ubiergo (2007) com a de Salej (2013) revela, então, que o desenvolvimento dos *welfare states* esteve ainda mais sensível à conjuntura econômica do que no período anterior. Essa constatação corrobora, ainda, com a observação de Kaufman (2011), de acordo com o qual o *boom* nas exportações de *commodities* no mercado internacional, responsável por conferir um bom quadro econômico aos países latino-americanos, foi bastante funcional à nova guinada dos *welfare states* na região, no período pós-2000. Por outro lado, tal resultado sugere a existência de uma dinâmica distinta de desenvolvimento dos *welfare states* latino-americanos em relação aos europeus.

O trabalho de Wibbels (2006) passa também pela discussão sobre o peso do crescimento econômico para o desenvolvimento dos welfare states latino-americanos. Para tanto, ele parte da teoria dos *ciclos econômicos* em que se discute a existência de ciclos econômicos de prosperidade e de crise, em face dos quais os governos adotam diferentes posturas. Entre os países desenvolvidos, há uma série de estudos¹¹⁰ conforme os quais, em períodos de prosperidade, os governos tendem a poupar e a emprestar mais – o que na literatura se chama de gastos pró-cíclicos. Tal postura parte da perspectiva de que, em períodos de prosperidade econômica, os indivíduos, especialmente das porções mais pobres, têm mais facilidade para recorrer ao mercado como instância de gestão de riscos. Trata-se, ainda, de uma estratégia de longo prazo, para que os gastos sejam ampliados (gastos contra cíclicos) em períodos de crise, isto é, o Estado aumenta a sua participação na provisão social justamente quando os indivíduos mais necessitam dele.

Wibbels (2006) afirma que, nos países da América Latina, esse tipo de comportamento não ocorre. Isso, pois, eles (tal como os países em desenvolvimento em geral) têm menor acesso ao mercado de capitais para conseguir empréstimos que sustentariam os gastos pró-cíclicos. Indicativo disso é que, mesmo em períodos de prosperidade econômica, os países latino-americanos são considerados como de alto risco pelas instituições credoras, haja vista que, tradicionalmente, suas economias são menos estáveis. Assim, para gastar contracíclicamente, os países da América Latina teriam que poupar um montante tão grande que comprometeria o próprio funcionamento do Estado. Conseqüentemente, gasta-se de forma pró-cíclica, tanto em períodos de prosperidade quanto de crise. Os momentos de recessão são sentidos, por sua vez, de maneira muito mais intensa pela população, especialmente entre as porções mais pobres, na medida em que as salvaguardas estatais permanecem restritas. Por isso, Wibbels (2006) sustenta que, em função de sua posição no mercado internacional, os países latino-americanos são mais dependentes do crescimento econômico para a expansão do welfare state do que os países desenvolvidos.

¹¹⁰ Wibbels (2006) cita o estudo Rodrik (1997) e Hallerberg and Strauch (2002).

2.2.1.2 Abertura comercial (ou globalização) e expansão do welfare state

Outra variável econômica explorada na literatura sobre o welfare state é a abertura comercial. Como apresentamos no capítulo anterior, entre os países da OCDE ficou famosa a *teoria da compensação* de Garret (2001), segundo o qual quanto mais os governos se integram na economia global, eles tendem a exercer um papel de compensação aos cidadãos expostos à competitividade do mercado internacional. Ao mesmo tempo, essa teoria postula que os esforços governamentais por realizar gastos sociais emerge como condição política de apoio popular ao processo de integração no mercado global. Dessa maneira, o trabalho de Garret (2001) revela a existência de uma correlação positiva entre a expansão dos gastos sociais e o processo de abertura comercial.

Quadro 7 Relação entre abertura comercial^a e esforço de bem-estar^b 1930-1990

<i>Abertura Comercial</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a alto</i>	<i>Médio a baixo</i>
<i>Médio a alto</i>	Costa Rica	El Salvador Bolívia Venezuela República Dominicana Equador Peru Guatemala
<i>Médio a baixo</i>	Argentina Brasil Uruguai Chile	El Salvador Bolívia Venezuela República Dominicana Equador Peru Guatemala

a- Mensurada a partir da razão entre as importações, exportações e o PIB

b- Índice composto por: gasto social em porcentagem com o PIB; gasto social com porcentagem do gasto público total; gasto social per capita; cobertura da população economicamente ativa de alguns programas de seguro.

Fonte: Segura-Ubiergo (2007)

Mais recentemente, alguns trabalhos têm discutido a pertinência da *hipótese da compensação* para os países em desenvolvimento. No **Quadro 8** apresentamos a análise de Segura-Ubiergo (2007) em que se percebe uma correlação negativa entre o grau de abertura com o *esforço de bem-estar* na América Latina. Na verdade, tal constatação

poderia ser extraída da correlação apresentada na seção anterior entre *desenvolvimento econômico* e *esforço de bem-estar*. Isso porque, como vimos, o *desenvolvimento econômico* se correlaciona, conjuntamente, com o *esforço de bem-estar* e com a adoção do PSI, durante o período 1945-1979, que pressupunha um papel mais intervencionista do Estado sobre a economia. Daí se depreende uma forte correlação entre estratégia de desenvolvimento protecionista e a expansão das políticas sociais (HUBER; STEPHENS, 2012; SEGURA-UBIERGO, 2007).

Eis um aspecto que apresenta uma relação inversa àquela observada no quadro dos países da OCDE, ou seja, em que os *welfare states* mais generosos se pautaram pelo protecionismo enquanto estratégia de desenvolvimento. Em contraste com o resultado identificado para os países europeus, a análise de Segura-Ubiergo (2007) indica que a *hipótese da compensação* não procede para o âmbito dos países latino-americanos. É digno de nota que a Costa Rica se projeta como exceção desse padrão latino-americano, tendo em vista que figura enquanto único país da região adepto da estratégia de desenvolvimento via abertura comercial cujo sistema de proteção social se situa entre os mais generosos da região (FILGUEIRA, 2005; SEGURA-UBIERGO, 2007).

Como se pode notar a partir do **Quadro 9** a seguir, após os anos 1990, houve uma tendência geral de abertura comercial entre os países da América Latina, salvo Brasil e Argentina os quais são classificados como países fechados na análise de Salej (2013). Embora a relação entre *abertura comercial* e *esforço de bem-estar* permaneça negativa, nota-se, por outro lado, que ela se dá em proporção menor do que a verificada anteriormente. Se no período anterior se constatou apenas um país com *alto e médio esforço de bem-estar* e *alta e média abertura comercial*, para o período posterior, por contraste, foram verificados cinco países com tais características. Além disso, o processo de abertura comercial logrado por Chile e Uruguai, dois dos países com maior *esforço de bem-estar*, denota que “as condições econômicas favoráveis à emergência do welfare state (desenvolvimento econômico e economia fechada) foram diferentes das condições econômicas favoráveis ao seu desenvolvimento (desenvolvimento econômico e economia aberta)” (2013, p. 261).

Quadro 8 Relação entre abertura comercial^a e esforço de bem-estar^b, 1990-2011

<i>Abertura Comercial</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a alto</i>	<i>Médio a baixo</i>
<i>Médio a alto</i>	Costa Rica Chile Venezuela México Uruguai <u>Panamá</u>	<u>Panamá</u> Honduras Paraguai República Dominicana Guatemala El Salvador Nicarágua Bolívia Equador Peru Colômbia
<i>Médio a baixo</i>	Argentina Brasil	

a- Mensurada a partir da razão entre as importações, exportações e o PIB

b- Índice composto por: gasto social em porcentagem com o PIB; gasto social com porcentagem do gasto público total; gasto social per capita; cobertura da população economicamente ativa de alguns programas de seguro.

Fonte: Salej (2013, p.233)

Para se aprofundar nessa questão, Salej (2013) realiza um controle de variáveis – a partir do método QCA -, avaliando como o fator abertura comercial se relaciona com a democracia, presença de forças de esquerda, desenvolvimento econômico. A abertura comercial não se revelou condição necessária de desenvolvimento dos *welfare states*, uma vez que, países com baixa abertura comercial, conseguiram expandir os *esforços de bem-estar*, quando conjugado com desenvolvimento econômico, democracia e forças de esquerda. Por outro lado, a abertura comercial se mostrou positiva para o desenvolvimento do *esforço de bem-estar* onde os níveis deste já eram avançados. Diante disso, Salej (2013, p.258-259) questiona:

Será que a hipótese da compensação só opera após determinado grau de desenvolvimento do esforço de bem-estar? Os resultados nos levam a crer que se a abertura comercial se dá após a emergência do *welfare state* a hipótese da compensação passa a operar, ou seja, as inseguranças e desigualdades decorrentes da elevada abertura comercial faz com que os atores políticos vulnerabilizados pressionem os governos por compensações. Isso não quer dizer, contudo, que a presença das condições políticas nesse contexto não afete o desenvolvimento do *welfare state*. Para o *welfare state* emergir em condições econômicas desfavoráveis (na ausência de desenvolvimento econômico e economia aberta) as condições políticas devem ser favoráveis (democracia mais longa e esquerda forte).

Wibbels (2006) defende, contudo, tese distinta¹¹¹, qual seja: a *hipótese de compensação* não opera na América Latina em função de fatores estruturais, concernentes à sua posição no mercado global. Em virtude dessa posição, os países latino-americanos tem menor acesso ao mercado de capitais para tomarem empréstimos, fato que lhes obriga a gastar constantemente de forma pró-cíclica. A abertura comercial torna os países latino-americanos mais vulneráveis à volatilidade do mercado internacional, o que os impele a se prevenir, asseverando ainda mais o gasto pró-cíclico, contra futuras depressões econômicas. Nessas circunstâncias de constante contensão fiscal, o avanço dos gastos sociais se torna ainda mais dependente do crescimento econômico. Como salienta o autor, isso não quer dizer que fatores domésticos, como variáveis políticas, possam interferir nessa dinâmica, trata-se senão de pontuar que a agência dos atores domésticos é constrangida pela posição dos países latino-americanos no mercado global. Em suma, a proposição teórica de Wibbels (2006) talvez explique, porque na análise de Salej (2013), o crescimento econômico se reveste de importância chave (como vimos na seção anterior) dada a tendência geral de abertura comercial na região com um todo.

2.2.2 Variáveis Políticas

2.2.2.1 Democracia

Vimos que os estudos realizados com base no grupo de países da OCDE identificam um papel decisivo da democracia no processo de expansão do *welfare state*. Isso porque, a aprovação da legislação social se projeta como mecanismo de conquista de apoio eleitoral por parte de grupos políticos, acirrando, então, a competitividade entre eles. Ademais, a democracia permite que grupos marginalizados se organizem e tentem pressionar atores políticos para promover redistribuição ou eles mesmos alcançarem o poder e promover a redistribuição. Especialmente, a chamada teoria da *mobilização de poder* (KORPI, 1981; ESPING-ANDERSEN, 1991; HUBER; STEPHENS, 2001) é uma das mais reconhecidas por conferir centralidade à democracia como fator impulsionador do *welfare state*.

No âmbito da América Latina, por contraste, é preciso considerar a dificuldade de se avaliar o peso da democracia, em função das escassas experiências democráticas

¹¹¹ A análise de Wibbels (2006) refere-se ao período 1980-2000.

observadas na região durante o século XX¹¹². Em razão disso, a estratégia utilizada corriqueiramente para avaliar o peso dessa variável no desenvolvimento dos *welfare states* reside no tempo médio de duração de períodos democráticos em cada país. Por exemplo, Segura-Ubiergo (2007) classificou países de “história democrática relativamente média a longa”, aqueles cuja durabilidade dos regimes democráticos se deu por, pelo menos, 18 anos consecutivos entre o período 1945-1979 – portanto, mais da metade do tempo em questão. Quanto aos países cuja experiência democrática ininterrupta são inferiores a 18 anos, o autor os classifica como “história democrática relativamente curta a média”.

Cabe dizer que Segura-Ubiergo (2007) se pauta pelos critérios de classificação propostos por Mainwaring *et al.* (2001), os quais buscam superar uma percepção dicotômica entre democracia e regimes autoritários. Na formulação destes, a democracia representativa se pauta por quatro princípios:

- (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil (MAINWARING, S.; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 645)

Países que não violam inteiramente todos os critérios citados são classificados como democráticos, ao passo que as semidemocracias são aquelas com eleições competitivas livres e limpas para o Executivo e legislativo, mas que não cumprem com qualquer um dos outros fatores. Os regimes autoritários seriam justamente o oposto dos regimes democráticos. Vejamos então como se dá a análise de Segura-Ubiergo (2007):

Quadro 9 Relação entre experiência histórica com a democracia política e o grau de esforço de bem-estar

<i>História democrática recente</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a Alto</i>	<i>Baixo a Médio</i>
<i>Média a longa (>=18 anos)</i>	Costa Rica (31) Chile (27) Uruguai (27) Brasil (18)	Venezuela (23)

¹¹² Para se ter uma noção, como atentam Haggard e Kaufman (2008), em comparação com o leste asiático e a Europa oriental, a América Latina apresentou maior heterogeneidade de regimes políticos entre o período 1945-1980.

<i>Curta a média (< 18 anos)</i>	Argentina (2)	Equador (14) Peru (5) República Dominicana (2) El Salvador (0) Bolívia (0) Guatemala (0) Paraguai (0) México (0)
-------------------------------------	---------------	---

Observação: Os números entre parêntesis indicam o número total de anos democráticos consecutivos durante o período de pré-globalização (1945-1979).

Fonte: Segura-Ubiergo (2007, p.40, tradução livre).

O **Quadro 10** evidencia a forte relação entre *experiência democrática* e *esforço de bem-estar*. Dos cinco países classificados com alta experiência democrática, quatro apresentam índices de *esforço de bem-estar* de médio a alto. As exceções, nessa correlação, são Argentina – com alto *esforço de bem-estar* e com pequenos períodos democráticos – e Venezuela – com alta experiência democrática e baixo esforço de bem-estar. Para Segura-Ubiergo (2007), a baixa densidade dos sindicatos, em função do baixo grau de urbanização, nesse país, enfraqueceu o poder de pressão dos grupos de esquerda.

Haggard e Kaufman (2008) realizam uma análise parecida com a de Segura-Ubiergo (2007) e, inclusive, pautam-se pela classificação de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñan (2001). Por outro lado, em vez de avaliarem apenas os efeitos dos anos de democracia não interrompidos, eles analisam também os efeitos das semidemocracias e regimes autoritários. Mais do que isso, pautados pelo trabalho de Levitsky e Way (2002), os autores diferenciam regimes autoritários duros (*Hard authoritarian regimes*) e regimes autoritários brandos (*Soft authoritarian regimes*) – os quais permitem uma disputa eleitoral que, apesar de controlada, por si só “cria incentivos para que os governantes autoritários incumbentes usem a política social para fins eleitorais” (2008, p.76).

Com base nessas categorias de análise, Haggard e Kaufman (2008) sustentam que Uruguai, Chile, Venezuela e Costa Rica seriam, na realidade, *outliers*, em termos de durabilidade e competitividade da democracia em relação à América Latina como um todo. Com exceção deles, a maioria dos governos classificados como semidemocráticos duraram pouco tempo até serem assolados por um golpe militar. Os autores pontuam, ainda, que as democracias e semidemocracias estiveram mais aptas a prover amplos programas de seguro do que regimes autoritários. Mesmo em países que oscilaram entre

semidemocracia e regimes autoritários, a parte mais significativa de expansão da provisão de serviços sociais deu-se sob período democrático. Dos quatro países que gozaram de um longo período semidemocrático em tal período, em três (Chile, Uruguai e Costa Rica) a maior parte da população foi coberta por alguma forma de assistência à saúde e tinha acesso aos serviços públicos. Em geral, tais países apresentaram o maior índice de cobertura dos programas de seguro na região, bem como entre a população economicamente ativa: entre 60 a 80%. A Argentina seria a exceção desses casos, pois, a despeito das diversas interrupções da ordem democrática ao longo de sua história, a cobertura de sua provisão social se equipara a de Chile, Uruguai, Costa Rica e Venezuela. Embora a literatura atribua essa distinção da Argentina ao intenso influxo de trabalhadores imigrantes e militantes assim como ao processo de urbanização ocorrido no início do século, os autores afirmam que o ápice de expansão das políticas sociais, neste país, deu-se no final da década de 1940 e início da década de 1950, sob o governo de Perón – período com relativa competição política e onde os autores identificam como realinhamento crítico na política argentina. Até o advento de Perón, a proteção social esteve confinada principalmente aos militares, trabalhadores White-collars e uns poucos sindicatos estratégicos blue-collars.

Por contraste, os regimes autoritários na América Latina estiveram menos inclinados a expandir a proteção social. Com exceção de Brasil e México, regimes autoritários geralmente não expandem benefícios sociais, apenas direcionam benefícios para grupos privilegiados ou programas já existentes. Os 20 anos da ditadura militar no Brasil (1964-1985) e o longo período de dominação partidária do governo no México, contaram com a competição eleitoral controlada e outras formalidades para legitimação política. Durante os anos 1970, esses arranjos institucionais semicompetitivos incentivaram a expansão da cobertura do sistema de proteção social, especialmente em áreas rurais.

Quadro 10 Relação entre a história democrática pós-globalização e o esforço de bem-estar na América Latina

<i>História democrática recente</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a Alto</i>	<i>Baixo a Médio</i>
<i>Média a longa (>=18 anos)</i>	Costa Rica (33) Argentina (30) Uruguai (28) Brasil (28) Chile (23)	Bolívia (26) Equador (20) <u>Panamá (19)</u> República Dominicana (19) El Salvador (19)

	Venezuela (19) <u>Panamá (19)</u>	
<i>Curta a média (< 18 anos)</i>	México(10)	Peru (12) Nicarágua (12) Colômbia (10) Honduras (9) Guatemala (2) Paraguai (0)

Observação: Os valores entre parênteses correspondem aos anos consecutivos de democracia de 1980 a 2012 de cada país.

Fonte: Salej (2013, p.242)

Salej (2013)¹¹³ atualiza a análise de Segura-Ubiergo (2007), verificando a relação entre *durabilidade da democracia* e *esforço de bem-estar*, para o período entre 1980-2012. Como podemos notar, o **Quadro 11** corrobora com a tese explorada por Segura-Ubiergo (2007) e Haggard e Kaufman (2011), de que a longevidade democrática se correlaciona positivamente com o esforço de bem-estar.

Finalmente, vale mencionar o trabalho de Huber e Stephens (2012) em que se analisa uma série de variáveis e seus impactos sobre o gasto social em programas de seguro, em educação e saúde, assim como nos índices de desigualdade e pobreza. Os autores testam as seguintes variáveis: crise econômica, PIB per cápita, emprego industrial, população urbana, acordos com FMI, déficit financeiro, diversidade étnica, participação feminina na força de trabalho, abertura comercial, fluxo de capitais, autoritarismo repressivo, número de pontos de veto, a existência de democracia, e durabilidade de mais de 20 de democracia e forças política de esquerda. O resultado encontrado é de que democracia¹¹⁴ e democracia com mais de 20 anos são fortemente correlacionados com gastos em saúde e educação¹¹⁵. Ainda que exerçam efeitos significativos sobre os gastos em programas de seguro, estes, por outro lado, mostraram-se bastante vulneráveis em face dos déficits fiscais¹¹⁶. Em relação à redução da pobreza, a democracia só exerce efeitos quando ultrapassa os vinte anos de duração, mas, a partir daí, redução da pobreza e democracia são fortemente correlacionados.

¹¹³ A autora afirma que não considera a variável utilizada por Segura-Ubiergo (2007) a mais pertinente para analisar o período pós-globalização (de redemocratização), mas que a manteve para efeito de comparação.

¹¹⁴ Os autores se pautam pela definição adotada por Rueschmeyer *et al* (1992) que codificam regimes autoritários como 0, semidemocracias como 0,5 e democracias como 1. Os autores comparam tal classificação com a de Mainwaring *et al* (2001) e identifica forte correlação.

¹¹⁵ Ver tabela 5.6 e 5.7 em Huber e Stephens (2012, p.138-139).

¹¹⁶ Ver tabela 5.8 em Huber e Stephens (2012, p.140).

Igualmente, a democracia a partir de 20 anos também exerce efeitos consideráveis sobre a redução da desigualdade.

2.2.2.2 *Forças de Esquerda*

Outra dimensão amplamente trabalhada na literatura relaciona-se à presença de grupos de esquerda enquanto força de expansão dos *welfare states*. Tal como a democracia, trata-se de uma variável que remete diretamente à perspectiva teórica de *Mobilização de poder*. Na verdade, os teóricos da *mobilização de poder* (KORPI, 1981; ESPING-ANDERSEN, 1991; HUBER; STEPHENS, 2001) ponderam que a consolidação da democracia é condição *sine qua non* para os *efeitos da força de esquerda* serem exercidos sobre o processo de expansão dos *welfare states*. Tipicamente mensurado a partir da densidade sindical e seus mecanismos de representação no sistema partidário, no amplo estudo realizado por Huber e Stephens (2001), o fator *força de esquerda* consiste no principal mecanismo de expansão dos *welfare states* na Europa Ocidental.

Como assinala Segura-Ubiergo (2007), contudo, a reprodução desse mesmo indicador para o contexto latino-americano é bastante problemático:

primeiro, não há forma fácil de acessar a força trabalhista. O indicador mais amplamente utilizado para mensurar a força sindical – sindicalização trabalhista – não está prontamente avaliável para o pesquisador interessado em análise comparativa cross-national. Segundo, o *lack* de institucionalização dos partidos políticos latino-americanos torna mais difícil para entender a mudança na orientação partidária de partidos políticos ao longo do tempo (2007, p.41-47).

Segura-Ubiergo (2007) cria, então, dois índices. O primeiro *índice de força trabalhista*, composto por quatro indicadores: “(1) o tamanho do setor manufatureiro (mensurado em termos de valor agregado ao PIB); 2) a oferta *per capita* de eletricidade (per capita, quilowatts por hora); (3) a porcentagem de população habitante de áreas urbanas; e (4) o tamanho do setor informal.” O segundo *índice de poder da esquerda trabalhista* que mensura o apoio eleitoral aos partidos de esquerda. Somados ambos os índices, então, proporciona-se o *índice de poder trabalhista de esquerda*.

Quadro 11 Relação entre Força histórica do movimento trabalhista de esquerda pré-globalização e o esforço de bem-estar

<i>Força do movimento trabalhista de esquerda</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a Alto</i>	<i>Baixo a Médio</i>
<i>Média a longa (>=18 anos)</i>	Uruguai (128,5) Chile (127,8) Argentina (126,2) Costa Rica (120,2)	Venezuela (126,2) Bolívia (90,0) Peru (86,8) <u>México (63,9)</u>
<i>Curta a média (< 18 anos)</i>	Brasil (53,3)	<u>México (63,9)</u> Equador (10,5) República Dominicana (10,1) El Salvador (7,5) Guatemala (3,2) Paraguai (2,0)

Observação: Os dados entre parêntesis indicam o Índice de Poder Trabalhista de Esquerda. A classificação quanto a força do movimento trabalhista como forte ou fraco usou a média do grupo como referência. Os países acima da média foram classificados como médio a forte, os abaixo da média como fraco a médio. No caso do México o valor obtido (63,9) é muito próximo à média (64,9), portanto, o autor considera que para sua classificação é necessário considerar diferentes cenários.

Fonte: Segura-Ubiergo, (2007, p.48, tradução livre).

Note-se a relação entre *esforço de bem-estar* e *índice de poder trabalhista*, referente ao período 1945-1980, exposta no **Quadro 12** revela que há uma correlação moderada entre *esforço de bem-estar* e *forças de esquerda trabalhistas*. Isso porque apenas nove (ou dez) países¹¹⁷ se enquadram dentro de uma correlação esperada, o que significa que, se usarmos como análise apenas essa variável, controlando as demais, o índice de poder de esquerda trabalhista irá prever apenas 64 a 71% dos casos. Ainda assim, o autor considera que esse resultado indica que essa variável é relevante.

Vejamos, por outro lado, como essa relação é observada a partir da análise de Salej (2013) referente ao período posterior à globalização. No **Quadro 13**, adiante, observamos maior correlação entre *força de esquerda* e *esforço de bem-estar*, mostrando-se pertinente em 80% dos casos analisados. A exceção seria o México cujo *alto* e *médio esforço de bem-estar* não se conjuga com *alta* e *média força de esquerda*. Se se considera o Panamá como *médio a alto esforço de bem-estar*, ele também seria uma exceção. Já Bolívia e Honduras seriam as exceções entre os países com *alto* e *médio esforço do movimento trabalhista de esquerda* e *baixo esforço de bem-estar*.

¹¹⁷ A depender de onde se situa o México.

Quadro 12 Relação entre Força histórica do movimento trabalhista de esquerda pré-globalização e o esforço de bem-estar

<i>Força do movimento trabalhista de esquerda</i>	<i>Esforço de bem-estar</i>	
	<i>Médio a Alto</i>	<i>Baixo a Médio</i>
<i>Média a longa</i>	Brasil (251,22) Venezuela (225,92) Costa Rica (130,94) Chile (130,94) Argentina (126,16) Uruguai (100,01)	Honduras (220,34) Bolívia (106,41)
<i>Curta a média</i>	México (0,00) <u>Panamá</u> (62,29)	Equador (94,12) Nicarágua (88,28) Peru (63,36) <u>Panamá</u> (62,29) República Dominicana (53,48) Paraguai (49,71) Guatemala (49,32) El Salvador (48,91) Colômbia (0,00)

Observação: Os valores entre parênteses correspondem ao Índice de Força da Esquerda de cada país, no período 1980 a 2012.

Fonte: Salej (2012, p.249)

Por fim, vale citar o trabalho de Huber e Stephens (2012) que ressaltam os efeitos da democracia sobre os gastos sociais, especialmente nos programas de seguro, são ampliados quando conjugada com *forte força de esquerda*¹¹⁸. Da mesma maneira, a conjugação de *democracia e força de esquerda* amplia os efeitos sobre a redução da pobreza e das desigualdades. Portanto, os autores sustentam que a *teoria da mobilização de poder* se mostra pertinente, também, para a região latino-americana.

2.3 TEORIAS SOBRE O RETRENCHMENT

Como vimos no primeiro capítulo, a tese de *retrenchment* dos welfare states foi refutada, especialmente, pelos trabalhos de Paul Pierson (1994, 1996). Tais trabalhos revelaram que mesmo sob governos declaradamente empenhados em promover o desmantelamento do welfare state – ex. Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald

¹¹⁸ A força de esquerda é analisada a partir da presença cumulativa de partidos de esquerda no Executivo e no legislativo.

Regan, nos Estados Unidos – os níveis de gastos sociais se mantiveram constantes ou crescentes.

Na região latino-americana, como vimos anteriormente, a fase considerada como *retrenchment* refere-se ao período entre 1979-2000. Em contraste com a Europa, testemunhou-se o declínio do gasto social na região como um todo (especialmente entre 1980-1990), a estagnação dos níveis de cobertura (em alguns casos e setores houveram redução) em função do recrudescimento da informalização e o empreendimento de privatizações, sobretudo, nos sistemas de pensões. Conforme Huber e Bogliacini (2010), as principais teorias de *retrenchment* na América Latina responsabilizam fatores econômicos como a globalização e a recessão econômica. No entanto, as variações entre os países demonstra que variáveis domésticas são importantes para contenção do processo de *retrenchment*. Vejamos a seguir as principais teorias sobre o *retrenchment* latino-americano.

2.3.1 Variáveis exógenas

2.3.1.1 Crise econômica e globalização

Decerto, o fator crescimento econômico se mostrou fundamental para a expansão dos *welfare states latino-americanos*, durante o período 1945-1970 (SEGURA-UBIERGO, 2007) e mais ainda durante o período posterior 1980-2013 (SALEJ, 2013). Dada essa crescente dependência acerca do quadro econômico, naturalmente, supõe-se que os períodos de crise impõem constrangimentos ao desenvolvimento do gasto social, inclusive porque o principal mecanismo de contenção de crises reside no ajuste fiscal.

Referente ao período 1973-1997, o trabalho comparativo de Segura-Ubierno e Kaufman (2001) demonstra que o setor mais atingido pela globalização, na América Latina, foram os programas de seguro e pensões¹¹⁹, enquanto que a educação e a saúde foram os mais protegidos. Segundo eles, isso ocorre, pois, o gasto com programas e pensões aumenta o custo da mão de obra, imprimindo-se como elemento de redução de competitividade em um contexto (de abertura comercial) que requer o oposto. Assim, as autoridades públicas normalmente sofrem pressão de empresários para que os gastos,

¹¹⁹ Ou previdência social como se diz no Brasil.

nesse campo, sejam reduzidos. Deve-se pontuar, ainda, que tal setor consiste num dos mais regressivos dos welfare states dessa região¹²⁰, provendo transferências em grande medida para os setores da classe média e trabalhadores formais. Por isso, os cortes nesse setor são menos suscetíveis a provocar protestos generalizados tal como ocorre na Europa. O campo da saúde e da educação, por contraste, são identificados como formadores de capital humano, isto é, como políticas sociais que influem no aumento da produtividade e, conseqüentemente, da competitividade. Tratam-se, ainda, de setores da proteção social menos regressivos que contemplam grande parcela da população, incluindo os setores mais pobres. Em virtude disso, pressupõe-se que o custo político de realizar cortes nessas áreas é maior, pois afeta mais pessoas e tende a provocar maior mobilização popular.

Muito se tem argumentado, ainda, que além de cortes nos gastos, a globalização foi um fator de pressão da privatização dos programas de pensões na América Latina. A respeito dessa hipótese, Brooks (2008) apresenta uma visão mais complexa, contestando a concepção segundo a qual a globalização pressiona necessariamente as reformas pró-mercado. De acordo com ela, a globalização provê tanto incentivos quanto constrangimentos para que governos busquem privatizar os programas de seguro e pensões.

Por um lado, a integração econômica gera incentivos reais para privatizar a previdência, como forma de atrair investimentos e construir fontes de longo prazo da poupança privada. Por outro lado, a integração financeira também delimita punições fortes para os governos que ultrapassam os limites do que os donos do capital financeiro consideram aceitáveis vis-a-vis ao risco de moratória ou a inflação. Assim, os governos em situação financeira mais grave (ou seja, aqueles com capacidade de endividamento mais limitado e restrições financeiras nacionais mais apertadas) pode ser sistematicamente menos propensos a privatizar sem arriscar a fuga de capitais em resposta ao aumento do endividamento do governo na sequência da reforma (BROOKS, 2008, p. 30).

Assim, essa contradição ocorre, pois, no processo de privatização, os trabalhadores transferem suas contribuições para o sistema privado, extraindo uma fonte importante de receita por meio da qual os governos financiam os custos dos programas de pensões em curso. Em vez de atenuar os custos públicos, o efeito de imediato da privatização é justamente o contrário, aumentando os déficits públicos. Tal efeito de curto prazo pode aumentar o risco para os investidores promovendo a fuga de capitais.

¹²⁰ Com raras exceções como a Costa Rica e o Uruguai (SEGURA-UBIERGO; KAUFMAN, 2001).

Conforme Brook (2008), trata-se de discutir, então, em que condições governos estão mais aptos a correr esse risco.

Na literatura, frequentemente, acusa-se os organismos internacionais como impulsionadores do processo de privatização dos programas de pensões e seguro na América Latina (DE MESA; MESA-LAGO, 2006; FILGUEIRA, 2005; MESA-LAGO, 2007). A influência dos organismos internacionais - com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) -, teve importância, na medida em que as reformas pró-mercado foram impostas como condição de concessão de empréstimos, por parte dessas instituições financeiras, em um contexto que os países latino-americanos estavam em recessão. Argumenta-se, ainda, que o fator decisivo no processo de privatização teria sido a capacidade financeira dos governos latino-americanos que, em função de seus déficits, tiveram que se submeter às exigências dos organismos internacionais para conseguir empréstimos. Como argumentam Haggard e Kaufman (2008) países que lidaram com crises econômicas mais brandas, também foram mais cautelosos em implementar reformas liberais, como é o caso da Costa Rica, Uruguai e Colômbia, os quais mantiveram grande parte do papel público sobre as pensões.

Contudo, Brooks (2008) contesta essa visão, afirmando que não se trata de uma relação inversamente proporcional entre capacidade financeira e privatização. Ao contrário, “os países mais endividados são sistematicamente menos propensos a privatizar as pensões”(2008, p. 311). Essa correlação procede apenas entre os casos extremos de déficit, pois estes tem pouca margem de manobra e muitas vezes são obrigados a correr os riscos da globalização. Além disso, segundo a autora, as condições do mercado internacional também podem influenciar nessa escolha. Em tempos de elevada liquidez internacional, investidores tem maior tolerância com os riscos, diminuindo a possibilidade de fuga de capitais. De outra forma, a baixa liquidez internacional aumenta esse risco, fazendo com que os governos impeçam a privatização, sobretudo em economias abertas que dependem mais fortemente dos investimentos internacionais.

Outros estudiosos (FILGUEIRA, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; BOGLIACCINI, 2010), em contrapartida, argumentam que o principal fator, na verdade, foi a forte hegemonia neoliberal que influenciou fortemente na tomada de decisão pró-mercado. Particularmente, argumenta-se que a inclinação por reformas pró-mercado foi facilitada sobretudo pelas ações dos *policy markers*, os quais reverberavam

as propostas neoliberais no âmbito doméstico. Afinal de contas, parte significativa deles haviam sido formados na área econômica em universidades estadunidenses, um dos principais centros emanadores da ideologia neoliberal.

Brooks (2008) não rejeita completamente essa hipótese, mas argumenta que a ação dos *policy markers* deve ser contextualizada. Isso significa considerar que a agência e as estratégias dos atores são conformadas pelas circunstâncias. Ela sustenta, ainda, que não se pode desconsiderar as variáveis institucionais domésticas que se apresentam como incentivos ou constrangimentos às ações desses *policy markers*. Vejamos na próxima seção.

2.3.2 Variáveis endógenas

2.3.2.1 Democracia e forças de esquerda

Todos os estudos com os quais trabalhamos exploram os efeitos de variáveis políticas sobre as reformas dos programas de seguro e pensões. Haggard e Kaufman (2008) afirmam que, em termos comparativos, as variáveis políticas não se mostraram relevantes para avaliar as reformas na política de saúde e de educação. Isso porque, segundo eles, os burocratas tiveram maior dificuldade de reestruturar em função de sua complexidade. Por essa razão, focaremos essa seção para discutir os efeitos sobre as reformas dos programas de seguro e pensões.

Uma das dimensões endógenas tratadas pela literatura refere-se ao papel que o regime político exerce na forma pela qual o *retrenchment* é processado. Dois momentos de reformas estruturais foram testemunhados na América Latina, sendo o primeiro ocorrido entre a década de 1970 em regimes ditatoriais, em contexto de crise econômica e estagnação. Casos ilustrativos desse primeiro momento foram Chile e México que, sob regimes autoritários, passaram completamente seus programas de pensões para o setor privado. O Peru também pode ser apontado como um exemplo disso; embora tenha mudado para ao sistema misto, a maior parte dos trabalhadores mudaram para o sistema privado. A segunda fase, a partir da década de 1980, foi implementada em regimes democráticos em que a magnitude das reformas foram substantivamente mais brandas, como são os casos do Brasil, da Costa Rica e da Colômbia. Isso permite constatar que a democracia foi crucial para a magnitude das reformas nos programas de

pensões. Sob democracia, o processo de reformas necessita de discussão parlamentar, negociação com *veto players* e convencimento dos cidadãos de que a realização de uma reforma é o melhor a ser feito. Trata-se, então, de um contexto que requer muitas variáveis para o sucesso de uma reforma. Variáveis estas em relação às quais elites políticas não precisam lidar para passar uma reforma (DRAIBE; RIESCO, 2007; HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Cabe dizer que Huber e Stephens (2012) ressaltam, por sua vez, que onde os grupos de esquerda eram mais fortes no Legislativo e no Executivo, os regimes evitaram reduzir o grau de generosidade dos welfare states. Na verdade, como os próprios autores argumentam, a emergência da democracia se projeta como condição para os grupos de esquerda influenciarem nas decisões políticas.

Na literatura, muito se discute, ainda, a importância do legado político, particularmente, em termos de experiências democráticas. Conforme Huber e Stephens (2012) todos os países que tiveram experiências democráticas antes da onda autoritária resistiram fortemente aos ímpetos por privatização nos programas de pensões. Para Haggard e Kaufman (2008), o fator mais importante, nesse processo, foi o legado de longas experiências democráticas. Exemplo emblemático disso seria o Uruguai que, mesmo submetido a uma ditadura, não sucumbiu diante das tentativas de cortes severos. Contra tais tentativas tiveram peso decisivo o legado de sua longa experiência democrática, vivenciada no passado, no bojo da qual se desenvolveu seu welfare state – um dos mais avançados da região – estruturando a formação de *stakeholders* os quais, por sua vez, amortecem as aspirações por cortes servindo-se e reforçando os mecanismos de *Path Dependence*. Da mesma maneira, o exemplo da Costa Rica se sobressai, tendo em vista a sua forte resistência aos ímpetos por privatização e cortes logrados entre a década 1980 e 1990.

Para Brooks (2008), por outro lado, não se pode conferir ao processo de privatização dos programas de pensões o mesmo enquadramento dado às análises tradicionais sobre *retrenchment* como posto por Pierson (1994) cuja ênfase repousa sobre a dinâmica de *blame avoidance*. Trata-se de uma dinâmica mais complexa, pois a decisão sobre o processo de privatização não gravita em torno apenas da questão de corte de gastos, mas envolve, ao mesmo tempo, o interesse daqueles que enxergam nela oportunidades para ganhos privados no campo dos programas de seguros. Com efeito, esse processo conforma uma dinâmica de barganha e disputa entre reformadores e contra-reformadores. Nas palavras da autora:

Para a ampla visibilidade dos elementos criativos da privatização dos programas abre-se a possibilidade dos reformadores organizarem o conflito político em torno dos ganhos que podem ser conquistados por meio das novas poupanças privadas enquanto que amortecem a relevância das perdas (BROOKS, 2008, p. 315).

Nesse sentido, deve-se considerar que a forma com a qual essa questão é enfrentada no legislativo é decisiva nesse processo. Como aponta o estudo de Brooks (2008), a propensão às mudanças institucionais dependem da extensão necessária de negociação para construir uma maioria legislativa, dimensão que é influenciada, por exemplo, pela estrutura partidária. Também são relevantes as estratégias argumentativas adotadas por cada setor para conquistar apoio popular. Quanto ao papel do legado político, este se mostrou mais complexo particularmente na dinâmica de privatização dos programas de seguro e pensões na América Latina. Nessa dinâmica, não importa apenas as características estruturais historicamente construídas, mas envolve conjuntamente a percepção dos indivíduos em relação ao desempenho das instituições. Quando tal desempenho é visto como aquém do esperado, aumenta-se a probabilidade de que as promessas por melhorias levantadas pelos atores pró-reforma ganhem maior adesão popular. Dessa forma, a manutenção do *status quo* depende da natureza do legado e de como este é percebido pelos cidadãos.

2.4 A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE REGIMES DE BEM-ESTAR À AMÉRICA LATINA.

Como já tivemos a oportunidade de discutir, o conceito de *regimes de bem-estar* representou um salto analítico em relação à abordagem tradicionalmente adotada pelos estudos do *welfare state*, empreendidos a partir da década de 1970. Nasce, pois, em meio ao ensejo acadêmico dos cientistas sociais de desenvolver análises comparativas. De um lado, tal conceito atenta para os diferentes escopos de direitos sociais garantidos em cada contexto político, conferindo distintas formas e profundidade de cidadania social. De outro lado, ele descentraliza a análise em torno das características endógenas ao Estado para se focar na maneira pela qual este se relaciona com o mercado e com a família, ou mais especificamente, analisar a distribuição da proteção dos riscos entre mercado, Estado e família (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1999).

Paralelamente, tal conceito abrange os dilemas de ação coletiva e a disputa por recursos de poder entre segmentos de classe na arena política (ESPING-ANDERSEN, 1985; KORPI, 2006). Disputa esta que se dá em um contexto político e institucional específico, qual seja: a arena democrática. Não por acaso, as análises mais recentes que se pautam por tal conceito sublinham a importância dos longos padrões partidários no delineamento da substância de cada regime de bem-estar (HUBER; STEPHENS, 2001). A premissa tácita da ordem democrática lhe confere uma aplicabilidade histórica demarcada pelo pós-guerra, período no qual grande parte dos países de OCDE consolidaram suas democracias (ESPING-ANDERSEN; HICKS, 2005).

Nos estudos latino-americanos, a apropriação da abordagem teórica e analítica do *paradigma de bem-estar* (ESPING-ANDERSEN, 1991, 1999) fomentou avanços similares nas pesquisas sobre políticas sociais na região. Até a década de 1990, a agenda de pesquisa nesse campo era marcada, em certo sentido, por um viés liberal, porquanto predominava uma perspectiva em que política social e econômica eram analisadas de forma separadas. Prevaleciam, ainda, pesquisas de avaliação da efetividade de políticas públicas centradas no combate à pobreza. Com a ascensão dos estudos inspirados pelo trabalho de Esping-Andersen (1991), na América Latina, testemunhou-se o avanço de pesquisas mais atentas tanto à influência mútua entre política social e política econômica, quanto em relação aos efeitos das instituições políticas e o conflito de interesses expressados e processados na disputa democrática sobre as políticas sociais. Em síntese, a perspectiva dos *regimes de bem-estar* desenvolveu uma agenda de pesquisa em que as políticas sociais são pensadas dentro de uma abordagem sistêmica (DEL VALLE, 2008; FILGUEIRA *et al.* 2006).

Por outro lado, a transferência deste aporte para outras regiões corriqueiramente teve relutância por parte dos círculos acadêmicos do norte global. A primeira polêmica em torno dessa questão recaiu sobre a operacionalização do conceito de *regimes de bem-estar* para os países asiáticos. Como já mencionado, tanto o conceito de *welfare state* quanto de *regimes de bem-estar* surgiram através de teorias erigidas a partir da análise das sociedades europeias. Por esse motivo, tais fenômenos foram pensados, durante muito tempo, como idiossincráticos aos países da Europa ou, no limite, aos países da OCDE. Eis porque, até a década de 1990, os estudos comparados, nessa área, restringiram-se a analisar os países dessa região.

Essa questão teria sido problematizada, especialmente, após a ascensão do Japão enquanto potência econômica internacional, o que motivou muitos estudiosos a tentar

tipificá-lo dentro do *paradigma dos regimes de bem-estar*. O próprio Esping-Andersen (1999) o analisa e o define como um caso híbrido cujas congregam características liberais- residuais com corporativismo e com um traço forte de familiarismo. Ainda assim, o Japão continuou sendo, durante longo período, o único exemplo asiático a ser analisado nos estudos comparativos. Para Walker e Wong (2004), a frequente exclusão dos países asiáticos não se justificava por questões metodológicas em torno da aplicabilidade do conceito, tampouco por diferenças político-institucionais em relação aos países ocidentais. Eles destacam, por exemplo, o caso da Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan, cujas estruturas institucionais e econômicas foram amplamente inspiradas pelas concepções ocidentais, com democracias institucionalizadas e dotadas de aparatos de proteção social comparáveis as do ocidente. Diante disso, tais autores denunciam que a principal razão por trás da exclusão dos países asiáticos desse tipo de estudo reside na percepção etnocêntrica do conceito de *welfare state* e de *regime de bem-estar*. Na verdade, como assinalam Walker e Wong (2004), essa exclusão nunca se restringiu ao campo científico, senão advém do discurso político recorrente no seletivo grupo de países membros da OCDE que não raro se recusaram a reconhecer países não-membros como *welfare states*.

A partir do final da década 1990, em contrapartida, os estudos sobre os casos dos países do leste asiático se expandiram motivados, sobretudo, pelos extraordinários níveis de crescimento econômico destes países nesta década, um dos mais rápidos já testemunhados na história. Conforme Peng e Wong (2010), três abordagens explicativas complementares predominaram nesses estudos: a primeira enfatiza que os sistemas de proteção social do leste asiáticos foram moldados à luz dos valores do confucionismo¹²¹ as quais prezam pela educação, pelo respeito aos pais e aos idosos, bem como à autoridade e, sobretudo, valorizam a família e os laços de parentesco dentro de uma estrutura patriarcal. A segunda perspectiva aborda o hiato entre desenvolvimento econômico e avanço dos níveis de gasto social¹²². Em geral, esse hiato é explicado com base nas formulações da teoria da mobilização de poder (ESPING-ANDERSEN, 1985; KORPI, 2006), ou seja, atribui-se à debilidade das forças de esquerda¹²³ como agente de

¹²¹ Referente ao filósofo chinês Confúcio (550ac).

¹²² Como demonstram Peng e Wong (2010), o líder de gasto social na região é o Japão que destina 18,6 do PIB aos gastos sociais, comparado com uma média de 27% do PIB dos países Europeus.

¹²³ Conforme Haggard e Kaufman (2008), após a década de 1960, grande parte dos países do leste asiático recaíram em ditaduras. Influenciadas por agentes internacionais, no contexto de guerra fria, os ditadores asiáticos perseguiram os grupos de esquerda. Essa perseguição foi reforçada, em grande medida, pelo contexto da internacional da Guerra fria. Além disso, o bom desempenho econômico legitimou durante

pressão para a expansão das políticas sociais. A terceira perspectiva destacou o que ficou conhecido como caráter *produtivista* dos sistemas de proteção social do leste asiático; isto é, em vez de perseguirem objetivos de redistribuição e gestão dos riscos sociais, as políticas sociais asiáticas direcionam-se fundamentalmente ao aumento da produtividade. Com efeito, o gasto social destina-se quase inteiramente ao setor de capital humano, sendo os demais direitos sociais mínimos, como estratégia de promoção de crescimento econômico.

Na esteira dos estudos sobre o caso asiático, cresce, por sua vez, o interesse pela realização de estudos comparados sobre os países latino-americanos, em particular, a partir dos anos 2000. Pode-se destacar algumas motivos que alentaram tal interesse: 1) a estabilização macroeconômica após um longo período de crise; 2) a ascensão de governos de esquerda por toda a região; 3) o avanço dos níveis de gasto social em termos gerais; 4) a ascensão do paradigma de política social denominado de *universalismo básico*; 5) a redução dos níveis de pobreza e desigualdade (FILGUEIRA, 1997; HUBER; BOGLIACCINI, 2010; SALEJ, 2013). Nesse contexto, avigorou-se o debate teórico e empírico, na Ciência Política, em torno do desenvolvimento dos *regimes de bem-estar* na América Latina. De maneira geral, tais trabalhos se desenvolveram agregando os estudos comparados sobre os sistemas de proteção social (MESA-LAGO, 1985, 2002, 2010) com a tipologia formulada por Esping-Andersen (FILGUEIRA, 1997, 2005) e influenciados pelos estudos sobre *regimes de bem-estar* do leste asiático (DRAIBE, 2007; DRAIBE; RIESCO, 2007, 2011).

Bastante polêmica, contudo, a transferência da tipologia dos *regimes bem-estar* para o contexto latino-americano ou a outras regiões globais suscitou uma série de críticas. Draibe (2007) identifica duas linhas de argumentação: o argumento da *insuficiência socioeconômica* (1); e o argumento da *especificidade* ou do *excepcionalismo* (2).

A crítica da insuficiência socioeconômica (1) advoga que a aplicação do conceito de *regimes de bem-estar* ao contexto dos países emergentes é inadequada em virtude do grau insuficiente de desenvolvimento socioeconômico neste contexto político. Sob essa ótica, “São recorrentes as referências mediante as quais ganha corpo o argumento: ‘desenvolvimento embrionário’, ‘incompleto’, ‘baixa extensão do assalariamento’, ‘altos graus de exclusão social’, ‘baixa cobertura dos programas

muito tempo tais ditaduras que conseguiram deixar um forte legado de enfraquecimento dos grupos de esquerda, mesmo com o advento da democracia a partir da década 1980 e 1990.

sociais””(DRAIBE, 2007, p. 40). Essa crítica ignora, todavia, as próprias evidências empíricas extraídas de análises históricas comparadas sobre o desenvolvimento dos *welfare states* nos países da OCDE (HICKS, 1999; HUBER; STEPHENS, 2001), de acordo com as quais não há correlação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento da proteção social (ou generosidade dos direitos sociais). Por isso, o argumento da insuficiência socioeconômica não se sustenta.

A crítica da *especificidade* ou *excepcionalismo* (2) da experiência europeia tange, por sua vez, duas dimensões: de um lado, enfatiza-se a particularidade das situações históricas que teriam permitido o surgimento dos *regimes de bem-estar* nos países da Europa ou, no limite, da OCDE. Em outras palavras, os *regimes de bem-estar* seriam produto dos condicionantes históricos peculiares ao continente europeu (CASTLES, F. *et al.*, 2010; FLORA, 1986). De outro lado, remete-se à particularidade regional dos países com base nos quais o *paradigma dos regimes de bem-estar* fora formulado. Dito de outra maneira, dado que tal tipologia foi constituída a partir da realidade europeia, logo, defende-se que seria inadequado transferí-la como aporte analítico de outras regiões e contextos. Muito criticado, ainda, é a fragilidade das classificações criadas para os países excluídos da amostra original apresentada por Esping-Andersen (1991), tal como Grécia, Espanha e Portugal, tratados como casos mistos ou híbridos. A caracterização destes, argumentam os críticos, é frequentemente descritiva, excessivamente formal e não expõe as causalidades históricas que explicariam os seus traços fundamentais.

Para Gough e Wood (2008) e Draibe (2007), tal crítica procede em certo sentido. Essencialmente, ela decorreria de uma confusão em torno do estatuto teórico conferido ao *paradigma dos regimes de bem-estar*. Ora, a pretensão inicial de Esping-Andersen (1991) era firmar o conceito de *regimes de bem-estar* enquanto *tipo ideal*, na acepção weberiana. Este estatuto teórico pressupõe um poder de generalização que tal tipologia não carrega de fato. Cada regime (o *liberal-residual*, o *corporativista-conservador* e o *social-democrata-redistributivo*) foi formulado com base nas dimensões culturais, históricas e políticas específicas ao um conjunto de países relativamente similares. Isso os impossibilita de serem representativos e aplicáveis a outras regiões e, portanto, efetivamente generalizáveis.

Conscientes desse paradoxo, Gough e Wood (2008) propõem uma reformulação do estatuto teórico dessa tipologia: em vez de *tipo ideal*, os *regimes de bem-estar* seriam *categorias intermediárias*, integrante das *teorias de nível intermediário de*

generalização (middle range theory) cuja análise repousa sobre o nível meso, em meio às abordagens micro e macro. Em um extremo, o nível macro capta categorias gerais e mais abstratas – tal como o “Estado de bem-estar” ou a “moralidade da sociedade como um todo”. Noutro extremo, o nível micro capta situações particulares, operando, assim, com categorias muito específicas – ex. o sistema de previdência brasileiro ou o Partido socialdemocrata sueco – as quais não possibilitam o estabelecimento de análises comparativas. O nível meso, por contraste, fugiria tanto às perspectivas e categorias abstratas e gerais, quanto às perspectivas particularistas muitas vezes imbuídas por um relativismo absoluto característico às vertentes sociológicas e antropológicas do pós-modernismo. Nas palavras de Draibe e Riesco (2006, p. 16):

Construídos no espaço da tensa relação entre categorias gerais e abstratas, localizados entre o nível mais geral das teorias e as situações concretas e específicas, conceitos intermediários, como o de regime, ao mesmo tempo que retém os atributos gerais de um fenômeno dado, captam atributos próprios de casos particulares.

Ademais, as *categorias intermediárias* – tal como o conceito de *regimes* – projeta-se como alternativa epistemológica mediadora diante à clássica tensão sociológica entre o foco analítico nas estruturas/instituições ou na agência dos atores (WOOD, 2008). Tais dimensões são articuladas na análise, de modo a apreender sua dinâmica relacional. Assim, a partir de um ponto de vista histórico, explora-se as negociações entre grupos de interesse, as escolhas e as estratégias tomadas, todas elas moldadas ou constringidas pelos cenários políticos, institucionais e ideológicos. Gough (2008) argumenta que, na verdade, essa análise articulada estava presente na própria formulação original de Esping-Andersen (1991) que considerava os *regimes de bem-estar* produtos do processo histórico de incorporações de valores, de *dependências de trajetórias* institucionais, do grau de mobilização da classe trabalhadora e de sua atuação dentro do sistema partidário. Isso provaria, então, que o conceito de *regimes de bem-estar* sempre foi, em essência, uma *categoria intermediária*, em vez de um *tipo ideal*.

A reformulação do estatuto teórico do conceito de *regimes de bem-estar* contribuiu, também, para dissolver as críticas que o acusavam de pouco sensíveis às heterogeneidades internas de cada contexto, assim como em relação às “variações setoriais que destoam de uma matriz ‘coerente’ de análise, supostamente composta por unidades estruturais, semelhantes e complementares.”(LANZARA, 2011, p. 99). Ao repousar sua análise no nível meso de abstração, tal tipologia não desconsidera as

heterogeneidades internas a cada regime, mas buscam identificar as características predominantes oriundas de um dado padrão de desenvolvimento político e social ao longo de cada trajetória histórica (DRAIBE, 2007).

Assim, tal reformulação tem contribuído para evitar que os estudos com base no conceito de *regimes de bem-estar* reproduzam os três principais erros testemunhados nas análises históricas comparadas. Aquele que incorre em generalizações impróprias, delineando formulações causais evolucionistas do desenvolvimento dos regimes de bem-estar; isto é, pressupondo leis gerais e percursos únicos de construção dos regimes. O outro, inversamente, que toma cada experiência como algo excepcional ou única, sendo, então, impossível estabelecer intersecções ou comparações com outras experiências. Finalmente, ao prezar pela identificação da complexidade dos fatores que condicionam uma realidade política e social, as teorias de alcance intermediário evitam postulados deterministas, seja econômico, social ou institucional (DRAIBE; RIESCO, 2006; GOUGH; WOOD, 2008).

3 TIPOLOGAS SOBRE REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: UMA SISTEMATIZAÇÃO TEÓRICA E UMA META-ANÁLISE

Não obstante tenham se desenvolvido tardiamente, em comparação com outras regiões do sul global, como o leste asiático, é notório o surgimento recente de pesquisas comparativas acerca dos *regimes de bem-estar* na América Latina. De todo modo, poucos trabalhos de revisão e sistematização têm sido empreendidos a respeito dessa literatura¹²⁴. A fim de contribuir para o preenchimento dessa lacuna, tenciona-se, no presente capítulo, apresentar e discutir criticamente os estudos realizados nessa área. Como estratégia analítica, dividiremos nossa exposição em duas partes: a primeira destinada à sistematização e análise crítica dos principais elementos teóricos debatidos na literatura, enquanto na segunda parte se estabelecerá uma *meta-análise* dos resultados obtidos nesses estudos.

Na primeira parte, discutiremos quatro grandes temas, identificados em nossa revisão, em tornos dos quais a literatura gira. Denominamos o primeiro tema de

¹²⁴ Encontramos apenas três trabalhos nesse sentido: Del Valle (2008); Franzoni (2007) e Lomelí (2010).

questões estruturais (1) que diz respeito às características presentes no desenvolvimento das sociedades latino-americanas responsáveis por delinear determinados padrões institucionais, os quais, por meio de uma dinâmica *path dependence* ao longo da história de cada país, modelam os diferentes regimes de bem-estar na região. O segundo tema foi classificado como *caráter distintivo dos regimes de bem-estar latino-americanos* (2) que tange aos aspectos idiossincráticos da realidade latino-americana – especialmente, em comparação com os regimes de OCDE - os quais implicam, por sua vez, no uso de métodos e categorias analíticas específicas para a compreensão da dinâmica de gestão de riscos nessa região. Revelemos, desde já, quais são os elementos nessa linha mais discutidos na literatura: a *informalidade*, a *permeabilidade institucional* e a *ausência de uma mercantilização plena*. O terceiro tema refere-se à discussão sobre o *caráter produtivista* (3) dos regimes latino-americanos, aspecto que o assemelharia aos regimes de bem-estar asiáticos. O quarto tema, por fim, circunscreve aos diagnósticos sobre as transformações ocorridas recentemente pelos regimes de bem-estar após o advento da *Onda Rosa* (4).

Feita essa sistematização, empreenderemos, na segunda parte, uma *meta-análise* das diversas tipologias verificadas nos estudos analisados. Grosso modo, uma *meta-análise* consiste numa “análise da análise”, por meio da qual busca-se identificar padrões e contradições entre os resultados obtidos de diferentes pesquisas relativas ao mesmo tema (BURNS; BURNS, 2008).

Inspirados pela meta-análise realizada por Arcanjo (2006) acerca dos regimes de bem-estar da OCDE, adotaremos como critérios de comparação as seguintes variáveis: a) o recorte temporal dos indicadores utilizados em cada tipologia; b) o tamanho amostral dos países considerados na análise; c) o número de clusters encontrados em cada estudo; d) as diferentes classificações dada a cada país ou a um grupo de países, de modo a confirmar ou contrapor as características mais salientes da cada regime; e) as dimensões institucionais consideradas para formular cada regime (ex. Estado, Mercado, Família ou comunidade); f) as diferentes opções de variáveis e indicadores pelas quais os autores se pautam para mensurar o conceito pilar do paradigma dos regimes de bem-estar: a *desmercantilização* (ex. enfoque maior sobre as políticas educação e saúde ou sobre os programas de pensões e renda mínima). A partir da comparação dessas variáveis, a ideia é, portanto, identificar padrões e contradições interpretativas a respeito da realidade dos regimes de bem-estar na América Latina.

3.1 QUESTÕES ESTRUTURAIS, PROCESSOS HISTÓRICOS E DINÂMICA PATH DEPENDENCE

Principal referência clássica na área, o trabalho de Mesa-Lago (1985) influenciou quase todos os estudos contemporâneos sobre regimes de bem-estar latino-americanos. Como já tivemos a oportunidade de mencionar, segundo capítulo, o autor logra uma análise comparativa dos sistemas de proteção social de 20 países da América Latina (incluindo Cuba), com dados referentes aos anos 1970 e 1980. Sua comparação é norteada pelos seguintes critérios: a temporalidade dos sistemas de proteção social, a cobertura dos programas de seguro e o montante de gasto social.

À luz de tais critérios, Mesa-Lago (1985) formula uma tipologia com três grupos distintos na América Latina: o **alto-pioneiro** (1) no qual se agrupam Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Costa Rica cujos sistemas de proteção social foram os precursores, criados por volta da década 1920 e 1930, e apresentam os maiores níveis de cobertura e gasto social na região; o grupo **intermediário** (2) que inclui México, Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela cujos sistemas de proteção social foram inaugurados por volta dos anos 1940 e 1950 e cujos níveis de gasto social e cobertura são menores do que aqueles verificados no primeiro grupo; por último, o **baixo-tardio** (3) que agrupa Paraguai, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Honduras e Haiti, com sistemas de proteção social inaugurados a partir da década de 1970 e dotados dos menores níveis de cobertura e gasto social da região.

Note-se que o principal motor causal identificado por Mesa-Lago (1985) radica no aspecto temporal ou, por assim dizer, na maturidade dos sistemas de proteção social. Ora, o seu postulado central sugere, em síntese, que: quanto mais antigo o sistema de proteção social, maior a porcentagem de cobertura da população total e dos trabalhadores formais, maior também será a contribuição pública sobre a folha de pagamento que resultaria, finalmente, numa proporção maior de gasto social em relação ao PIB.

Vale ressaltar que, a partir dos anos 1980, a tipologia de Mesa-Lago (1985) tornou-se muito influente entre estudiosos das políticas sociais na América Latina. Na década de 1990, em contrapartida, novas teorias surgiram as quais posicionaram-se de forma crítica à abordagem metodológica do autor. Nelas, acusa-se a perspectiva linear e

evolutiva de Mesa-lago (1985) acerca do desenvolvimento dos welfare states latino-americanos, bem como a negligência em relação à influência de fatores políticos, econômicos e sociais neste processo - frequentemente denominados de *fatores estruturais*. Ao mesmo tempo, tais autores mostram-se influenciados por Mesa-Lago (1985), na medida em que apresentam um diagnóstico sobre os welfare states latino-americanos calcados numa análise histórica. Daí porque um conceito analítico comum entre essas teorias seja o *path dependence* que, como já mencionamos, refere-se ao peso do legado no desencadeamento de processos históricos (PIERSON, P.; SKOCPOL, 2008). Na verdade, Mesa-Lago (1985) observa a dinâmica de *path dependence*, mas por meio de uma análise circunscrita ao ambiente institucional dos sistemas de proteção social. Na esteira do aporte teórico elaborado por Esping-Andersen (1991), os novos teóricos defendem, por seu turno, que tal dinâmica deve ser também examinada do ponto de vista estrutural, ou seja, entre os fatores sociais, econômicos e políticos.

Entre essas novas teorias, entretanto, diferentes ênfases e abordagens são dadas a essas dimensões estruturais. Na perspectiva de Filgueira (1997), por exemplo, políticas sociais e política econômica são pensadas enquanto variáveis mutuamente influentes. Nessa linha de raciocínio, ele atenta para os efeitos da estratégia de desenvolvimento pautada pelas substituições de importações (PSI) – adotada por grande parte dos países latino-americanos entre a década 1920 e 1930 – sobre a configuração dos sistemas de proteção social na região. O autor considera, ainda, variáveis políticas, destacando os meios pelas quais a classe trabalhadora foi incorporada no sistema político e de proteção social – ex. via mobilização ou cooptação por parte de elites políticas -, bem como a longevidade das experiências democráticas em cada contexto.

Com base nesses aspectos, Filgueira (1997, 2005) formula sua tipologia, com forte influência pelo trabalho de Esping-Andersen (1991). Mas, para o autor, o conceito de regimes de bem-estar não se aplicaria à América Latina, reproduzindo, em certo sentido, o argumento da *especificidade histórica europeia* (DRAIBE, 2007), discutida no capítulo anterior. No lugar de regimes de bem-estar, ele opta por se servir do conceito de Estado Social para caracterizar a região.

Denominado de **universalista-estratificado**, no primeiro grupo de Estados sociais se inserem Argentina, o Chile, Uruguai e Costa Rica. Em relação aos três primeiros, Filgueira (1997, 2005) salienta que, por volta da década 1970, a vasta maioria da população desses países era coberta por meio de programas de seguro e serviços básicos de saúde. Tais aspectos se traduziram, por sua vez, num alto nível de

desmercantilização, nesses contextos. Todavia, os benefícios sociais seriam altamente estratificados, em função das condições de acesso desiguais em que determinadas categorias ocupacionais – ex. funcionários públicos, profissionais liberais e trabalhadores urbanos e industriais – foram dotadas de certos privilégios. O resultado disso foi a conformação, nesses países, de uma desmercantilização estratificada.

Do ponto de vista da política econômica, exceto a Costa Rica, todos esses países tem em comum a opção pela substituição de importações (PSI) como estratégia de desenvolvimento durante o século XX. Na Argentina e no Uruguai, particularmente, tal modelo se baseou na exportação de bens primários, sobretudo bovinos, os quais demandavam pouca mão de obra, mas tinham alta rentabilidade no mercado internacional. Quanto ao Chile, seu modelo de substituição de importação era baseado na exportação minerária cuja demanda da força de trabalho era alta e diversificada, fato que teria contribuído para a ascensão de fortes grupos de esquerda neste país. Nesse sentido, Filgueira (1997, 2005) salienta que a relação entre PSI e a alta generosidade relativa dos regimes de bem-estar não é casual; tal modelo de desenvolvimento estimulou a industrialização e foi senão por meio das empresas de PSI que as relações de trabalho foram reguladas, assim como a concessão dos primeiros direitos sociais foram concedidos. Entretanto, o autor não explicita como as diferentes variações de PSI (isto é, exportação bovina ou minerária) se vinculam às diferenças entre os regimes de bem-estar universalistas-estratificados.

A respeito do nível político, Filgueira advoga que os passos iniciais de desenvolvimento da proteção social, nesses países, estiveram fortemente relacionados com as suas experiências democráticas iniciais. Malgrado por volta da década de 1930 todos eles tenham desembocado em ditaduras, o ponto de partida institucional sob regime democrático constituiu uma dinâmica de *path dependence* determinante para o alto grau de generosidade dos regimes de bem-estar em termos relativos regionais.

Por essa razão, a Costa Rica se destacaria entre os universalistas-estratificados, na medida em que é um dos raros casos latino-americanos cuja experiência democrática se deu sem interrupção. Para Filgueira (1997, 2005), então, a durabilidade dessa experiência compensou a ausência do processo de industrialização neste país. Prova disso é que, mesmo tendo a proteção social inaugurada na década de 1950 – enquanto Chile, Uruguai e Argentina já haviam inaugurado na década de 1920 – por volta da década de 1970, a cobertura das políticas de educação e saúde costa-riquenhas se equiparavam ao daqueles países. Ainda que a sociedade costa-riquenha não fosse

mobilizada tal qual a argentina, a uruguaia e a chilena, a durabilidade do sistema democrático e a alta participação eleitoral teriam configurado um mecanismo efetivo de expansão das políticas sociais. Em síntese, a Costa Rica projetou-se como único caso cuja trajetória de desenvolvimento do regime de bem-estar se fez a partir da combinação entre democracia aliado a um sistema universalista, na América Latina.

Ainda sob o prisma político, cabe dizer que, nesses países, o processo de incorporação da classe trabalhadora deu-se após a mobilização dos sindicatos e movimentos de trabalhadores. Eis a razão pela qual tal classe exerceu papel importante, enquanto agente político, no desenvolvimento dos direitos sociais, entre os anos 20 e anos 30, particularmente, na Argentina, Chile e Uruguai. Papel que se reduziu, entretanto, com a ascensão dos regimes ditatoriais ao longo do século XX, em virtude do controle estatal sobre os movimentos sindicais. Na Costa Rica, a dinâmica foi distinta: mesmo com experiência democrática longeva, não houve amplo desenvolvimento da classe trabalhadora, pois sua economia era fundamentalmente agrárioexportadora e dispunha de uma sociedade pouco urbanizada.

O **regime dual** é o segundo grupo identificado na referida tipologia e, nele, incluem-se Brasil e México¹²⁵. Ainda que tenham também induzido o processo de industrialização via PSI, Brasil e México apresentam, em contrapartida, níveis de gasto cobertura e desmercantilização menores do que o grupo universalista-estratificado. Isso porque as experiências democráticas, nesses países, foram curtas, e a relação entre trabalhadores e elite se deram, inicialmente, pelo viés da repressão ou pela cooptação populista. O resultado foi o desenvolvimento de políticas sociais marcadas pelas práticas clientelistas e patrimonialistas, provocando, com isso, a estratificação da proteção social, para sustentar privilégios de determinados grupos ocupacionais. Além disso, a intensidade da estratificação nesses países teria sido alentada por suas heterogeneidades regionais internas que se dão em termos demográficas, de desenvolvimento econômico e grau de urbanização.

Nos **regimes excludentes**, último grupo, inserem-se Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Bolívia e Peru, cujas estratégias de desenvolvimento centraram-se sobre a agro-exportação, sendo a política industrial praticamente inexistente nesses contextos. Atrelado a isso, praticamente inexistente também foi a mobilização da classe

¹²⁵ Filgueira (2005) afirma que Venezuela, Colômbia e Panamá poderiam ser considerados como regimes duais, porém a ausência sistemática de dados sobre os países impossibilitou o autor de colocá-los neste grupo.

trabalhadora, dada a sua baixa densidade, não constituindo força política relevante. Não se deve esquecer, ainda, que tais países foram assolados majoritariamente por regimes autoritários. Em circunstâncias tais, as elites, enriquecidas pela exportação de bens primários, dominaram o Estado, mas não demonstraram qualquer esforço de socialização das riquezas para a população em geral, em termos de infraestrutura, capital humano e políticas sociais. Na verdade, a proteção social existente destinava-se quase exclusivamente à elite, agregando privilégios adicionais a um setor social já privilegiado. Os níveis de formalização profissional são baixíssimos, de modo que a grande maioria da população (representada pelos trabalhadores do setor informal, a agricultura e a força de trabalho secundária) padece excluída de qualquer benefício. Por todos esses motivos, esses regimes conjugam alta concentração de riqueza e de presença dos aparatos burocráticos nas regiões urbanas, conformando um sistema altamente regressivo.

Filgueira (1997, 2005) pondera, ainda, que o Peru representa um caso peculiar na região. Inicialmente, entre as décadas 1930 a 1940, esse país seguia o padrão latino-americano caminhando em direção à proteção urbana estratificada, sob à égide do modelo de desenvolvimento PSI. Contudo, esse sistema foi interrompido pelo General Odría, a quem as elites econômicas nacionais e estrangeiras apoiaram em função do temor ao APRA¹²⁶. Após o golpe, o estado intervencionista teria se transformado gradualmente em um liberal. Nas palavras do autor,

[...] uma das principais peculiaridades da trajetória do Peru é que, enquanto a maioria da América Latina estava abraçada no sistema de substituição de importação nos anos 1950, o Peru buscou abertamente a estratégia de desenvolvimento baseada em princípios do *laissez faire* (FILGUEIRA, 2005, p.91, tradução livre).

Com efeito, se, durante a década de 1930 e 1940, o Peru figurava entre os **regimes duais** ao lado do Brasil e do México, sua virada para o modelo econômico liberal acarretou sua transição para um regime excludente.

No **Quadro 14** apresentamos uma síntese da tipologia de Filgueira (1997, 2005):

¹²⁶ *Alianza Popular Revolucionaria Americana.*

Quadro 13 Tipologia Filgueira (1997, 2005)

Países	Modelo de desenvolvimento	Desmercantilização	Democracia	Atores sociais e formas de incorporação da classe trabalhadora
<i>Universalistas estratificados</i> - Argentina, Chile Uruguai	ISI baseado na exportação de bens primários. Baixa demanda de mão de obra (Uruguai e Argentina) Chile – ISI baseado na exportação minerária, alta demanda de mão de obra.	Alto /estratificado	Democracia decisiva nos anos iniciais da proteção social.	Classe média e classe trabalhadora exerceram papel importante no desenvolvimento da proteção social, nos anos 20 e anos 30. Este papel se reduziu com a ascensão dos regimes ditatoriais.
<i>Universalismo democrático</i> Costa Rica	Economia voltada para exportação.	Alto	Forte relação entre proteção social e Democracia.	Elite política autônoma legitimada pela intensa participação eleitoral.
<i>Regimes duais</i> Brasil México Peru (até 1950)	Modelo de substituição de importação, voltado para exportação de produtos primários com força de trabalho de alta intensidade.	Intermediário com grande disparidade na concessão de benefícios.	Relação fraca. Predomínio de regimes autoritários.	Elite política populista.
<i>Regimes excludentes</i> Bolívia, Equador, Nicarágua, El Salvador, Guatemala Honduras Peru (após 1950)	Modelo de substituição de importação/ liberalismo/ economia voltada para exportação.	Baixo nível de desmercantilização. Benefícios concentrados num setor social privilegiado.	Relação fraca. Predomínio de regimes autoritários.	Predomínio de elites oligárquicas que modelaram uma proteção social que privilegia setores sociais já privilegiados.

Elaboração própria a partir de Filgueira (1997, 2005).

Filgueira (2005) ensaia, ainda, uma atualização de sua tipologia para o período pós-1990. Nessa versão, as reformas sobre os sistemas previdenciários, entre os anos 1980 e 1990, teriam se projetado como período crítico dos welfare states latino-americanos, imprimindo uma nova dinâmica de *path dependence*. O Chile teria perseguido a mais radical rota liberal verificada a partir da privatização dos sistemas de previdência, saúde e educação, caminhando na direção de um regime residual. Uruguai e Argentina, apesar da privatização (em menor dimensão do que o Chile) do sistema de

previdência, lograram grandes avanços nos sistemas de pensões e no campo da assistência social. Brasil e Costa Rica foram os países que realizaram maiores avanços na consolidação de um sistema de proteção básico. O México privilegiou, por sua vez, a responsabilidade fiscal e a eficiência da gestão pública, redundando numa cobertura limitada para a população em geral. Entre os regimes **excludentes**, houve avanço significativo dos gastos sociais, especialmente no setor da educação e saúde, porém os programas de seguro mantiveram-se restritos à pequena parte da população.

Embora o trabalho de Filgueira (1997, 2005) promova avanços analíticos em relação ao trabalho de Mesa-Lago (1985), faz-se necessário observar algumas de suas limitações. Uma delas é de natureza conceitual, qual seja: a recusa do autor à utilização do conceito de regimes de bem-estar não é acompanhada de uma discussão sistemática sobre essa questão. Tampouco se explicita quais as vantagens analíticas do conceito de *Estado Social* para a América Latina. Outra limitação decorre da discussão sobre o papel dos atores políticos e as formas de incorporação da classe da trabalhadora na configuração dos sistemas de proteção social. Não há qualquer base empírica, exposição do método de análise ou o respaldo de dados secundários que fundamentem os postulados de Filgueira (2005) em relação a essa questão.

Carlos Barba (2004, 2005) retoma a tipologia de Filgueira (1997), mas atribui um sentido teórico distinto a essa tipologia, apresentando uma distinção entre o conceito de *regime de bem-estar* em relação ao *paradigma de bem-estar*. O primeiro refere-se à articulação dos sistemas de produção com a proteção social em seu estado concreto. Tal articulação, na prática, seria complexa, contraditória e híbrida, o que impediria de se delimitar tipos puros. Os *paradigmas de bem-estar*, por contraste, seria uma representação analítica e interpretativa dessa realidade, configurando *tipos ideais*, ou seja, ferramentas conceituais voltadas para a realização de pesquisas comparativas. Assim, o autor propõe uma discussão teórica guiada pelo conceito de *paradigmas de bem-estar* no lugar *regimes de bem-estar*.

Além dessa reformulação conceitual, Barba (2004, 2005) incrementa alguns países na tipologia original de Filgueira (1997): **Universalistas-estratificados** – Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai; **Duais** - Brasil, México, Colômbia e Venezuela; **Excludentes**: Bolívia, Equador, Panamá, Paraguai e Peru. Se o recorte temporal do segundo autor abrangia o período entre a década 1930 e 1970, o enfoque analítico do primeiro autor reporta-se ao período posterior. Barba (2004, 2005) endossa a pertinência das categorias analíticas formuladas por Filgueira (1997, 2005) para o período pós-

década de 1970, mas também sustenta que o contexto neoliberal estabeleceu uma nova dinâmica de *path dependence* nos *paradigmas de bem-estar*. Nesse sentido, seu enfoque analítico assenta sobre a magnitude das reformas neoliberais, a privatização dos sistemas de pensões e o desenvolvimento dos indicadores econômicos e sociais. Barba (2004, 2005) acrescenta, ainda, uma variável aos chamados *fatores estruturais* considerados por Filgueira (1997, 2005): a estratificação étnico-racial que é posta enquanto elemento histórico adicional de produção de exclusão.

Nesse sentido, com base em dados referentes a 1998-2001, Barba (2005) observa que os **universalistas-estratificados** teriam aumentando consideravelmente as tendências de crescimento econômico, de modo a ampliar substantivamente o PIB *per cápita*. Em contrapartida, as reformas neoliberais realizadas nesses países revelaram-se entre as mais radicais da região – com exceção do Uruguai e Costa Rica –, promovendo precarização das condições de trabalho e a concentração de renda. Além do mais, ainda que os níveis de pobreza tenham diminuído em termos relativos, em termos absolutos, teria avançado. Comparativamente ao resto da região, a reforma dos sistemas de pensões nesse grupo figurou entre as mais radicais, com menção especial para Argentina e Chile, embora a ampliação da cobertura, nestes países, tenha permanecido constante. O autor pondera, ainda, que todos esses países têm em comum uma baixa estratificação étnico-racial que contribui para seus índices de IDH permanecerem entre os melhores da região.

Quanto aos **regimes duais**, Barba (2005) sustenta que a precariedade das formas de trabalho, nesse grupo, permaneceu alta tal como o período anterior a 1980. A reforma nos sistemas de pensões teriam sido menos expressivas do que aquelas observadas entre os universalistas-estratificados, razão pela qual os níveis de cobertura mantiveram-se constantes, apesar de baixos. Apenas no campo da política educação e da saúde houve expansão da cobertura, quase alcançando o status de universalidade. A respeito dos níveis de gasto social, ainda que tenham avançado, sua proporção em relação ao PIB continuaria sendo menor do que a verificada nos regimes universalistas. O PIB *per cápita* não aumentou tão rápido quanto nos países universalistas, fato que freou a tendência de redução da pobreza e da indigência. Assim, os coeficientes de elasticidade pobreza/PIB *per cápita* e indigência/PIB *per cápita* persistiram entre os

piores da região¹²⁷. Finalmente, o caráter regressivo dos sistemas de proteção social teria se intensificado no período pós-reformas. Ainda assim, o IDH não teria retrocedido, a despeito da forte desigualdade presente nos países da América Latina, com latente traço de estratificação étnico-racial.

Entre os *regimes excludentes*, o quadro teria piorado. Se, por um lado, houve rápido crescimento do PIB *per cápita* – inclusive, em ritmo mais intenso do que o grupo de países *universalistas* – associado às baixas taxas de desemprego, por outro lado, a precariedade do trabalho permaneceu alta e os níveis de cobertura seguiram baixos. Barba (2004) assinala que, nessas condições, o emprego não se projeta como recurso eficaz de prevenção à pobreza. Além disso, observou-se certa constância em torno dos: níveis de gasto social, com níveis baixos; da forte concentração de renda; e da baixa elasticidade em termos de pobreza e indigência em relação ao crescimento do PIB *per cápita*. Por essa razão, os indicadores de desenvolvimento humano, nesse grupo, mantiveram-se muito baixos, revelando a persistência de uma realidade de exclusão estrutural nessas sociedades. Tal como nos regimes *duais*, a estratificação étnico-racial consiste num fator importante de exclusão.

Outro trabalho na mesma linha metodológica de Filgueira (1997; 2005) e Barba (2004, 2005) é o de Jennifer Pribble (2011). As variáveis estruturais consideradas por ela são praticamente as mesmas apresentadas pelos referidos autores e, portanto, relacionam-se à natureza da industrialização, às formas de incorporação da classe trabalhadora, à democracia, às formas de mobilização política e, tal como Barba (2004, 2005) propõe, à estratificação étnico-racial. De forma semelhante a Filgueira (1997; 2005), seu trabalho tem por referência o desenvolvimento histórico dos welfare state entre 1920-1970. Toma-se nota, ainda, que a autora prefere utilizar o conceito de *regimes de políticas sociais*, no lugar de *regimes de bem-estar*, para analisar a região, embora não se aprofunde acerca das razões para tal.

O argumento teórico central de Pribble (2011) prega que a extensão do processo de industrialização estrutura a composição social - em termos de classe e de composição urbana e rural –, a qual estrutura, por sua vez, a organização de grupos sociais na arena política. Dessa linha de raciocínio se sustenta que há forte correlação entre industrialização, urbanização e desenvolvimento da classe trabalhadora. Amplos

¹²⁷ Na verdade, Barba (2005) pondera que os indicadores do Brasil distorcem seja para a avaliação da elasticidade da pobreza em relação ao PIB *per capita* seja da elasticidade da indigência em relação ao PIB *per capita*. Sem o Brasil, estes indicadores permaneceriam sendo altos.

processos de industrialização alentam a urbanização e, concomitantemente, o desenvolvimento de uma vasta classe trabalhadora. Enquanto tal, esta mune-se de poder político para pressionar as elites políticas a promover incorporação política. Por incorporação Pribble (2011, p. 194, tradução livre) entende,

Principalmente, defendo que incorporação política ocorre quando setores marginalizados tais como trabalhadores, camponeses e outros setores urbanos informais gozam de acesso institucionalizado à arena política via partidos ou outras organizações e quando esses grupos são capazes de influenciar o debate nacional.

Nesses termos, ela considera a existência de duas formas de incorporação política que influenciam na natureza dos regimes de políticas sociais. A primeira delas ocorre quando “a mobilização política provê a maior quantidade de poder aos atores marginalizados, de modo a promover um desempenho nas políticas sociais, ampliando a cobertura”(2011, p.194, tradução livre). A segunda se reporta à forma corporativista na qual apenas alguns grupos marginalizados são incorporados, como os trabalhadores urbanos. Em circunstâncias tais, o poder de mobilização de tais grupos é restringido pelas elites, produzindo, assim, um sistema de proteção social com cobertura limitada.

Além disso, à luz de outros estudos¹²⁸, Pribble (2011) sugere que a composição racial e étnica dos países influencia no processo de incorporação. Em parte, nos países marcados por diversidade étnica e racial (especialmente de indígenas e negros) a mobilização política de grupos marginalizados é comprometida, na medida em que isso suscita a heterogeneidade de identidades políticas, alentando a fragmentação dos setores sociais marginalizados. De outra parte, por força da discriminação racial das elites políticas tende-se a retardar o processo de incorporação política de tais setores, aprofundando o quadro de exclusão. Nesse sentido, a autora realiza uma análise empírica da composição racial e étnica entre os países da América Latina, mensurando especialmente a proporção de negros e indígenas em cada país. Os dados apresentados demonstram que, de maneira geral, os países da região são marcados por uma extensa heterogeneidade racial e étnica; as exceções evidentes seriam Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai, países cuja proporção de negros e indígenas não ultrapassam os 10% da população¹²⁹.

¹²⁸ Ela cita Van Cott (2000) e Quadagno (1994), ambos tratam do impacto das segmentações raciais na construção da cidadania.

¹²⁹ A autora extraiu os dados de De Ferranti et al (2004).

Pribble (2011) relaciona, então, as variáveis estruturais com o desempenho social dos regimes de políticas sociais. Tal desempenho é discriminado pelas seguintes dimensões: a **prevenção de riscos** (*risk prevention*) e o **enfrentamento de riscos** (*risk coping*). A primeira abrange todas as políticas destinadas a melhorar o padrão de vida dos indivíduos, tal como capital humano – isto é, as políticas de saúde e educação. Tal como Filgueira (1997, 2005) a autora atenta, em grande medida, para a face “qualitativa” das políticas sociais, analisando, nesse sentido, o acesso dos setores mais pobres a elas e o desempenho de bem-estar dos *regimes de políticas sociais*. Para tanto, pauta-se pelos indicadores de alunos matriculados no ensino primário e secundário, a taxa de abandono escolar precoce para capturar o investimento em educação nas áreas mais pobres, bem como a proporção de jovens entre 15-19 anos que abandonam a escola antes de completar o ensino primário. No âmbito da política de saúde, os seguintes indicadores são utilizados como *proxys* para avaliar em que medida os serviços públicos de saúde fornecem assistência básica à população mais pobre: o índice de mortalidade infantil; a taxa de mortes em crianças de 5 anos por doenças relacionadas à diarreia; e a taxa de morte entre crianças de 5 anos devido à pneumonia. O **enfrentamento de riscos**, por seu turno, concerne à assistência a famílias e indivíduos que já foram vítimas de um risco. À verificação dessa dimensão a autora analisa a cobertura dos programas de pensões seja entre os trabalhadores do setor formal seja do informal. Assim, em termos dos critérios tradicionais utilizados por Esping-Andersen (1991), Pribble (2011) admite que sua análise se restringe apenas à dimensão da *desmercantilização*.

Englobando uma amostra de 18 países, Pribble (2011) identifica, assim, quatro grupos. O primeiro é denominado de **incorporação industrial mobilizadora** (*mobilizing incorporation-industrialist*) e é composto por Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. O amplo processo de industrialização experimentado por tais países teria impulsionado o grau de urbanização, conformando um ambiente propício para o surgimento de uma classe trabalhadora mobilizada. Ao mesmo tempo, a baixa estratificação racial teria instituído certa homogeneidade e coesão da mobilização política dos grupos marginalizados, aumentando-lhes o poder de pressão sobre as elites políticas. Combinados, tais elementos contribuíram para arquitetar um sistema de proteção social generoso, em termos relativos regionais, com os maiores índices de cobertura e, portanto, apresentando um alto desempenho na gestão quer dos *riscos preventivos* quer dos *riscos de enfrentamento*. Um pouco destoante dos demais seria a

Costa Rica, haja vista seu baixo grau de industrialização. Mas, como argumenta Pribble (2011), esta característica foi compensada pelo longo período democrático vivenciado neste país. Período democrático este responsável por alentar a mobilização política e intensificar o poder de pressão sobre as elites, impelindo-as a edificar um sistema de proteção social generoso.

A segunda configuração é denominada de **Incorporação industrial corporativista** (*Corporatist-incorporation industrialist*) na qual se agrupam Brasil, México e Panamá. Embora tenham passado também por um amplo processo de industrialização, a forma de incorporação testemunhada nesses países se deu mediante o modelo corporativista que contemplou apenas alguns grupos marginalizados. Todos esses países experimentaram, ainda, poucos períodos democráticos; soma-se a isso, a alta estratificação étnica e racial como componente fragmentador da mobilização dos grupos marginalizados. Juntos, esses aspectos fragilizaram o poder de pressão de tais grupos, alentando a conformação de um sistema de proteção social com cobertura reduzida, alto desempenho no *enfrentamento de riscos*, porém com um déficit em torno da *prevenção de riscos*.

O terceiro grupo é denominado de **Incorporação agrária interrompida** (*Interrupted incorporation-Agrarian*) no qual se contempla Colômbia, Equador, Paraguai e Peru. Em todos eles a magnitude da industrialização foi limitada e, em consequência disso, assim também foi o processo de urbanização, persistindo a hegemonia dos setores rurais na arena política. Nesse contexto, o poder de mobilização da classe trabalhadora é débil, porque pouco numerosa, com o agravante da latente estratificação étnica e racial que surte efeito de fragmentação sobre os grupos marginalizados. Isso se traduziu num quadro social em que as elites políticas são pouco pressionadas para promover a incorporação política. Na prática, não houve um modo dominante de incorporação política nesses países, senão ocorreram períodos de alternância de incorporação e de exclusão, razão pela qual a autora classifica a natureza da incorporação desses regimes de “interrompida”. Com efeito, tais regimes de políticas sociais apresentam um desempenho intermediário sobre a *prevenção de riscos*, ao passo que o desempenho sobre o *enfrentamento de riscos* é baixo.

O quarto grupo denominado **Excludente agrário** (*exclusionary-agrarian*) engloba República Dominicana, El Salvador, Guatemala e Nicarágua, no qual o processo de industrialização foi praticamente ausente. Todos esses países experimentaram longos períodos de regime autoritário, dominados pela elite oligárquica

enriquecida pelo modelo de trabalho intensivo agrícola. Conjuntamente, o baixo grau de urbanização e a ampla estratificação étnica e racial desestimularam a mobilização social. Resulta daí sistemas de proteção social com baixo desempenho seja no *enfrentamento de riscos* seja na *prevenção de riscos*.

Entre os autores mencionados até agora, então, pode-se dizer que Pribble (2011) apresenta de forma mais explícita os vínculos causais entre as distintas experiências industriais e os modelos dos regimes de políticas sociais. Da mesma maneira, a autora trata de forma mais pormenorizada os vínculos causais entre formas de incorporação, estratificação étnica e sistemas de proteção social. Portanto, comparativamente ao trabalho de Filgueira (1995, 2004) e de Barba (2004, 2005), a discussão de Pribble (2011) sobre os efeitos das variáveis políticas sobre os regimes de políticas sociais é metodologicamente mais robusta.

Não obstante se proponha a salientar a importância das variáveis políticas (especialmente a mobilização e a incorporação da classe trabalhadora), certo é, entretanto, que o motor causal chave do argumento teórico de Pribble (2011) reside na industrialização. Deste se desdobram, em grande medida, as formas de incorporação e mobilização política os quais determinam, ao fim ao cabo, o modelo de proteção social. Diante desse postulado teórico, o caso costarriquenho é sugerido como uma exceção, tendo em vista seu desenvolvimento industrial débil, responsabilizando a sua longa tradição democrática como impulsionadora do generoso (em termos relativos) sistema de políticas sociais neste país. Entretanto, é contraditório atribuir, neste caso, centralidade causal à democracia como ferramenta de desenvolvimento do regime de políticas sociais, sendo que, no construto teórico de Pribble (2011), o desenvolvimento da democracia¹³⁰ desdobra-se do desenvolvimento industrial. Numa palavra, a autora não explica como a democracia se desenvolve sem o processo de industrialização. Assim sendo, em vez de uma exceção, a trajetória da Costa Rica, na verdade, falseia o argumento central da autora.

Quanto à variável “formas de incorporação”, seria oportuno comparar, por exemplo, o diagnóstico de Pribble (2011) e Filgueira (2004) com o diagnóstico de outro estudo já mencionado no capítulo anterior, qual seja, o estudo de R.B Collier e D. Collier (1991). Trata-se de um dos estudos mais amplos sobre as formas de incorporação da classe trabalhadora e o papel das elites políticas em meio ao

¹³⁰ Como se pode ver na definição da Pribble (2011), citada acima, dentro do conceito de incorporação política abarca-se processo de democratização.

desenvolvimento da proteção social na América Latina que mescla análise comparativa quantitativa com a realização de estudos de casos.

Nesse estudo, R.B Collier e D. Collier (1991) identificam quatro formas de incorporação da classe trabalhadora: *despolitização e controle* (1) - Brasil (Vargas, 1930-1945) e Chile (Alessandri/Ibáñez, 1920-1931) -, nesse caso o principal agente de incorporação teria sido o Estado, o qual, em vez de institucionalizar formas de barganha e negociação entre capital e trabalho, buscou, na verdade, controlar o movimento dos trabalhadores. Esse tipo de estratégia foi realizada sob regimes autoritários que proibiram a formação de partidos trabalhistas e caçaram grupos de esquerda pré-existentes. *Populismo trabalhista* (2) - Argentina (1943-1955, militares/Perón) e Peru (1939-1948, Prado) – em que um partido (no Peru, o APRA) ou um movimento social (na Argentina, o peronismo) tinham grande apelo social sobre a classe trabalhadora urbana. O processo de incorporação, em ambos os casos, deu-se sob a liderança de uma personalidade política - no Peru, Victor Raul Haya e ,na Argentina, Juan Pablo Perón – e, portanto, se dá na esteira do populismo, cuja base de apoio se restringia à classe trabalhadora urbana. *Populismo radical* (3) – México (1917 -1940) e Venezuela (1935-1948) em que líderes políticos populistas mobilizaram eleitoralmente tanto a classe trabalhadora urbana quanto a camponesa e as incorporaram. *Mobilização eleitoral e Partido tradicional* (4) Colômbia (1930-1945) e Uruguai (1903-1916), em que os partidos tradicionais fundados no século XIX, Partido Colorado (Uruguai) e Partido Liberal (Colômbia) tinham apelo em diversas classes e setores sociais. Em ambos os países, vigorava um sistema bipartidário que foi abandonado no período de reformas sociais e incorporação dos trabalhadores; neste contexto, houve predomínio no poder dos referidos partidos. Contudo, a tentativa de incorporar diversas classes acarretou divisões internas dentro destes próprios partidos, motivados pela tensão entre aqueles que almejavam manter o perfil tradicional (de vínculo com as elites), e aqueles que tinham apelo social. Por causa dessa fragmentação interna, tais partidos tinham poucas relações diretas com os sindicatos.

Comparemos, então, as respectivas tipologias. Por razões analíticas, vamos nos ater apenas ao grupo de países comum a todas as amostras:

Quadro 14 Formas de incorporação em Collier e Collier (1991), Filgueira (1997) e Pribble (2011)

Autores	Grupos/modelos de incorporação			
	I	II	III	IV
Collier e Collier (1991)	<i>Mobilização eleitoral</i> Uruguai	<i>P. trabalhista</i> Argentina Peru	<i>P. radical</i> México	<i>Despolitização e controle</i> Brasil Chile
Filgueira (2005)	<i>Início democrático</i> Argentina Chile Uruguai	<i>P. patrimonialista</i> Brasil México	<i>Domínio oligarquico</i> Peru	<i>Excludentes</i>
Pribble (2011)	<i>I. mobilizadora</i> Argentina Chile	<i>I. corporativista</i> Brasil Mexico	<i>I. interrompida</i> Peru	<i>Excludentes</i>

Elaboração própria a partir de Collier e Collier (1991), Filgueira (2005) e Pribble (2011).

P. – Abreviação de populismo

I. – Abreviação de incorporação

Como podemos notar no **Quadro 15** há forte correspondência entre o diagnóstico de Pribble (2011) e Filgueira (2005), mas pouquíssima correspondência entre estes e o diagnóstico de Collier e Collier (1991). Além de categorias analíticas completamente diversas, o agrupamento de países tidos com processos semelhantes em nada se coincide com o trabalho de Collier e Collier (1991). O aspecto mais destoante é: se Filgueira (2005) e Pribble (2011) conferem ênfase ao período democrático para caracterizar o processo de incorporação no Chile e na Argentina, Collier e Collier (1991), por contraste, enfatizam o período ditatorial presidido por líderes populistas militares. O único ponto em comum recai sobre o Uruguai acerca do qual todos os trabalhos analisados sublinham a importância da disputa eleitoral no desenvolvimento de sua proteção social. Esse contraste sugere que, no limite, a análise sobre os processos de incorporação devem ser mais bem trabalhadas.

Cabe problematizar, ainda, o argumento de Pribble (2011) a respeito do papel da estratificação étnica-racial sobre o desenvolvimento da proteção social na América Latina. Tal como o estudo de Barba (2004, 2005), a autora sugere que o grau de estratificação étnica-racial se correlaciona com regimes de políticas sociais menos generosos. Mas Pribble (2011) defende que isso ocorre por duas razões: primeiro, porque os setores indígenas e negros são alvo de discriminação por parte das elites políticas que, por sua vez, resistem em incorporá-los politicamente. Segundo, pois, tal

estratificação serviria como um elemento de fragmentação da dinâmica de mobilização social dos setores marginalizados, enfraquecendo o seu poder de pressão.

Se, por um lado, parece pertinente que a estratificação social por questões étnicas e raciais alentam processos de exclusão, por outro lado, há que se problematizar a questão étnica e racial como, essencialmente, fragmentadora da mobilização social. Afinal de contas, a autoidentificação de grupos enquanto coletividades étnicas ou pertencentes a determinados setores raciais se modifica ao longo do tempo. Além disso, experiências recentes, na América Latina, demonstram que a questão étnica (em especial, a indígena) foi um importante motor de mobilização social. O cenário boliviano indica as seguintes características: em primeiro lugar, nota-se um aumento radical durante todo o século XX de pessoas que se autoidentificam como indígenas; em segundo lugar, em 2006, ascende ao governo Evo Morález, um líder de um partido de esquerda (MAS)¹³¹ e líder do movimento indígena e, portanto, com forte base eleitoral tanto entre os setores indígenas quanto entre os sindicatos (MADRID, 2011). Nesse caso, por fim, o fator étnico-racial não operou como elemento de fragmentação e debilitação da capacidade de mobilização dos setores marginalizados da sociedade, senão consiste numa das principais identidades de coesão dos grupos de esquerda na Bolívia atual.

3.2 O CARÁTER DISTINTIVO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR LATINO-AMERICANOS

Entre as perspectivas que serão apresentadas, nessa seção, há o entendimento comum de que as categorias de análise desenvolvidas por Esping-Andersen (1991) são insuficientes para a compreensão da América Latina. Esta é percebida como uma região com uma dinâmica histórica, social e econômica própria. Com efeito, a discussão desses autores destina-se a captar categorias de análise sensíveis à realidade latino-americana, de sorte a permitir identificar as diferenças entre os regimes desta região em relação aos dos países da OCDE.

Seminal nessa discussão é o trabalho de Gough e Wood (2008) que se projeta como referência teórica a todos os outros estudos a serem apresentados nessa seção. Os estudos posteriores dialogam de alguma maneira com as categorias e perspectivas

¹³¹ Movimento ao Socialismo.

formuladas por tais autores. Por essa razão, vale discutí-lo de antemão para depois estabelecermos um debate com base em tópicos temáticos.

O ponto de partida exegético do trabalho de Gough e Wood (2008) se ancora na distinção conceitual entre *regimes de Estado de bem-estar* (*welfare state regimes*) e *regimes de bem-estar* (*welfare regimes*). Em essência, um *regime de bem-estar* seria produto da dinâmica entre as instituições sociais – família, mercado e Estado – e o desempenho das políticas sociais em termos de estratificação. Numa palavra: *welfare regime* = *welfare mix* + *welfare outcomes*. Nessa ótica, o conceito de *regimes de bem-estar* configura uma ampla matriz analítica abstrata de gestão de riscos e distribuição de bem-estar e, enquanto tal, é generalizável. Sua paisagem analítica institucional – o *welfare mix* - não se esgota na tradicional triconomia de gestão de riscos (família, mercado e Estado), presentes na tipologia original de Esping-Andersen (ESPING-ANDERSEN, 1991), pois esta é representativa apenas dos países da OCDE. Para ter alcance global, adiciona-se uma quarta dimensão, denominada de *comunidade* que “refere-se às inúmeras formas organizacionais sub-societais, incluindo as organizações não-governamentais [o chamado terceiro setor], e as formas relacionadas à noção de sociedade civil” (WOOD, 2008, p. 57, tradução livre). Assim, enquanto matriz analítica geral, o conceito *regimes de bem-estar* se dividiria em *famílias*, *gêneros* e *espécies*, à semelhança das hierarquias analíticas típicas às ciências biológicas.

Nessa perspectiva, então, a tipologia originalmente formulada por Esping-Andersen (1991) retrataria, na verdade, uma família específica representativa da realidade dos países da OCDE. A essa família Gough (2008) chama de *regimes de Estado de bem-estar* que seria composta, por sua vez, por três gêneros de *tipos ideais*¹³²: o *regime liberal*, *conservador* e *socialdemocrata*.

Nove condições seriam integrais à família dos *regimes de Estado de bem-estar*:

1. O modo de produção dominante é capitalista. Há uma divisão do trabalho baseada em proprietários e não-proprietários do capital; a forma dominante de coordenação é *ex post* através de sinais do mercado; a base tecnológica é dinâmica, impulsionada por uma busca incessante pelo lucro.
2. Um conjunto de relações de classe é baseada na divisão do trabalho. A forma dominante de desigualdade deriva da exploração por parte de proprietários de não proprietários.
3. O mecanismo dominante de meio de subsistência é através do emprego em mercados de trabalho formais; por outro lado, as principais ameaças ao sistema de proteção advêm da interrupção ao mercado de trabalho (e dos "processos de vida").
4. A mobilização política pelas classes trabalhadoras e outras classes, assim como pela “luta de classes democrática”

¹³² Aqui o estatuto de tipo ideal seria adequado, uma vez que seu poder de generalização se restringe à sua família, qual seja, os *regimes de Estado de bem-estar*.

molda uma "solução política" entre classes. **5.** Há uma “relativa autonomia do Estado” limitada pelo poder estrutural do capital, mas aberto à mobilização e voz de classe capaz de tomar iniciativas em seu próprio nome. **6.** Esses fatores, em conjunto com as estruturas institucionais herdadas, formam um conjunto de instituições e práticas estatais que realizam intervenções sociais. Esta intervenção estatal combina com as estruturas de mercado e família, os quais processam a construção de um "*welfare mix*". **7.** O *welfare mix* desmercantiliza o trabalho em diferentes graus (e fornece serviços sociais e investe em capital humano). **8.** Juntos, o *welfare mix* e o *welfare outcomes* influenciam a definição de interesses e a distribuição de recursos do poder de classe que tendem a reproduzir o regime de bem-estar ao longo do tempo. **9.** Dentro de cada regime, a "política social" implica numa ação intencional dentro da esfera pública, normalmente utilizada para alcançar metas normativas e de bem-estar.¹³³(GOUGH, 2008, p. 27, tradução livre)

Dessa forma, os *regimes de Estado de bem-estar* reportam-se às sociedades de capitalismo avançado. O modo de produção capitalista estrutura as relações sociais, a divisão de trabalho, os mecanismos de sobrevivência, a cultura moderna de racionalização, diferenciação e impessoalização das relações sociais e institucionais, e a dinâmica de desenvolvimento das bases tecnológicas. Estrutura, ainda, as formas de dominação (proprietários do capital contra os não-proprietários) responsáveis por conformar os conflitos sociais polarizados por meio de classes e, por conseguinte, regem as formas de mobilização política refletidas no jogo democrático. Os Estados nacionais são fortes e autônomos e conseguem intervir nas forças do mercado para, através das políticas sociais, prover bem-estar à sociedade.

Quanto aos países que não apresentam tais condições, Gough e Wood (2008) os divide em dois tipos ideais: "*informal security regimes*" (regimes de proteção informal) "*insecurity regimes*" (regimes inseguros). Em relação ao primeiro, condensamos as características tratadas por Gough (2008) e Wood (2008)¹³⁴ em seis pontos. O **primeiro** diz respeito ao caráter estrutural/econômico: nem sempre o capitalismo é preponderante nos regimes informais, mas interage com outros modos de produção. Muitos dos setores sociais, desses países, sequer foram incorporados a uma economia de mercado capitalista, vivem por meio da agricultura de subsistência quando não são nômades. Em face disso, argumentam os autores, resulta problemático a ampla operacionalização de um conceito chave para Esping-Andersen (1991), qual seja: *desmercantilização*. Ora, nos contextos em que sequer houve um processo pleno de mercantilização, o conceito

¹³³ Tradução livre.

¹³⁴ Os autores fazem análises separadas em capítulos diferentes no livro em que organizam juntos. Embora com muitos pontos comuns, cada análise naturalmente enfoca em dimensões diferentes, mas, ao fim ao cabo, são complementares. Ver: Gough (2008) e Wood (2008).

de desmercantilização traduz muito pouco a realidade¹³⁵. Para além disso, a convivência com outros modos de produção distintas ao capitalismo promove uma estruturação social peculiar que se reflete na forma com a qual os conflitos sociais e a mobilização política se dispõem nessas sociedades. Por exemplo, a estrutura de conflito ordena a tensão entre capital e trabalho, característica aos países ocidentais, convive na prática como disputa por território, conflitos religiosos e étnico-raciais.

A **segunda característica** pontua a influência internacional dentro da dinâmica doméstica desses regimes. No nível econômico, os regimes informais são mais suscetíveis às pressões da economia internacional, além de organismos internacionais (FMI) que influem no orçamento público e na política econômica desses regimes. No nível político, há presença massiva de atores internacionais, tais como ONGs.

A **terceira característica** relaciona-se à dinâmica específica da distribuição dos riscos nessas sociedades: enquanto a população rica goza dos meios privados de proteção de riscos, os pobres são dependentes da proteção social cuja qualidade não raro é precária. Tem-se, então, uma assimetria completa na gestão dos riscos, deixando amplamente desprotegido o estrato social mais vulnerável – i.e, os mais pobres - e consolidando um quadro estrutural de desigualdade. Este quadro favoreceria, também, a difusão de práticas clientelistas e patrimonialistas.

A **quarta característica** refere-se à força e à autonomia do Estado¹³⁶. Comparativamente aos países do norte, os Estados do sul seriam mais fracos e menos autônomos a interesses particularistas. Em circunstâncias tais, haveria menor diferenciação entre as instituições e menor impessoalização das relações sociais, convertendo-se num ambiente institucional mais permeável e sujeito a relações patrimonialistas e clientelistas. Os autores chamam tal fenômeno de *permeabilidade negativa* (em contraste com a *permeabilidade positiva* observada nos países da OCDE), sugerindo, por sua vez, que a permeabilidade nos países do sul tem efeitos perversos¹³⁷. Inspirado pelo trabalho de Putnam, Wood (2008) argumenta que essa debilidade institucional deriva do baixo capital social dos setores populares. Baixo capital social

¹³⁵ Esping-Andersen (1999) se serve de argumento semelhante para justificar o conceito de des-familiarização.

¹³⁶ Aqui, os autores estão se reportando ao conceito de “Autonomia do Estado”, já exposta no primeiro capítulo deste trabalho.

¹³⁷ Nesse sentido, Gough e Wood (2008) não negam a existência de permeabilidade institucional nos países do norte global, mas afirmam que ela é em menor grau, de modo a não comprometer a autonomia do Estado.

este que seria consequência da realidade dramática no qual tais setores vivem que os impele a concentrar suas esforços apenas na subsistência básica .

A **quinta característica** relaciona-se à proporção de indivíduos que suprem suas necessidades básicas via políticas estatais ou via mercado de trabalho livre e formal que é muito menor do que a realidade testemunhada nos *regimes de Estado de bem-estar*. Os indivíduos se submetem a diferentes formas de trabalho e estratégias de sobrevivência para além do modelo de assalariamento¹³⁸ presente no capitalismo moderno.

A **sexta característica**, por fim, relaciona-se à natureza da mobilização política nesses contextos. Mais complexa, a mobilização com base em classes é menos frequente e dá lugar a ações coletivas regidas por etnias, culturas, castas e grupos com outras identidades. Isso conformaria um obstáculos para a mobilização de poder¹³⁹ dos grupos excluídos dentro do sistema político.

Passemos a tratar, agora, dos chamados *regimes inseguros*, em que o modo de produção capitalista não é predominante. Neles, os Estados nacionais seriam fracos, quando não inexistentes, e fortemente vulneráveis a intervenções de atores internacionais, o que frequentemente produziria conflitos internos e guerras civis. Assim, imperaria uma realidade social de grande insegurança, muito característica às regiões mais pobres da África. Em face da constante desestruturação das comunidades perpetradas pelas guerras, a possibilidade de se estabelecer canais estáveis de gestão de riscos são recorrentemente minadas. Com efeito, “o resultado é um círculo vicioso de insegurança, vulnerabilidade e sofrimento para todos, exceto para uma pequena elite e seus apoiadores e clientes”(GOUGH, 2008, p. 34).

Quadro 15 Tabela comparativa entre Regimes de Estado de Bem-estar, Regimes informais e Regimes inseguros

	<i>Regime de bem-estar</i>	<i>Regime de segurança informal</i>	<i>Regime de insegurança</i>
<i>Modo de produção dominante</i>	Capitalismo: progresso tecnológico mais exploração.	Economias camponesas dentro do capitalismo periférico: desenvolvimento desigual.	Capitalismo predatório
<i>Relação social dominante</i>	Exploração e desigualdades de mercado.	Variada: exploração, exclusão e dominação.	Variadas formas de opressão, incluindo destruição.

¹³⁸ Tal como Briggs (2006) afirma que o desemprego é um problema efetivamente moderno.

¹³⁹ O autor reporta à teoria da mobilização de poder (ESPING-ANDERSEN, 1985; KORPI, 2006), tratada no primeiro capítulo.

<i>Principal fonte de subsistência</i>	Acesso ao mercado formal e trabalho assalariado.	Estratégias de sobrevivência e trabalho familiar	Comunitários, porém instáveis devido as constantes guerras civis
<i>Forma dominante de mobilização política</i>	Coalisões de classe, partidos políticos.	Difuso (movimentos étnicos, religiosos e regionais)	Difuso (movimentos étnicos, religiosos e regionais)
<i>Forma do Estado</i>	Estado relativamente autônomo	Estado fraco	Estados quase inexistente e dominado por elites.
<i>Paisagem institucional</i>	Mercado, Estado e Família.	Estado, mercado, família, com permeabilidade e influência de atores internacionais.	Estado, mercado, família e comunidade (terceiro setor), com extrema permeabilidade e com forte influência de atores internacionais.
<i>Desempenho de bem-estar</i>	Diferentes graus de desmercantilização do trabalho.	Proteção contra riscos básicos, inclusão social e investimento em capital humano.	Insegurança: intermitentemente
<i>Natureza da política social</i>	Ações do Estado para promover bem-estar.	Dependência externa, clientelismo e reciprocidade.	Ausente

Elaboração própria a partir de Gough e Wood (2008, p. 32) e Marcel e Rivera (2008, p. 163)

A fim de identificar os diferentes gêneros de regimes *informais* e de regimes *inseguros*, Gough (2008) realiza um estudo empírico sobre 65 países do sul global. Na esteira da fórmula “*welfare regimes = welfare mix + welfare outcomes*”, tal análise busca averiguar o desempenho redistributivo e as instituições predominantes que administram os riscos em cada país. No nível do *welfare outcomes*, os seguintes indicadores foram utilizados, referentes ao período de 1997-1999: expectativa de vida ajustada para a incapacidade (*disability-adjusted life expectancy*); grau de analfabetismo de adultos; a medida de pobreza utilizada pelo Banco Mundial, mínimo de dois dólares ao dia. No nível do *welfare mix*, o autor o divide em duas dimensões, instituições nacionais e instituições internacionais. Todas as variáveis são referentes a 1996-2000. As variáveis do primeiro: **1** – gastos sociais públicos e privados (gasto público em educação mais saúde; gasto público total e gasto privado em saúde). As variáveis do segundo são – remessas e auxílios internacionais, voltados para compreender o papel do terceiro setor na gestão dos riscos.

A análise em clusters de Gough (2008) delimita quatro gêneros de regimes: *Reais ou potenciais regimes de Estado de bem-estar* – nesse grupo conjuga alto comprometimento estatal e um desempenho de bem-estar relativamente alto. Integram

este grupo países da Europa central e oriental; do sudeste e do cone sul latino-americano; Kenya, Algeria e Tunísia na África; e Tailândia.

Regimes informais mais efetivos - com bom desempenho de bem-estar, baixo-médio gasto estatal e baixos fluxos internacionais. Fazem parte dele o sudeste asiático, incluindo China; Sri Lanka; os países restantes da América Latina; e alguns países do Oriente Médio.

Regimes informais menos efetivos: baixos desempenho de bem-estar com baixo gasto público e moderados auxílios internacionais. Inclui o sul da Ásia e os países da África subsaariana.

Regimes inseguros dependentes de auxílio internacional – congrega os países fortemente dependentes de auxílio internacional, com desempenho de bem-estar muito baixo. Nesse regime alojam-se a maior parte dos países da África subsaariana.

Quadro 16 Clusters de países formulados por Gough e Wood

<i>Regimes</i>	<i>Países</i>
Verdadeiros ou potenciais regimes de Estado de bem-estar	Tailândia Belarus; Bulgária; R. Tcheca; Hungria Lituânia, Polônia, Eslováquia, Ucrânia, Uzbequistão Argélia, Tunísia Quênia Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia
Regimes informais mais efetivos:	Indonésia, Filipinas, Vietnam Sri Lanka Armênia Iran, Líbano, Marrocos, Síria República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru, Uruguai.
Regimes informais menos efetivos	Camboja Bangladesh, Nepal, Paquistão Camarões, República da África Central, Madagascar, Tanzânia, Togo
Regimes inseguros dependentes de auxílio internacional	Laos Benin, Burkina Faso, Burundi, Chade, Etiópia, Gana, Malawi, Mali, Moçambique, Senegal, Uganda

Elaboração própria a partir de Gough e Wood (2008)

Negrito - países latino-americanos

Com base no **Quadro 17** observa-se que a análise empírica de Gough (2008) situa Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia dentro do gênero de regimes denominados de *Potencias regimes de Estado de bem-estar*, enquanto que República

Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e Uruguai são situados nos *regimes informais mais efetivos*.

Analisemos, então, as virtudes e as limitações deste trabalho. Do ponto de vista conceitual, o trabalho de Gough e Wood (2008) sobressai como um dos trabalhos mais bem desenvolvidos recentemente no campo dos estudos de *regimes de bem-estar*. Um avanço logrado pelos autores remete-se a um aspecto já amplamente tratado neste trabalho: a reformulação do estatuto teórico do conceito de *regimes de bem-estar* de um *tipo ideal* para *categoria intermediária*. Outro passo importante realizado diz respeito ao estabelecimento de um contrafactual para os regimes de bem-estar ocidentais – denominados de *regimes de Estado de bem-estar* – apresentando critérios que os diferencia dos regimes de outras partes do globo.

O estabelecimento de um contrafactual constitui um recurso fundamental de refinamento conceitual para evitar o que Sartori (1970) denominou de *alargamento conceitual* (*conceptual stretching*) em análises comparativas que alude à prática - consciente ou não - de ampliação semântica de um conceito a fim de adequá-lo a diferentes contextos. Como salienta Sartori (1970), o método comparativo é, em essência, uma forma de controle: verifica-se determinadas hipóteses por meio da análise de diversos casos, buscando identificar entre elas a presença de características constantes a partir das quais se torne possível estabelecer inferências causais. Desse modo, o *alargamento conceitual* afrouxa os mecanismos de controle, pois prejudica a capacidade de identificar características constantes entre o que está sendo comparado, e, no limite, sequer põe em questão se eles são efetivamente comparáveis. O contrafactual consiste, então, no estabelecimento da negação de um conceito, ou seja, o que o conceito não é. Nessa linha de raciocínio, o contrafactual de regime de bem-estar seria um “não-regime de bem-estar”.

A ausência do estabelecimento de um contrafactual representa uma antiga fragilidade presente nos estudos dos regimes de bem-estar, já denunciada por outros autores. Particularmente, Veit-Wilson (2000) denuncia que a falta de um contra-factual têm atribuído de forma arbitrária o status de *welfare state* aos países da OCDE, mesmo quando estes, em função de seus níveis de desigualdade e pobreza, não fazem jus a este status. O autor leva sua crítica às últimas consequências afirmando que a disposição arbitrária nas análises comparadas de políticas sociais não têm apenas implicações metodológicas, mas, para além disso, têm implicações políticas:

Jogar jogos intelectuais com palavras e conceitos (*homo ludens*) é, divertido, certamente, mas quando sob a égide da obscuridade permite-se governos camuflarem a exploração dos pobres por meio do discurso de que eles estão fazendo algo normal para um governo em um “welfare state”, então isso deixa de ser apenas um jogo acadêmico, mas uma opressão política também. A falta de clarificar a distinção entre estado de bem-estar e não-estados de bem-estar [*unwelfare state*] de forma discriminatória poderia, assim, ser visto como uma séria falha acadêmica e moral e de preocupação semântica, não apenas como uma erro juvenil banal. Como Andreski aponta, a confusão é essencialmente conservadora e, neste caso, opressiva (VEIT-WILSON, 2000, p. 9).

Para evitar o *alargamento conceitual*, Gough e Wood (2008) delineiam uma série de critérios demarcadores das diferenças entre cada família de regimes. No **Quadro 17**, nota-se de forma explícita o estabelecimento do que é e do que não é um *regime de Estado de bem-estar*. Embora inicialmente afirmem se pautar pela perspectiva plural de Therborn acerca da modernidade¹⁴⁰, notamos que, na prática, os autores se norteiam em grande medida pela teoria sociológica de Max Weber a respeito do processo de modernização. Pautam-se, por exemplo, por uma noção monolítica de modernidade marcada pelo desenvolvimento do capitalismo, racionalização econômica, burocratização, impessoalização das relações sociais e diferenciação das instituições sociais e políticas. Mas, ainda que comungue da matriz interpretativa weberiana, a análise deles não pode ser confundida com as elaborações sociológicas denominadas de “teorias da modernização”. Afinal de contas, ela não reproduz a perspectiva dicotômica entre modernidade e sociedades tradicionais, tal qual se arquiteta nas teorias da modernização (MACHADO, 1975). Ao contrário, a divisão tipológica dos regimes de bem-estar entre famílias, gêneros e espécies denuncia uma leitura muito mais complexa do processo de modernização que, inclusive, assemelha-se à lógica fuzzy de pertencimento dos regimes à modernidade.

Por outro lado, deve-se pontuar que a análise empírica representa a parte mais fraca do trabalho de Gough e Wood (2008). O leque de indicadores operacionalizados é pequeno para retratar a complexidade de realidades comparadas. A forma de intervenção social – bismarckiana ou universalista, o grau de desfamiliarização/ as estratificações de gênero, a existência de democracia, os modelos de desenvolvimento econômico, bem como as bases históricas de cada região e países são desconsiderados.

¹⁴⁰ Em contraposição à chamada teoria da modernização que sustenta uma trajetória possível apenas de modernidade, Therborn sustenta a existência de diversas trajetórias de modernidade. Trataremos dessa questão de forma mais pormenorizada na seção em que discutiremos o trabalho de Draibe e Riesco (2011), os quais se banham amplamente nessa perspectiva.

O resultado é a construção de gêneros de regimes que agrupam uma gama de países com diferenças substantivas entre si.

3.2.1 Informalidade

Como vimos, para Gough e Wood (2008), o aspecto lacunar que diferencia os regimes da OCDE em relação aos regimes dos países em desenvolvimento reside na informalidade. Mas para compreender o conceito de informalidade apresentado pelos autores é preciso, antes disso, elucidar o que é entendido por formalidade. Esta circunscreve às instituições formais do Estado e do mercado, de modo que, nessa perspectiva, família, comunidade e terceiro setor (nacional ou internacional) são entendidos como instâncias informais.

Wood (2008) defende, por exemplo, que a realidade com baixa cobertura das políticas sociais e exclusão do mercado de trabalho formal constrange os pobres a administrar seus riscos no âmbito informal, através de relações sociais/políticas e de instituições (igrejas e ONG's) voltadas para ajudá-los. Em circunstâncias tais, prevaleceria um fenômeno denominado pelo autor de *direitos informais* – ou seja, direitos sanados fora do ambiente formal, circunscrito pelas instituições estatais e do mercado. A principal implicação dos direitos informais seria que os deveres e contrapartidas que a ele se atrelam não se direcionam ao Estado - tal como ocorre com os direitos formais - senão aos atores políticos e sociais ocupados em prover auxílio aos pobres. Por essa razão, os deveres informais perpetuam práticas clientelistas e patrimonialistas na dinâmica das sociedades latino-americanas.

Algumas implicações metodológicas derivam dessa característica: a primeira pontua que a dinâmica do *welfare mix* é mais complexa nos regimes informais. Ora, para além da tríade institucional tradicionalmente considerada (Estado, mercado e família), há uma quarta dimensão de análise presente nesses regimes, qual seja: a “comunidade” que refere-se às relações comunitárias e do terceiro setor. Ao mesmo tempo, há menor diferenciação entre os limites nacionais e internacionais nos *regimes informais*, em função, sobretudo, da vasta influência de atores internacionais na gestão de riscos em âmbito doméstico via terceiro setor. Os regimes latino-americanos seriam

informais, portanto, na medida em que família e comunidade exerceriam papel central na gestão dos riscos e seriam provedores de direitos informais.

Como segunda implicação metodológica, Wood (2008) propõe, o conceito analítico de *des-clientelização* para a análise dos regimes latino-americanos voltado para captar o avanço do vínculo dos indivíduos com os direitos formais, no lugar dos informais. Assim, tal conceito mensuraria a proporção de indivíduos que deixam de administrar os riscos majoritariamente pelas vias informais para serem contemplados, em grande medida, pelo Estado. Infelizmente, Wood (2008) não engendra uma análise empírica a partir dessa chave conceitual.

Integrante do livro editado por Gough e Wood (2008), o trabalho de Barrientos (2008) se guia pelas categorias analíticas e teóricas formuladas por tais autores, particularmente no que diz respeito à interpretação da América Latina enquanto *regime informal*, bem como ao entendimento conceitual da informalidade. Por outro lado, Barrientos (2008) apresenta uma análise centrada sobre a região latino-americana, enquanto a análise de Gough e Wood (2008) abrangia os chamados países em desenvolvimento, entre os quais se inserem os países latino-americanos.

Na perspectiva de Barrientos (2008) há dois padrões históricos de *regimes de bem-estar* na América Latina: um que se remete ao início do século XX e se estende até a década de 1980, denominado de *regime informal-conservador*, isto é, regimes nos quais a família exerce papel decisivo na gestão dos riscos, mas que a proteção social apresenta características semelhantes com o tipo ideal *regime corporativo-conservador* formulado por Esping-Andersen (1991); e o outro padrão ascende com a crise econômica e com as reformas liberais posteriores, dando cabo a um *regime informal-liberal*, no qual as famílias têm importância central na gestão dos riscos.

Em função do caráter complexo dos regimes de bem-estar latino-americanos, durante muito tempo foi difícil classificá-los de acordo com a tipologia de Esping-Andersen. Se era possível apontar-lhes elementos dos três grupos de regimes de bem-estar dos países desenvolvidos, a dificuldade maior, contudo, estava em decidir se os regimes latino-americanos apresentavam maior grau de semelhança com os *regimes liberais* ou com os *regimes conservadores*. Isso porque, em que pese os países latino-americanos compactuem dos principais componentes do *regime conservador* - programas de seguro, proteção ao emprego e política de educação e de saúde financiados com recursos públicos - destacados por Esping-Andersen (1991), na prática, parte desses componentes eram providos de forma imbricada pelo mercado. Em

compensação, Barrientos (2008) acredita que a forte tradição de direitos trabalhistas inclinaram os regimes latino-americanos aos *regimes conservadores*. Mas não se pode desconsiderar a persistência da família como a principal instância de gestão de riscos, especialmente para a população mais pobre. Todos esses componentes juntos, ao fim e ao cabo, confeririam um caráter *informal-conservador* para os regimes latino-americanos até a década de 1980.

Após tal período, percebeu-se certa tendência em direção ao caráter liberal. A prioridade pela estabilidade econômica, as privatizações, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a abertura comercial deram cabo à face liberal desses regimes. Os casos destacáveis, nesse quesito, seriam Argentina, Chile e Colômbia os quais teriam implementado o maior número de reformas pró-mercado. Quanto aos *welfare outcomes*, o autor expõe que, com exceção de Honduras e Costa Rica, em grande parte dos países os índices de Gini cresceram entre 1980 e 1990, o que revela o aumento da desigualdade. É observado, ainda, o avanço dos níveis de desemprego em todos os países analisados entre 1980 e 1985, bem como a redução dos níveis de cobertura dos sistemas de proteção social em todos os países após as reformas.

Assim sendo, conforme Barrientos (2008, p.142) as reformas afetaram todos os componentes responsáveis por conferir aos países latino-americanos um caráter próximo aos regimes conservadores europeus, são eles: os programas de seguro, de proteção do emprego e políticas públicas de saúde e educação. O resultado disso foi a transição para um regime liberal, o que exerceu efeito no desempenho do bem-estar (*welfare outcomes*). Ainda assim, os regimes latino-americanos não se converteram em regimes liberais puros, em função do seu caráter informal. Ao contrário dos regimes liberais que, malgrado residuais, gozam de um sistema de proteção abrangente – i.e que cobrem grande parte da população -, os programas de proteção social latino-americanos são bastante limitados e não cobrem considerável parcela de sua população. Tal caráter informal foi acentuado pela recessão econômica, acarretando aumento do desemprego, o qual, por sua vez, constrangiou a migração de parte considerável da mão de obra para o trabalho informal.

Se a família permaneceu exercendo papel central enquanto instância de gestão de riscos - sobretudo entre os grupos de baixa-renda-, Barrientos (2008) sustenta, por outro lado, que a sua capacidade de gestão dos riscos não se manteve constante na transição do regime informal-conservador para o regime liberal. Ele menciona a existência de diversas estruturas familiares na região: desde aquelas compostas por um

ou dois adultos e crianças (*família nuclear*), passando para famílias de um indivíduo apenas, até aquelas famílias que são compostas por outros adultos (*família extensa*). A forma nuclear seria a predominante e a incidência de pobreza seria positivamente correlacionada com famílias extensas. Com a crise econômica, porém, o desemprego e as reformas nos sistemas de pensões, a capacidade de gestão de riscos das famílias nucleares se viu reduzida, aumentando a incidência de pobreza entre esses grupos.

Uma limitação patente no trabalho de Barrientos (2008) refere-se à maneira pela qual a heterogeneidade interna da América Latina é negligenciada. Mesmo diante os dados que evidenciam disparidades substantivas entre os países, em termos de gasto social em proporção com o PIB, grau de cobertura, gasto em saúde e educação, o autor permanece condensando todos os regimes latino-americanos dentro de uma categoria: regime conservador-informal (pré-1980) ou regime liberal-informal (pós-1980). Características históricas, grau de estratificação do sistema de proteção social, o papel da democracia e o modelo econômico são desconsiderados dentro de sua tipologia.

A exploração da heterogeneidade presente na região latino-americana é virtude, em especial, do trabalho de Martinez Franzoni (2007). A autora corrobora com o conceito de informalidade utilizado pelos autores mencionados, bem como com o diagnóstico segundo o qual os regimes latino-americanos teriam por característica comum entre si e em contraste com os regimes de bem-estar da OCDE, a predominância da informalidade. Mas ela ressalta que o grau de dependência das instâncias informais como gestoras de riscos varia entre os países da região.

O estudo de Franzoni (2007) se pauta por 18 países da América Latina, com dados referentes a 1999 e 2004. Para captar a dimensão da informalidade entre os diversos países¹⁴¹ a autora analisa: o acesso ao mercado de trabalho e aos salários, a partir dos índices de desemprego; participação relativa das famílias, das políticas sociais e do mercado nos riscos sociais; e o desempenho dos regimes – isto é, a avaliação dos indicadores sociais – partindo do pressuposto que as famílias têm menor capacidade de gestão dos riscos, de modo que os ambientes com baixo desempenho revelam forte presença das famílias; por fim, as condições demográficas e socioeconômicas de cada país.

A análise estatística de Franzoni (2007) identifica, então, três regimes de bem-estar: o *produtivista-informal* que inclui Argentina e Chile; o regime *protecionista-*

¹⁴¹ Mais adiante, apresentaremos as outras dimensões trabalhadas por Franzoni (2007).

informal que inclui Brasil, Uruguai, Costa Rica e México; e o regime *familiarista* que inclui Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Peru e República Dominicana. A constatação da autora é que no primeiro e no segundo grupo haveria um grau intermediário de informalidade, enquanto no terceiro haveria um alto grau de informalidade. Nos *regimes produtivistas* haveria alta formalização da força de trabalho, conformando o mercado com uma instância de gestão dos riscos, porém com baixa cobertura da proteção social. Nos *regimes protecionistas* seriam percebidos baixa formalização da força de trabalho, mas maior cobertura da proteção social, tornando o Estado importante instância de gestão de riscos. Nos *regimes familiaristas*, por último, tanto a formalização no mercado de trabalho quanto a cobertura das políticas sociais são baixas.

Posteriormente, Marcel e Rivera (2008) criticaram a maneira pela qual a dimensão da informalidade é conceitualizada e trabalhada por Gough e Wood (2008), Barrientos (2008) e Franzoni (2007), todos os quais a interpretam a partir do papel das famílias na gestão dos riscos ou pelo grau de desmercantilização da força de trabalho. Pouca atenção teria sido dada, entretanto, ao papel da economia informal enquanto instância de gestão dos riscos. Embora sua magnitude varie entre os países, trata-se de um fenômeno latente por toda a região e, enquanto tal, argumentam os autores, serve como fonte de renda para parte significativa da população latino-americana.

Assim, Marcel e Rivera (2008) mensuram a informalidade a partir de indicadores relativos às atividades de geração de renda e consumo fora do âmbito de regulação estatal. Mais do que isso, para os autores, o grau de informalidade se relaciona à força das instituições,

Há que considerar que em vários países da região a informalidade laboral é só uma dimensão de uma forma de vida que transcorre à margem das normas, nas quais recursos se obtém mais como produto do oportunismo, dos contatos e da capacidade para ludibriar a lei e os arranjos contratuais do que o mero esforço laboral ou a capacidade empreendedora (MARCEL; RIVERA, 2008, p. 168, tradução livre).

Nesse sentido, Marcel e Rivera (2008) se pautam, também, por indicadores que mensuram o custo do crime e da violência, “para refletir com isto as expressões mais extremas de ausência de respeito pelas normas e direitos”(2008, p.179). À luz desses indicadores, então, os autores (2008) classificam entre *alto*, *intermediário* e *baixo* grau

de participação do mercado informal na gestão dos riscos sociais em cada contexto. Com *alto grau de participação* estariam Bolívia, Colômbia, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Panamá e Peru. Com *nível intermediário de participação* estariam Argentina, Brasil, Equador, El Salvador, México e Venezuela. Com *baixo nível de participação* estão Chile, Costa Rica e Uruguai.

Interessante, todavia, é a problematização que Del Valle (2008) logra a respeito da abordagem analítica sobre o problema da informalização, nos quatro estudos mencionados até então. Especialmente, o autor critica que a informalidade é interpretada por tais estudos como fenômeno *residual*, isto é, como produto da ausência de intervenção do Estado. Esse equívoco se daria, argumenta Del Valle (2008), pois se considera apenas o papel redistributivo exercido pelo Estado, negligenciando o seu papel no desenvolvimento do sistema produtivo. Na esteira do aparato analítico construído por Offe (1984), Del Valle (2010) sustenta que o Estado assume o papel redistributivo tão logo se mune de recursos para tal, ou seja, a redistribuição pressupõe o desenvolvimento do sistema produtivo. Além disso, o autor defende a existência de uma relação sistêmica entre política econômica e política social, de modo que a intervenção produtiva interfere diretamente nos mecanismos de redistribuição criados. Nessa linha de raciocínio, a informalidade não poderia ser caracterizada como ausência de intervenção estatal (residualismo), mas produto da forma pela qual o Estado regula o mercado de trabalho e interfere no sistema produtivo. Nas palavras do autor,

No caso latino-americano, o processo de urbanização, diferentemente da Europa, foi acompanhado pelo incremento de atividades informais que são resultado combinado do desenvolvimento do capitalismo tardio; um conjunto de soluções para a sobrevivência material; e são possíveis na medida em que existem um conjunto de relações sociais pré-modernas apoiadas sobre um andaime normativo moderno. Assim, a existência de um setor informal onde abundam trabalhos servis, com relaciones diretas de subordinação, sem tradições laborais consensuadas e com predomínio da força de trabalho proveniente de setores marginais é uma constante na América Latina, em função dos quais se tem afirmado que não existe um mercado senão dois (DEL VALLE, 2010, p.246, tradução livre).

Para Del Valle (2008), então, a informalidade seria reflexo das intervenções produtivas do Estado e, por isso, não deveria ser interpretada como residualismo.

Talvez a dualidade analítica entre residualismo e intervenção estatal sejam insuficientes para captar a complexidade da questão. Basta recordamos a discussão realizada pela vertente teórica denominada de *State-centered* (EVANS; SKOCPOL; RUESCHEMEYER, 1985), de acordo com os quais, Estados têm diferentes capacidades

de ação, por vezes aspectos estruturais (como capacidade de mobilizar recursos, autonomia diante classes dominantes) são determinantes para tal. Mais do que isso, como afirma Skopcol (1985), o Estado enquanto uma estrutura complexa e heterogênea têm diferentes capacidades de ação nas diversas áreas, inclusive sobre a estrutura produtiva. Em virtude disso, torna-se problemático conferir o mesmo diagnóstico a todos os países latino-americanos, a respeito da informalidade; isto é, como produto da intervenção estatal, tal qual Del Valle (2008, 2010) o faz. Afinal de contas, é possível que os Estados latino-americanos disponham de diferentes capacidades de ação e, no limite, não se pode desconsiderar a possibilidade de certa descontinuidade em torno dessa questão, como a alternância de períodos de intervenção e ausência de intervenção¹⁴².

3.2.2 Permeabilidade institucional

Uma das questões levantadas por Gough e Wood (2008) que diferenciam os regimes latino-americanos em relação aos países da OCDE refere-se à força e à autonomia do Estado¹⁴³. Comparativamente aos países do norte, os Estados do sul seriam mais fracos e menos autônomos a interesses particularistas. Esse aspecto conferiria uma dinâmica peculiar às relações institucionais do *welfare mix* (Estado, mercado e família), pois haveria menor diferenciação entre as instituições e menor impessoalização das relações sociais. Em outras palavras, o ambiente institucional seria mais permeável e sujeito a relações patrimonialistas e clientelistas.

Os autores chamam tal fenômeno de *permeabilidade negativa* (em contraste com a *permeabilidade positiva* observada nos países da OCDE), sugerindo, por sua vez, que a permeabilidade nos países do sul tem efeitos perversos. Não se a existência de permeabilidade institucional nos países do norte global, mas afirma-se que ela se dá em menor grau, de modo a não comprometer a autonomia do Estado. Nos países do sul, por contraste, “os mercados são imperfeitos, comunidades clientelistas, famílias patriarcais

¹⁴² Este é o diagnóstico, por exemplo, de Boschetti (2006) a respeito da informalidade do Brasil. Conforme a autora, até a década de 1970, a informalidade refletia, em grande medida, a ausência de regulação estatal sobre as relações de trabalho nas áreas rurais. A partir da década de 1990, em função da recessão econômica, a informalidade foi de certa maneira incentivada pelo próprio Estado como medida de reajuste fiscal.

¹⁴³ Aqui, os autores estão se reportando ao conceito de *Autonomia do Estado*, já exposta no primeiro capítulo deste trabalho.

e Estados mercadorizados, patrimoniais, parciais e baseados em políticas clientelistas” (WOOD, 2008, p. 58, tradução livre).

Barrientos (2008) endossa a tese da *permeabilidade negativa*, argumentando que, do ponto de vista analítico, não é razoável separar Estado e mercado enquanto agentes de redução de riscos nessa região. A imbricação de responsabilidades entre eles seria uma chave analítica decisiva à compreensão da dinâmica de proteção social na América Latina. Embora em certos contextos um desses atores tenha se sobressaído, o padrão histórico radicaria numa provisão de responsabilidades entrelaçadas. Esse caráter dúbio se verificaria nos benefícios trabalhistas, no sistema de saúde e de educação dos regimes de bem-estar latino-americanos.

De fato, tal conceito parece pertinente para diferenciar a realidade latino-americana em relação aos países do OCDE, porém seu potencial analítico é bastante limitado, tendo em vista que se pauta por critérios descritivos. Seria desejável que tal conceito fosse operacionalizado em termos empíricos, de modo a permitir mensurar em que medida tal fator afeta na dinâmica das relações institucionais do *welfare mix*. Como sustenta Veit-Wilson (2000), a exposição de critérios empíricos é fundamental para evitar classificações arbitrárias e permite, ainda, análises longitudinais ora verificando países que tenham saído do grupo de *regimes de Estado de bem-estar* ora verificando países cujos indicadores revelam a inserção nesse grupo.

O trabalho de Marcel e Rivera (2008), por outro lado, propõe uma alternativa analítica da permeabilidade institucional, operacionalizando-a a partir da concepção de *coexistência de provedores de bem-estar*. Por exemplo, Marcel e Rivera (2008) propõem cinco dimensões de análise do *welfare mix* para construir sua tipologia: mercado, Estado, empresas (benefícios no âmbito privado), família e informalidade (mercado informal). Eles atentam para a possibilidade de, em um mesmo regime, duas instâncias predominarem como provedoras de bem-estar, conformando, então, uma *coexistência de provisão de bem-estar*. Mais do que isso, os autores pontuam que determinadas formas de coexistência são mais danosas do que outras.

Frequentemente, afirmam eles, a informalidade coexiste com o mercado ou com Estado enquanto instância predominante. Em ambos os casos essa coexistência geraria exclusão, pois:

[...] a informalidade debilita instituições necessárias para o adequado funcionamento dos mercados, como o respeito a contratos, à propriedade e o cumprimento de regulações destinadas a promover a transparência e a competência, assim como a capacidade do Estado para recolher os impostos e

contribuições que requer para sustentar seu papel de provedor de bem-estar. (MARCEL; RIVERA, 2008, p. 173)

Assim, nos regimes em que essa coexistência vigora, os autores os qualificam como *regimes duais*. As outras formas de coexistência, por contraste, não produziram exclusão, por exemplo, quando as políticas sociais se associam com o salário como instância de provisão (Estado-mercado), assim como os benefícios privados (Estado-empresa) e a família (Estado-família). Da mesma maneira, o salário se associa tanto com os benefícios privados (mercado-empresa) quanto com a família (mercado-família), bem como tais benefícios se associam com a família.

Dito isso, Marcel e Rivera (2008) qualificam os diferentes *regimes de bem-estar* na América Latina de acordo com as instâncias de provisão que coexistem em um determinado contexto e considerando, inclusive, a possibilidade de apenas uma instância predominar. Inspirado pela tipologia de Esping-Andersen (1991) – *regime liberal, conservador-corporativista e socialdemocrata* –, denomina-se de liberal os contextos nos quais o mercado compartilha com as empresas ou as famílias a responsabilidade central de provisão. De forma geral, define-se como *conservador* (diferente de *conservador-corporativista* de Esping-Andersen) os casos em que as empresas e as famílias coexistem como provedores complementares e *regime informal* quando o mercado informal predomina em coexistência com o Estado e mercado, ou com ambos. Quando o mercado informal coexiste com família, cunha-se de *informal desestatizado*. Os demais casos em que outras instâncias coexistem com o Estado, com exceção da informalidade, os autores classificam como *Estado de bem-estar Potencial*, tal qual na tipologia de Gough (2008).

Em suma, os nove regimes possíveis nessa perspectiva são: *Socialdemocrata, Potencial Estado de Bem-estar, Conservador, Conservador corporativista, Conservador familiarista, Liberal, Informal desestatizado, Informal* e *Dual*. Vejamos no quadro como Marcel e Rivera (2008) operacionalizam essa questão:

Quadro 17 Coexistência de provedores de bem-estar em Marcel e Rivera (2008)

	<i>Estado</i>	<i>Empresas</i>	<i>Famílias</i>	<i>Mercado</i>	<i>Informalidade</i>
<i>Estado</i>	Socialdemocrata	Potencial Estado de Bem-estar	Potencial Estado de Bem-estar	Potencial Estado de Bem-estar	Dual
<i>Empresas</i>	Potencial Estado de Bem-estar	Conservador corporativista	Conservador	Liberal	Dual
<i>Famílias</i>	Potencial Estado de Bem-estar	Conservador	Conservador Familiarista	Liberal	Informal desestatizado
<i>Mercado</i>	Potencial Estado de Bem-estar	Liberal	Liberal	Liberal	Dual
<i>Informalidade</i>	Dual	Dual	Informal desestatizado	Dual	Informal

Fonte: Marcel e Rivera (2008)

Como mencionamos anteriormente, Marcel e Rivera (2008) mensuram a partir de uma série de indicadores, o grau de participação de cada provedor, entre *baixo*, *intermediário* e *alto*. À mensuração da participação do *Estado* na provisão de bem-estar analisa-se: o nível de gasto público *per cápita* nos principais setores sociais (educação, saúde e pensões), variações do gasto social em programas de seguro *per cápita* referente ao ano 2000 e o montante do gasto social em proporção com o gasto público total; a presença de programas de seguro desemprego; e o grau de cobertura de programas de pensões. Ao mesmo tempo, tal como Filgueira (1997), mensura-se a qualidade do gasto social, a partir de dados desagregados que demonstram a disposição dos gastos em cada setor.

À mensuração da dimensão *mercado*, quatro indicadores foram selecionados. Dois deles referem-se à importância de programas de seguros privados e previdência complementar como instâncias de gestão de riscos em períodos de crise econômica. Outros dois tangem os benefícios complementares por produtividade. A propósito da dimensão *família* foram selecionados sete indicadores, por meio dos quais se verifica em que medida os membros da famílias contribuem para administrar os riscos e transferir recursos entre si. Os indicadores adotados mensuram: a extensão da solidariedade intrafamiliar e por quais mecanismos esta solidariedade é operacionalizada; os recursos transferidos às famílias pelos seus integrantes que emigraram ao exterior; indicadores de desproteção familiar de crianças e adultos; trabalho de familiares não remunerados, taxa de atividade doméstica e participação laboral feminina em famílias nucleares; e, por fim, gasto familiar com saúde.

Para analisar o papel das *empresas* foram analisadas “um conjunto de variáveis que pretendem refletir não só a geração de bem-estar pelas próprias empresas, senão da medida em que o emprego em uma empresa, setor ou ofício é capaz de permitir o acesso a prestações sociais diferenciadas.”(2008, p. 179). As variáveis selecionadas mensuram: a prestação de serviços diretamente pelas empresas; a proporção de trabalhadores urbanos cobertos por programa de saúde; a contribuição patronal no financiamento de programas de seguro; e um indicador qualitativo que avalia a existência de programas de seguro que privilegiam setores ocupacionais, tais como os funcionários públicos, militares e políticos etc.

Por último, o papel da *informalidade* que, como já tratamos, é mensurado a partir de indicadores relativos às atividades de geração de renda e consumo fora do âmbito de regulação estatal e por indicadores que mensuram o custo do crime e da violência.

Quadro 18 Grau de provisão de bem-estar de acordo com Marcel e Rivera (2008)

	<i>Alto grau de provisão de bem-estar</i>	<i>Intermediário grau de provisão de bem-estar</i>	<i>Baixo grau de provisão de bem-estar</i>
Argentina	Estado e Empresas	Mercado e Informalidade	Família
Bolívia	Mercado e informalidade	Empresas e Família	Estado
Brasil	Estado	Mercado, empresas, informalidade e família	
Chile	Estado e mercado		Família, empresas e informalidade
Colômbia	Informalidade	Estado e mercado	Empresas e família
Costa Rica		Estado e mercado	Empresas, famílias e informalidade
Equador	Família	Informalidade e Estado	Empresas e mercado
El Salvador	Família	Informalidade e mercado	Estado e empresas
Guatemala	Família e informalidade	Estado e empresas	Mercado
Honduras	Família e informalidade		Estado, empresas e mercado
México	Empresas e família	Estado, informalidade e mercado	
Nicarágua	Família e informalidade	Estado	Empresas e mercado
Panamá	Informalidade	Estado e mercado	Empresas e família
Paraguai	Família e informalidade	Estado e empresas	Mercado
Peru	Informalidade	Família, mercado e empresas	Estado
Uruguai	Estado	Mercado	Empresas, informalidade e família
Venezuela	Família	Estado, mercado, empresas e informalidade	

Elaboração própria a partir de Marcel e Rivera (2008, p. 183)

Assim, os autores identificam quatro regimes: o *Potencial Estado de Bem-estar* (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) que agrega os países em que o Estado tem um papel predominante na provisão de bem-estar, ainda que, por vezes, entrelaçado com outras instâncias. Na Argentina, as empresas se entrelaçam com o Estado como provedor predominante, mercado e informalidade têm papel intermediário e o papel da família tem é baixo. No Chile, o mercado se entrelaça com o Estado como provedor predominante e família, empresas e informalidade tem pouca relevância. Na Costa Rica, nenhum ator é considerado como tendo alto grau, Estado e mercado se entrelaçam no nível intermediário. Brasil e Uruguai são considerados pelos autores como potenciais regimes socialdemocratas, dado o alto grau de participação do Estado na provisão de bem-estar sem coexistência com outras instâncias – i.e as demais instâncias de provisão tem papel intermediário ou baixo nestes países. O termo potencial denota que, embora o Estado tenha papel predominante, este ainda está longe de se comparar ao padrão europeu.

Os *regimes conservadores* (Equador, México e Venezuela) são o segundo grupo, no qual empresas e famílias compartilham o papel mais importante na provisão de Bem-estar. O Estado tem papel intermediário, por vezes entrelaçado com outras instâncias. Há nesse grupo grande hierarquização e segmentação dos benefícios por ocupações. Segundo os autores “isso parece ser reflexo de uma relação clientelística do Estado com certos grupos”(2008, p.195).

O terceiro grupo é o dos *regimes duais* (Colômbia, Bolívia e Panamá) em que o mercado informal exerce papel predominante na provisão de bem-estar. Isso significa, portanto, que predomina uma dinâmica excludente em que há um baixo nível de institucionalização e respeito às regras. Em circunstâncias tais, Estado e o mercado não conseguem funcionar plenamente.

O quarto grupo é o dos *regimes informais desestatizados* (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru) em que há uma acentuada ausência do Estado na provisão de bem-estar, o qual, por sua vez, é substituído pela informalidade, mercado ou família. Segundos os autores os *regimes desestatizados* seriam uma boa antítese dos *Regimes de Estado de bem-estar*. Nesses países há uma grande proporção de população pobre, bem como com o menor grau de urbanização da região. Dada a ampla dimensão da população rural, a terra representa num objeto de poder e conflito e, por essa razão, grande parte desses países são assolados por guerras

civis. Nas palavras dos autores, nestes países: “relações pré-capitalistas e pré-modernas são refletidas na natureza de seus conflitos internos e na debilidade das instituições políticas (2008, p. 200)”.

Resta dizer que nenhum país latino-americano foi classificado como regime *liberal*, tampouco como *conservador-corporativo* puro, tal como são apresentados na tipologia de Esping-Andersen (1991).

Quadro 19 Regimes de bem-estar em Marcel e Rivera (2008)

<i>Potencial Estado de Bem-estar</i>	<i>Conservador</i>	<i>Dual</i>	<i>Informal-desestatizado</i>
Argentina Brasil Chile Costa Rica Uruguai	Equador México Venezuela	Colômbia Bolívia Panamá	El Salvador Honduras Nicarágua Paraguai Peru

Elaboração própria a partir Marcel e Rivera (2008).

A perspectiva de *coexistência de provisão de bem-estar* traça, portanto, um quadro muito mais complexo das relações institucionais na América Latina, proporcionando uma interessante alternativa analítica para operacionalizar empiricamente o fator *permeabilidade institucional*, em contraste com a forma descritiva com a qual ela vinha sendo trabalhada particularmente nos trabalhos de Gough e Wood (2008[2004]) e Barrientos (2008). Dessa forma, permite-se perceber as variações regionais desse fenômeno, explicita como a coexistência entre determinadas instâncias de provisão são mais danosas do que outras e sugere que a permeabilidade institucional não é um fenômeno homogêneo.

3.2.3 Desmercantilização e mercantilização no sul global

A aplicação do conceito de *desmercantilização* para a compreensão dos regimes latino-americanos é um fator problematizado no estudo de Gough e Wood (2008[2004]). Na esteira das críticas feministas (ORLOFF, 1993; SAINSBURY, 1994) direcionadas a Esping-Andersen, os autores chamam a atenção para a incompletude do processo de mercantilização na região, isto é, o modo de produção capitalista não é dominante e convive com outros modos de produção e, além disso, não há

predominância de relações de trabalho assalariadas. Assim sendo, torna-se problemática a utilização do conceito de *desmercantilização*¹⁴⁴, tal qual o faz Esping-Andersen (1991), como critério de análise de tais regimes. No lugar disso, como já tivemos a oportunidade de mencionar, Gough e Wood (2008) propõem que os regimes de bem-estar informais sejam analisados a partir do conceito de *des-clientelização*, voltado para mensurar em que medida indivíduos deixam de se valer de direitos informais para se ancorar em instituições formais (como o mercado e o Estado), enquanto instância de gestão de riscos.

Em linha semelhante, Martinez Franzoni (2007) corrobora com a ideia de que a incipiência do processo de mercantilização, dado o estágio incompleto de desenvolvimento do capitalismo, compromete o desenvolvimento da proteção social na América Latina e, por isso, suscita uma abordagem analítica distinta daquela tradicional elaborada por Esping-Andersen (1991). Mas a autora operacionaliza tal diagnóstico de maneira distinta de Gough e Wood (2008): em vez de descartar a utilização do conceito de *desmercantilização*, ela propõe avaliar conjuntamente o desenvolvimento da mercantilização e desmercantilização nos regimes de bem-estar. O objetivo disso é verificar em que medida o modo de produção capitalista tem se expandido, de sorte a permitir o desenvolvimento da proteção social e da desmercantilização.

Para captar empiricamente a mercantilização, Franzoni (2007) a decompõe em dois níveis: de um lado, a *mercantilização do trabalho* que refere-se conjuntamente ao desenvolvimento do capitalismo, das relações de trabalho assalariado, bem como ao grau de regulação institucional sobre tais relações. Para tanto, a autora analisa o grau de formalização da força de trabalho, os índices de desemprego nacional, a porcentagem de indivíduos autônomos sem qualificação, o desenvolvimento do PIB *per capita* e a porcentagem de população que vive em áreas urbanas e rurais. De outro lado, analisa-se a *mercantilização do bem-estar* voltado para mensurar em que medida a provisão de serviços como educação, saúde e programas de seguro são fornecidas pelo mercado.

Na verdade, a *mercantilização do bem-estar* é incorporada como elemento de análise da *desmercantilização* que, tal qual estipulado por Esping-Andersen (1991), tem por finalidade mensurar a participação das políticas sociais na gestão dos riscos dos indivíduos. Mais especificamente, a *Mercantilização do bem-estar* é posta em uma

¹⁴⁴ Em certo sentido parecida, parte da crítica feminista em relação ao primeiro trabalho de Esping-Andersen (1991) aponta que o conceito de desmercantilização seria problemático enquanto critério de avaliação dos direitos sociais das mulheres, tendo em vista que uma porção significativa delas sequer teve sua força de trabalho mercantilizada.

relação inversamente proporcional à *desmercantilização*, de modo que quanto maior a primeira menor a segunda e vice-versa. Além da *mercantilização do bem-estar*, são postos como elementos analíticos da *desmercantilização*: o gasto total em proporção com o PIB, gastos em saúde em educação e com programas de seguro.

Vale dizer, ainda, que Franzoni (2007) avalia o *desempenho da gestão de riscos (welfare outcomes)* em cada contexto. A autora afirma que não aborda apenas as funções exercidas pelo Estado, mas, sim, de forma geral. Os indicadores utilizados para avaliar tal dimensão seriam: Taxa de mortalidade de menores de 5 anos; Homicídios por cada 100.000 habitantes; Índice de Desenvolvimento Humano relativo ao gênero; População carcerária sem processo ou com liberdade condicional e esperança de vida escolar. Além disso, a autora avalia familiarização que, além da centralidade das famílias na gestão dos riscos – como dimensão informal - centra-se sobre as relações de gênero, avaliando em que medida a provisão familiar na gestão dos riscos depende do trabalho feminino não remunerado. Verifica-se, assim, a proporção de famílias extensas e nucleares, a proporção de famílias nucleares biparentais com conjugues sem trabalho remunerado, proporção de mulheres chefes de família e proporção de mulheres assalariadas.

A análise estatística da Franzoni (2007), com amostra de 18 países latino-americanos, identifica três regimes de bem-estar. O primeiro seria o *regime produtivista-informal* (Argentina e Chile), um grupo com baixo grau de homogeneidade. Enquanto regime produtivista, suas políticas sociais se centrariam na formação de capital humano, no intuito de proporcionar aos indivíduos a possibilidade de gozarem de sistemas privados de proteção social e promover o crescimento econômico. Nesses países, por sua vez, haveria menor esforço de promover a *desmercantilização* do bem-estar e alto grau de *mercantilização*, isto é, acesso ao mercado de trabalho e renda via salários, bem como alta qualificação da força de trabalho. Apresenta o maior grau de formalização da força de trabalho e menor proporção de população autônoma não qualificada. O gasto social *per capita* em saúde, educação e total seria o maior da região, assim como haveria o melhor desempenho na gestão dos riscos. Por outro lado, predominaria as políticas sociais focalizadas. Em termos de familiarização, embora o grau desse grupo seja o menor de toda América Latina, esses países tem alta proporção de famílias nucleares biparentais com um cônjuge sem remuneração.

O segundo seria o *estatal-protetionista* (Brasil, Costa Rica, México, Panamá e Uruguai) seria o mais heterogêneo de todos. O nível de mercantilização da força de trabalho seria intermediário. Por outro lado, este seria o grupo com o maior grau de desmercantilização e de formação de capital humano, bem como a maior cobertura da população economicamente ativa. Assim, a autora afirma que, em contraste com o primeiro grupo, as políticas sociais seriam mais extensas e mais universalizadas da região, porém com alto grau de estratificação e com desempenho intermediário na gestão de riscos intermediário. O grau de familiarização seria maior do que aquele observado no grupo anterior, porém com menor proporção de família biparentais com um cônjuge sem remuneração.

Quadro 20 Tipologia de Franzoni (2007)

<i>Regimes</i>	<i>Estatal-productivista</i>	<i>Estatal-protetionista</i>	<i>Familiarista</i>
Mercantilização do trabalho	Alta	média	Baixa
Desmercantilização do bem-estar - Formação de capital humano - Proteção social	Alta Baixa	Alta Alta-estratificada	Intermediária Mínima
Familiarização	Intermediária via trabalho feminino não remunerado	Intermediária via trabalho feminino não remunerado	Máxima - papéis simultâneos de provisão de renda e cuidados
Países	Argentina e Chile	Brasil, Panamá e Uruguai , Costa Rica e México	Mediano: Guatemala, Equador, El Salvador, Peru, Colômbia e Venezuela Baixo: Bolívia, Honduras, Nicarágua e Paraguai

Elaboração própria a partir de Franzoni (2007) e Marcel e Rivera (2008).

O terceiro grupo seria o *familiarista* (Guatemala, Equador, El Salvador, Peru, Colômbia e Venezuela) o grupo mais heterogêneo de todos. Ele teria como marca Estados altamente débeis, com a formação de capital humano e proteção social com forma mínima de *desmercantilização* e pouco exitosos em mercantilizar o trabalho. Nas palavras de Franzoni (2007, p. 28): “Isso quer dizer que população depende em maior medida de salarios, mas tem muito mais dificuldade de obtê-los que em outros regimes” Baixos níveis de gasto social, cobertura e desempenho de bem-estar – por exemplo, alto

níveis de pobreza, em alguns casos mais da metade da população. A importância da família na gestão de riscos é a mais alta de todos os grupos. Por outro lado, neste grupo, haveria o menor grau de famílias nucleares biparentais com um cônjuge sem remuneração. De acordo com Franzoni (2007), isso decorre da centralidade da família na gestão dos riscos, refletindo, portanto, menos uma opção, mas mais uma necessidade. No **Quadro 21**, apresenta-se uma síntese da tipologia dessa autora.

Outro estudo que endossa a problematização levantada por Gough e Wood (2008[2004]), referente ao potencial analítico do conceito de *desmercantilização* no contexto dos países do sul, é o de Rudra (2007). Esta defende, inclusive, que a plena *mercantilização* consiste num critério empírico de distinção entre os regimes de bem-estar do norte em relação aos regimes do sul. Diferentemente de Gough e Wood (2008) e em convergência com Franzoni (2007), a autora não descarta a *desmercantilização* como ferramenta analítica importante dos países do sul, mas, antes, defende que estes tem se deparado historicamente com o *trade-off* entre *mercantilização* e *desmercantilização*. Tal *trade-off* não teria sido posto aos países do norte, na medida em que o processo de *mercantilização* das sociedades do norte teria ocorrido antes do surgimento dos *welfare states* nesses contextos. Em outras palavras, a *desmercantilização* teria ocorrido após o processo de plena *mercantilização*.

Em face desse *trade-off*, haveriam diferentes ênfases políticas entre os regimes do sul: de um lado, um grupo de países cujos esforços políticos curvam-se à promoção da *mercantilização*; de outro lado, um grupo de países cujos esforços políticos privilegiam a *desmercantilização*. Aos primeiros Rudra (2007) chama de *welfare states protecionistas* (*protective welfare states*), ao passo que os demais são classificados como *welfare states produtivistas* (*productive welfare states*)¹⁴⁵. Além de concentrar esforços políticos no processo de *desmercantilização*, os *welfare states protecionistas* frequentemente perseguiriam uma política econômica protecionista, incentivando as empresas domésticas e protegendo-as diante à competição no mercado internacional. Isso contribuiria para reduzir as pressões de contenção de custos, como artifício de aumento de competitividade, abrindo margem ao fornecimento de subsídios públicos a trabalhadores e empresas nos principais setores de industrialização. Em contrapartida, dado que a ênfase na *desmercantilização* dos *welfare states protecionistas* precedeu o

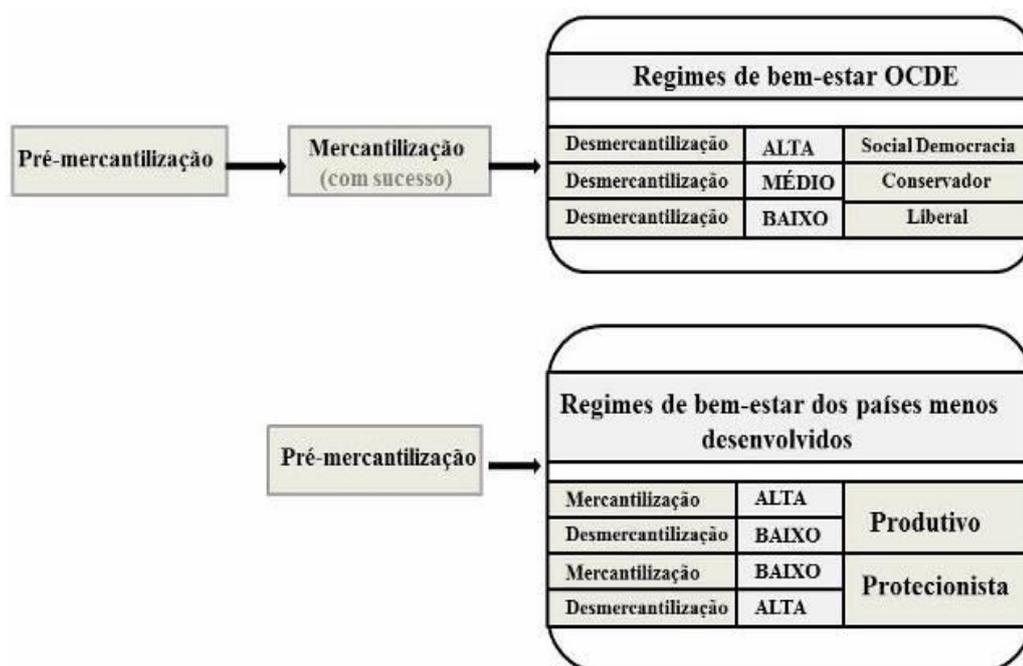
¹⁴⁵ A dicotomia protecionismo-produtivismo teria sido inspirada pelo trabalho de Sen e Dreve (1989), citados pela autora, os quais elaboraram uma tipologia que discrimina sistemas de proteção social voltados para ampliar as oportunidades dos indivíduos diante aqueles voltados para protegê-los.

processo de *mercantilização*, os direitos sociais fornecidos pelo Estado se restringiram a pequenos grupos de interesse ou nas categorias ocupacionais *mercantilizadas*.

Os *welfare states produtivistas*, por contraste, priorizariam a mercantilização e não raro apresentam uma trajetória histórica de desenvolvimento econômico alicerçada no setor de exportação de bens primários. Com forte integração no mercado internacional, há maior pressão sobre a indústria doméstica para conter os custos e se tornar mais competitiva. Isso limita a gama de direitos aos quais os trabalhadores têm acesso em comparação com os *welfare states protecionistas*.

Vejamos então como se estrutura a perspectiva analítica de Rudra (2007):

Figura 1 Mercantilização e desmercantilização em Rudra (2007)



Fonte: Rudra (2007, p.390, tradução livre)

Rudra (2007) testa sua tipologia empiricamente, buscando mensurar a predominância de *mercantilização* e *desmercantilização*, assim como o desempenho de bem-estar de cada contexto. Interessante notar que, diferentemente de Franzoni (2007), o grau de *mercantilização* não é mensurado a partir das políticas sociais que são fornecidas pelo mercado, tampouco pela formalização e grau de assalariamento das sociedades. A ênfase na *mercantilização* denota a prioridade dos gastos sobre em saúde pública básica, escola primária e secundária, o setor denominado de capital humano e que promove oportunidades para ascensão dos indivíduos no âmbito do mercado. O

desempenho, nesse quesito, é mensurado pelo grau de analfabetismo e taxa de crianças vacinadas contra difteria, tétano e coqueluche. Sob essa ótica, regimes produtivistas apresentariam conjuntamente alto gasto social e alto desempenho de bem-estar no setor de capital humano.

Para captar os *regimes protecionistas*, Rudra (2007) analisa a ênfase dos gastos sociais em programas de seguro e pensões, benefícios familiares, seguro-desemprego, aposentadoria, auxílio-doença e por incapacidade, regulações do mercado de trabalho e investimentos no ensino superior. A ideia é de que programas de seguros e sistemas de pensões são importantes canais de independência do mercado. Portanto, o alto gasto e desempenho nesses setores revelariam um maior esforço sobre a desmercantilização.

A análise estatística em clusters de uma amostra de 32 países com dados referentes a 1990 e 1997 identificou três grupos distintos. Esse resultado problematizou suas hipóteses iniciais, de acordos com as quais haveriam dois tipos ideais (*welfare state protecionistas* e *welfare states produtivistas*). Assim, Rudra (2007) sugere a existência de um tipo misto que congrega tanto características protecionistas quanto produtivistas.

Quadro 21 Regimes de bem-estar em Rudra (2007)

<i>Welfare States produtivistas</i>	<i>Regimes duais</i>	<i>Welfare States protecionistas</i>
Chile Colômbia Costa Rica Chipre Grécia Israel Coreia do Sul Kuwait Malásia República da Maurícia Panamá Paraguai Singapura Sri Lanka Tailândia Trinidad e Tobago	Argentina Brasil México Uruguai	Bolivia República Dominicana Egito El Salvador Índia Irã Lesoto Marrocos Tunísia Turquia Zâmbia Zimbábue

Elaboração própria a partir de Rudra (2007)

Negrito – países latino-americanos

Nesses termos, o primeiro grupo seria representativo dos *welfare states produtivistas*, em que o esforço sobre *mercantilização* seria maior do que a *desmercantilização*. Entre os países da América Latina situados nesse grupo, estão

Chile, Costa Rica, Colômbia, Panamá e Paraguai. No outro extremo, o terceiro grupo, seria representativo dos *welfare states protecionistas*, em que os esforços sobre desmercantilização superaria o esforço sobre a *mercantilização*. Em termos gerais, agruparam-se, especialmente, os países mais pobres, dos quais três são da América Latina: Bolívia, República Dominicana e El Salvador. Em meio a esses dois extremos estariam o segundo grupo: Argentina, Brasil, México e Uruguai. Nesse grupo, a ênfase sobre a *mercantilização* é maior do que sobre a *desmercantilização*, porém a proporção é menor do que os chamados países produtivistas. Por isso, a autora defende que esses países sejam denominados de *welfare states produtivos* fracos ou duais.

Pode-se dizer, então, que Rudra (2007) avança na discussão sobre a compreensão das diferenças entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos e as implicações dessas diferenças do ponto de vista analítico. À diferença de Gough e Wood (2008) que se pautam em grande medida por critérios descritivos para discriminar o contexto norte do sul, Rudra (2007) se foca fortemente em critérios empíricos: *mercantilização* e *desmercantilização*.

Não obstante, cremos que há problemas conceituais constitutivos nesse trabalho. O primeiro está na maneira pela qual se associa a naturezas de gastos sociais enquanto uma ênfase em *mercantilização*. Ainda que tenha papel crucial no que se entende por capital humano ou políticas de oportunidade de integração no mercado, parece ser um contrassenso caracterizar os gastos sociais em educação como processo de *mercantilização*. A rigor, o investimento público em educação revela *desmercantilização* e, mais do que isso, representa uma prática histórica de fundação dos welfare states ocidentais (MARSHALL, 1967; POLANYI, 1980; STEPHENS, 2010). Pelo prisma conceitual de Rudra (2007), por exemplo, torna-se complicado classificar casos como o chileno em que a política de educação e saúde foram transferidas para o mercado (BURTON, 2012). O segundo problema repousa na forma pela qual o conceito de *desmercantilização* é operacionalizado. O viés latente de sua análise se dá em função da pouca atenção à dimensão da cobertura das políticas sociais analisadas¹⁴⁶. É paradoxal afirmar que determinado país confere ênfase política à *desmercantilização*, sendo que a cobertura dos seus direitos sociais se restringe a grupos restritos.

¹⁴⁶ Ver tabela 2 (RUDRA, 2007, p. 390)

Por fim, vale destacar que o escopo analítico de Rudra (2007) é limitado, dando ênfase excessiva à submissão das políticas sociais às políticas econômicas. Prova disso é a disjunção entre análise empírica – que revela a existência de três clusters – frente ao seu alicerce analítico conformado pela dicotomia entre *welfare states produtivistas* e *welfare protecionistas*. Essa disjunção entre teoria e análise empírica sugere que o arcabouço analítico de Rudra (2007) revela-se débil para captar não apenas a complexidade dos regimes latino-americanos, senão dos regimes do sul global.

3.3 PERSPECTIVA INTEGRADA, PRODUTIVISMO E A SEMELHANÇA COM O CASO ASIÁTICO.

Nessa seção discutiremos dois estudos que comungam vários aspectos comuns: a perspectiva analítica integrada entre política social e política econômica, a ênfase ao caráter produtivista dos regimes de bem-estar latino-americanos e o paralelo traçado entre estes e os regimes de bem-estar asiáticos. O primeiro estudo, nessa linha, é o de Draibe e Riesco (2006, 2007, 2011) que inspiram-se amplamente nos trabalhos de Gough e Wood (2008) e nos estudos comparativos do leste asiático.

Desde que foi submetido às análises comparadas inspiradas pela tipologia de Esping-Andersen (1991), uma das principais características atribuídas aos países asiáticos é o produtivismo: isto é, em vez de perseguirem objetivos de redistribuição e gestão dos riscos sociais, as políticas sociais asiáticas direcionam-se fundamentalmente ao aumento da produtividade. Caracterização semelhante foi atribuída tradicionalmente aos países latino-americanos. Como destacam Draibe e Riesco (2006, 2007, 2011), os estudos empreendidos pela CEPAL, liderados por Raul Prebisch, classificavam o Estado latino-americano como desenvolvimentista. Na esteira dessa tradição, os autores sugerem como aporte analítico da América Latina o conceito nuclear de Estado de Bem-estar desenvolvimentista latino-americano (ELADBES) para destacar que a modernização das estruturas produtivas e sociais se deram concomitantemente e atreladas ao desenvolvimento da proteção social. Nas palavras dos autores,

[...] de forma ainda mais contundente do que nos casos da Ásia, os sistemas de proteção social foram um componente essencial dos Estados desenvolvimentistas latino-americanos, ao promover a modernização das estruturas produtivas e sociais e tornar possível a transformação de vastos trabalhadores agrícolas tradicionais em assalariados dos novos tempos,

incorporados nas estruturas e dinâmicas próprias da economia urbana de mercado (DRAIBE; RIESCO, 2006, p. 27).

Tal qual Filgueira (1997, 2005), Barba (2004, 2005) e Pribble (2011), tais autores conferem ênfase ao modelo de industrialização na formatação dos Estados de bem-estar na América Latina. A centralidade dessa característica se traduz no próprio conceito a partir do qual Draibe e Riesco (2006) propõem analisar a América Latina, qual seja: *Estado desenvolvimentista de Bem-estar latino-americano*. A opção pela abordagem integrada entre política social e política econômica, de fato, parece ser promissora para se compreender a região latino-americana. Como Draibe e Riesco (DRAIBE, 2007; 2006, 2007, 2011) pontuam, a vantagem dessa perspectiva é que ela se vincula fortemente com uma abordagem histórica.

Nessa abordagem, então, o Estado de bem-estar seria um fenômeno moderno cujo desenvolvimento de suas instituições se deram no processo de modernização social. O vínculo entre modernidade e Estado de bem-estar, todavia, não implica em cair nas antigas formulações das denominadas *teorias da modernização*, nas quais presume-se a existência de dois tipos ideais de sociedades: as agrário/comunitárias e industriais/urbanas. Sob esse viés, o processo de modernização seria um percurso linear da primeira para a segunda, culminando num quadro de convergência das sociedades.

Assim como Gough e Wood (2008), os autores se filiam à abordagem desenvolvida por Therborn (1995), cujo aporte sociológico sinaliza diferentes rotas para a modernidade. Dessa abordagem extrai-se a ideia de que a América Latina traçou um percurso próprio e, mais do que isso, que dentro da própria região houveram distintas trajetórias de modernidade. Tais trajetórias estruturam a diversidade de formas de Estados de Bem-estar desenvolvimentistas na região.

Os autores apontam quatro trajetórias: 1) **Padrão colonial clássico sobre os antigos impérios** – (México, Peru, alguns países da América Central) - REGIÕES SECULARMENTE COM ALTA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA; POPULAÇÕES INDÍGENAS NUMEROSAS; GRANDES SENHORIOS EM TODAS AS ÉPOCAS PRÉ -MODERNAS (PRÉ-HISPÂNICAS, COLONIAIS E OLIGÁRQUICA PÓS-INDEPENDÊNCIA); 2) **Padrão Modernidade precoce com base na imigração tardia** (Argentina, Uruguai, regiões como São Paulo, Patagônia chilena) - Regiões de baixa produtividade agrícola pré-moderna; Populações indígenas pouco significativas, exterminadas no fim do séc. XIX; Escasso ou inexistente desenvolvimento senhorial pré-moderno; Manifestação relativamente débil de culturas e

sociedades pré-modernas; **3) Padrão Colonos pobres às margens dos antigos impérios** (Costa Rica, Chile, regiões dos países maiores); Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna; Populações indígenas medianamente significativas; presença de campesinato independente, mais ou menos significativa, em todas as épocas. **4) Sociedades escravistas e de plantations** - (Brasil, Cuba e outros países do Caribe) - Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna; Relativamente escassa presença ou extermínio precoce de populações indígenas (DRAIBE; RIESCO, 2007, 2011).

Há que se pontuar, entretanto, que tal trabalho padece de limitações metodológicas. Em primeiro lugar, a comparação entre os regimes latino-americanos e regimes asiáticos se faz sob um critério bastante vago, qual seja, de que ambos desenvolveram suas estruturas produtivas e de proteção social de forma concomitante. Aspectos chave de comparação como características institucionais, generosidade dos sistemas de proteção social e o desempenho de bem-estar não são analisados. Além disso, cabe dizer que, para além do produtivismo, outras características têm sido apontadas pelos estudos comparados como constitutivas dos regimes asiáticos, como a cultura confucionista e o familiarismo. Mais do que isso, os estudos comparativos asiáticos tem defendido a existência de diferentes modelos de produtivismo nessa região (PENG; WONG, 2010)¹⁴⁷.

Outra limitação desse trabalho reside na diferenciação dos regimes latino-americanos feita com base numa análise comparativa histórica. Conforme pontuam Mahoney e Rueschmeyer (2003, p. 11), “a pesquisa histórica comparativa é fundamentalmente concernida com explanação e identificação de configurações causais que produzem os maiores resultados de interesse”. Nesse sentido, faz-se necessário delinear a relação causal entre os processos históricos. Ainda segundo tais autores, mesmo se a ideia explanatória é desenvolvida em um trabalho sob uma instância descritiva, esta tem que ser posta sob teste em diferentes análises de casos. Isso significa que, acima de tudo, há que ter diálogo entre teoria e evidência para produzir avanços na análise comparativa histórica.

¹⁴⁷ Peng Wong (2010) identificam a existência de dois padrões de regimes de bem-estar asiáticos: um denominado de *inclusivo*, composto por Japão, Taiwan e Coréia do Sul, que apresentam um sistema de proteção inclusivo, universalista com traços redistributivas; o segundo seria individualista, prevalente na região, que é orientado para o mercado e onde há poucos programas de seguro para os trabalhadores. Este tipo seria observado em Singapura, Hong Kong e China.

Tais requisitos metodológicos estão ausentes no referido trabalho. Draibe e Riesco (2011) se pautam por características históricas, econômicas e sociais semelhantes entre os países desde o período colonial para agrupá-los, porém não há exposição de evidências – seja a partir de dados empíricos seja a partir de estudos de casos - que fundamentem: 1) as semelhanças e as disparidades entre os regimes de bem-estar dos países agrupados e dos países separados; 2) e de que há relação causal entre características e processos ao longo da história e a formatação de certos padrões de *regimes de bem-estar*. Assim, falta uma exposição sistemática a respeito do vínculo causal entre determinadas características históricas presentes em cada país ou região e a configuração de seus *regimes de bem-estar*. Por exemplo, ao elencar aspectos como economia do período colonial, proporção de população indígena e presença de sociedades pré-modernas¹⁴⁸, não se explicita qual é o impacto de um destes elementos sobre as políticas sociais contemporâneas.

O segundo estudo a ser mencionado é o de Del Valle (2009; 2008) que congrega muitos aspectos em comum com a perspectiva de Draibe e Riesco (2006, 2011). Isso, pois, ele se filia à perspectiva de análise integrada entre política social e política econômica, sugerindo a existência de uma relação sistêmica entre elas, isto é, uma influência mútua entre esses dois âmbitos. Sob essa perspectiva, o modelo de industrialização de substituição de importações ocupa um lugar destacado como fonte de explicação do caráter dos sistemas de proteção social na América Latina.

Além disso, o autor estabelece paralelo entre os *regimes de bem-estar asiáticos* e os *regimes de bem-estar latino-americanos*, sobretudo, no que tange o caráter produtivista; isto é, em que as políticas sociais são direcionadas, em grande medida, para promover a inserção produtiva da mão de obra, no intuito de fomentar o crescimento econômico. A estratégia produtivista estimularia, ainda, a independência dos indivíduos do Estado para perseguirem fontes de proteção social privadas, de modo que os recursos públicos pudessem se concentrar no investimento sobre a infraestrutura. Em essência, segundo Del Valle (2008), o produtivismo consiste na submissão das políticas sociais aos objetivos perseguidos pela política econômica.

¹⁴⁸ Neste ponto, as ponderações de Haggard e Kaufman (2008) que não desconsideram a influência do período colonial sobre o sistema de proteção social, mas atentam que elas não são determinantes, haja vista as discontinuidades políticas ocorridas ao longo do século XX que provocaram mudanças consideráveis nos *regimes de bem-estar*.

Del Valle (2008) pondera, no entanto, que os estudos sobre a América Latina que abordam essa questão, a analisam de forma superficial, razão pela qual ele se propõe a aprofundá-la. Para tanto, realiza-se uma análise comparativa dos regimes latino-americanos, com base nos seguintes indicadores, referentes ao período entre 1998/1999 e 2002/2003: o nível de gastos social *per cápita*; o nível de gasto social em porcentagem com o gasto total e em porcentagem com o PIB. A partir dessa análise, o autor identifica certo padrão particularmente em torno da porcentagem com o gasto total e em porcentagem com o PIB, nos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Segundo o autor, de um lado, o padrão da porcentagem do gasto social em proporção com o gasto público total refletiria a preocupação com prioridade fiscal; de outro lado, o padrão do gasto social em relação com o PIB refletiria a prioridade macroeconômica. Em suma, tal padrão denunciaria a submissão das políticas sociais aos objetivos econômicos e, portanto, explicitaria o caráter produtivista dos referidos regimes.

Em contraste com Draibe e Riesco (2011, 2007), Del Valle (2008) não concebe o produtivismo como uma característica geral dos regimes latino-americanos. Nessa perspectiva, haveriam dois grandes grupos de regimes na América Latina: *Regimes de bem-estar produtivistas* (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Uruguai e Venezuela) cujas políticas sociais se norteiam pela estrutura ocupacional formal e tem por prioridade promover emprego e assalariamento. Privilegia o aumento da produtividade e funcionaria como um regime de bem-estar compensatório promovendo subsídios ao mercado, o qual permanece sendo a principal instância de satisfação de necessidades sociais. Para promover o crescimento econômico, os principais setores de investimentos são em capital humano. Assim, a intervenção estatal se destina a tentar manter altos os níveis de emprego e renda. Conforme o autor, neste grupo, Argentina e Uruguai teriam o maior nível de desmercantilização dos serviços básicos.

Regimes de bem-estar residuais (Panamá, República Dominicana, Equador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Peru, Paraguai e Nicarágua) – no qual o sistema de proteção social é pouco desenvolvido. O nível de renda é determinante para o acesso aos direitos sociais, uma vez que não existe um sistema extenso não contributivo. Em circunstâncias tais, o acesso a tais direitos depende fortemente da posição que as pessoas têm no mercado de trabalho. Além disso, a provisão pública de serviços básicos, muitas vezes vinculada ao mercado, restringe-se em grande medida aos setores urbanos, os quais são minoritários. Uma vez que há pouca regulação do mercado de trabalho, abre-se margem, por sua vez, para o desenvolvimento do trabalho informal

como atividade laboral normalizada, de modo que a regulação estatal se restringe a áreas estratégicas que requerem uma qualificação mínima.

Del Valle (2008) explora, ainda, as diferenças entre a experiência asiática e latino-americana, sublinhando que, a despeito de comungarem o caráter produtivista, tais regiões percorreram trajetórias distintas. Nos últimos cinquenta anos, os países asiáticos teriam se desenvolvido de um *regime residual* em direção ao um *regime conservador*, na medida em que promoveram a universalização das políticas de educação e de saúde, apesar da familiarização, estrutura patriarcal e forte presença do mercado. Os países latino-americanos, por contraste, teriam aprofundado o seu caráter estratificado, estruturando-se a partir de programas de seguros destinados apenas para contribuintes e com políticas focalizadas para os setores mais pobres. Grande parte dos benefícios sociais estariam concentrados em certos grupos ocupacionais, ao passo que os setores mais pobres teriam acesso a um universo muito reduzido de benefícios. Assim, nas palavras do Del Valle (2008, p. 21), “existem dois níveis de exclusão, por um lado, a que se produz em termos de estar dentro ou fora da estrutura ocupacional; por outro, estar incorporado de maneira formal ou informal e precária”.

Assim, pode-se dizer que a comparação entre regimes asiáticos e regimes latino-americanos estabelecida por Del Valle (2008) é metodologicamente mais substantiva do que aquela apresentada por Draibe e Riesco (2006). Isso, pois, ele traça tanto as questões que tais regimes têm em comum – ex. o produtivismo - quanto às questões que eles se diferem – ex. a informalidade e a estratificação – proporcionando um avanço analítico em torno desse paralelo. Diferentemente de Draibe e Riesco (2006), o autor atenta à heterogeneidade da região latino-americana, afirmando que o caráter produtivista não é uma constante, senão está presente fortemente nos países mais ricos.

Entretanto, Del Valle (2008) confere ênfase excessiva à dinâmica entre Estado e economia e, sobretudo, aos interesses econômicos do Estado. A ideia geral de que, na América Latina, as políticas sociais se submetem aos interesses econômicos desconsidera o impacto que os diferentes grupos políticos, uma vez no poder, exercem na condução da política estatal (ESPING-ANDERSEN, 1985; HUBER; STEPHENS, 2001; KORPI, 2006). Em segundo lugar, embora avance na discussão a respeito do paralelo entre os regimes latino-americanos e os regimes asiáticos, a análise de Del Valle (2008) ainda é insuficiente. Particularmente, sua análise empírica é problemática, com base na qual o autor diagnostica a submissão das políticas sociais aos interesses produtivos. O recorte temporal 1998/1999 e 2002/2003 analisados representam um

período de recuperação econômica para muitos países. Nesse sentido, corre-se o risco de captar efeitos não-sistemáticos. Como sustenta King *et al* (1994), tendo em vista que a realidade social é complexa, há que se distinguir os dados coletados em variáveis sistemáticas e variáveis não sistemáticas. As primeiras aludem aos fatores persistentes e habituais de um fenômeno estudado, enquanto as outras referem-se aos fatores aleatórios que não determinam a variável dependente. Finalmente, seria interessante Del Valle (2008) realizar uma análise histórica longitudinal, para verificar se a característica identificada representa um padrão histórico ou apenas uma contingência do período de recuperação econômica.

3.4 OS REGIMES DE BEM-ESTAR NO NOVO MILÊNIO

Os estudos acerca dos quais tratamos até agora analisavam os regimes de bem-estar em duas fases: 1920-1980 e 1980 a 2000. Assim sendo, nenhum deles abrange a situação dos *regimes de bem-estar* no novo milênio, período que, como pontuamos no capítulo anterior, foi marcado mudanças substantivas nos cenários político e social da América Latina. Destinamos, então, a presente seção para abordar os estudos que tem buscado identificar tais mudanças, apresentando um diagnóstico sobre a nova feição dos *regimes de bem-estar* na região.

O primeiro estudo voltado para interpretar tais mudanças é o de Levistky e Roberts (2011) que tem por enfoque o desenvolvimento das políticas econômicas e sociais nos países presididos por governos de esquerda, com recorte temporal entre 1998 e 2010. No âmbito da política econômica, elenca-se três tipos ideais, em torno dos quais os países são agrupados: *política ortodoxa* conformada pelos preceitos do liberalismo econômico, atribui ampla importância à estrita disciplina fiscal e monetária; independência do banco central; prioridade do controle da inflação, da estabilidade econômica e do rápido crescimento; tende (embora nem sempre) a promover privatização; inclina-se à abertura comercial, com regimes de investimentos externos; baixos impostos; taxas de juros atrativas e poucas restrições ao fluxo de capitais no âmbito doméstico. Segundo os autores, o cerne da política macroeconômica de Brasil, Chile e Uruguai seria ortodoxa.

O segundo tipo ideal seria a *Política estatista* caracterizada por conferir um papel crescente de controle estatal sobre a atividade econômica, tal como sobre o

mercado, investimento externo e fluxo de capitais. Por vezes, regulam-se atividades econômicas privadas através do controle de preços, do fluxo de capitais externos e nacionalização de setores industriais estratégicos, em especial, aqueles referentes aos recursos naturais. Não necessariamente desmancham o princípio da propriedade privada ou a competitividade dos mercados, mas os subordinam aos interesses nacionais ou redistributivos. Podem lançar mão da expansão do gasto público e da flexibilização da política monetária, frequentemente violando a independência do banco central, como estratégia de alavancar o crescimento econômico e o consumo interno. O único integrante desse grupo seria a Venezuela.

As *políticas heterodoxas*, por último, figurariam num tipo misto em meio aos extremos *ortodoxo* e *estatista*, ora se valendo desta ora daquela política. Conjuga-se, portanto, intervenção estatal – desafiando os princípios ortodoxos – sem desrespeitar o modelo de economia de mercado. O Estado ocupa centralidade no modelo de desenvolvimento, tomando controle sobre setores industriais estratégicos, impondo de forma seletiva o controle de preços, fluxo de capitais externos e investimentos. Entre os governos de esquerda, Argentina, Bolívia e Equador estariam nesse grupo.

No âmbito das políticas sociais, Levistky e Roberts (2011) apontam três estratégias de redistribuição. A primeira se deu a partir da *expansão dos gastos sociais* para políticas sociais já existentes, para programas de transferência de renda condicionada, bem como para a criação de novas políticas, especialmente, focalizadas para os pobres, na área de habitação, educação, assistência médica e subsídios alimentícios para comunidades de baixa renda. Os dois maiores exemplos seriam o Brasil e a Venezuela, nessa direção. A segunda estratégia deu-se por meio da *expansão da cobertura de programas existentes* para grande parte da população que não tinha acesso. Os exemplos disso foram, especialmente, Chile e Uruguai.

A terceira estratégia foi a *política de mercado de trabalho*, com a expansão do salário mínimo, reformas da legislação para expandir os direitos trabalhistas, facilitação da barganha coletiva, e criação ou expansão de empregos públicos. Os exemplos disso seriam Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. A quarta estratégia, finalmente, seria a *redistribuição de propriedades e riquezas* a partir da nacionalização de empresas e reforma agrária. Os únicos exemplos seriam a Bolívia e a Venezuela.

Quadro 22 Regimes de bem-estar em Levistky e Roberts (2011)

	<i>Política Econômica</i>	<i>Estratégia de redistribuição</i>	<i>Regime</i>
Argentina	Heterodoxo	Facilitação da barganha coletiva; política de valorização do salário mínimo; criação ou expansão de empregos públicos; expansão dos direitos trabalhistas e fortalecimento dos sindicatos.	Heterodoxo
Brasil	Ortodoxo	Crescimentos dos gastos; políticas sociais focalizadas; expansão dos serviços públicos; valorização do salário mínimo; criação e expansão de empregos públicos; fortalecimento dos direitos trabalhistas.	Social liberal
Bolívia	Heterodoxo	Reforma agrária; nacionalização de empresas.	Heterodoxo
Chile	Ortodoxo	Expansão da cobertura; políticas de valorização salário mínimo; expansão dos direitos trabalhistas	Social liberal
Equador	Heterodoxo	Aumento de impostos sobre empresas multinacionais e reforma agrária;	Heterodoxo
Peru	Ortodoxo	Poucos investimentos em políticas sociais	Ortodoxo
Venezuela	Estatista	Reforma agrária; nacionalização de empresas; crescimento dos gastos sociais e de políticas focalizadas; expansão dos serviços públicos	Estatista
Uruguai	Ortodoxo	Expansão da cobertura; políticas de valorização salário mínimo; expansão dos direitos trabalhistas; fortalecimento dos sindicatos	Social liberal

Elaborado a partir de Levistky e Roberts (2011).

Ao combinar as características das políticas econômicas e políticas sociais, Levistky e Roberts (2011) elaboram a sua tipologia. Vê-se, a partir do **Quadro 23**, que regimes que combinam política econômica ortodoxa com políticas sociais redistributivas são denominados de *social liberais*. Os exemplos desse grupo seriam Brasil, Chile e Uruguai. Os *heterodoxos* seriam o segundo grupo, em que há intervenção do Estado na economia, embora por vezes se sirvam de políticas ortodoxas, associadas com políticas de mercado de trabalho, reforma agrária e nacionalização de empresas como estratégia redistributiva. Nesse grupo se enquadrariam Argentina, Equador e Bolívia. O terceiro grupo se insere apenas o Peru que conjuga política econômica ortodoxa com políticas sociais restritivas. Portanto, tal país é classificado como

ortodoxo. Por último, estaria a Venezuela, classificada como estatista, em função da forte intervenção exercida na economia conjugada com políticas sociais focalizadas e redistribuição de riqueza via nacionalização de empresas e reforma agrária.

Sobre os modelos proteção social repousa o enfoque analítico do trabalho de Cecchini e Martinez (2011). Para caracterizar, então, os diferentes modelos de proteção social na região, os autores de pautam por três critérios de análise: os níveis de gasto social e cobertura, o reconhecimento constitucional de direitos e enfoques da proteção social.

Pautados por dados referentes ao ano de 2008, Cecchini e Martinez (2011) analisam os seguintes indicadores: gasto social *per cápita*, total em porcentagem do PIB; gasto em programas de seguro e assistência social em porcentagem com o PIB; gasto em saúde e educação em porcentagem com o PIB. No campo da cobertura, os indicadores utilizados são: cobertura dos programas de seguro; pensões e aposentadoria em áreas urbanas; cobertura em programas de saúde, taxa de matrícula na escola secundária. Com base nesses indicadores, a análise estatística revelou três grupos de países: 1) *países como maiores níveis de gasto e cobertura* – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai; 2) *países com nível intermediário de gasto e cobertura* – Colômbia, México e Venezuela; 3) *países com baixos níveis de gasto e cobertura* – Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana.

Quanto ao reconhecimento de direitos sociais no nível constitucional, os autores observam que diversos países teriam logrado esforços nesse sentido. Todavia, nem sempre tais esforços no nível legal são traduzidos em medidas efetivas no nível prático. O **Quadro 24** ilustra a observação dos autores referente à disjunção entre a garantia legal de direitos e sua efetivação institucional no nível da proteção social.

Quadro 23 Enfoque de direitos sociais e garantias sociais na América Latina

	<i>Reconhecimento Constitucional de direitos sociais</i>	<i>Enfoque de direitos sociais na proteção social</i>
Argentina	Sim	Sim
Bolívia	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim
Chile	Não	Sim

Colômbia	Sim	Sim
Costa Rica	Sim	Sim
Equador	Sim	Não
Guatemala	Não	Sim
México	Sim	Sim
Panamá	Não	Não
Paraguai	Não	Sem informação
Peru	Não	Não
Uruguai	Sim	Sim
Venezuela	Sim	Sim

Fonte: Cecchini e Martínez (2011, p. 75–76)

Para analisar as características, Cecchini e Martinez (2011) elaboram três *tipos ideais* de diferentes enfoques de proteção social. O primeiro enfoque seria *Proteção social como assistência e acesso à promoção* que inclui Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e República Dominicana. Neles vigoram baixos níveis de cobertura em programas de seguro, baixos gastos sociais totais, bem como baixa qualidade e desigualdade acesso às políticas sociais não contributivas. Nesse modelo, o viés da proteção social recai sobre os pobres e segmentos sociais vulneráveis, razão pela qual prevalecem as políticas sociais focalizadas, em particular, os PTC's “desempenham um papel fundamental e contam com forte apoio da cooperação internacional”(CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 81, tradução livre).

O segundo grupo é classificado como posição intermediária entre *assistência e acesso à promoção e garantia cidadã*. Seus esforços têm se concentrado em políticas focalizadas sobre as populações em situação de extrema pobreza, a partir dos PTC's e outras políticas sociais não contributivas no âmbito da saúde e dos programas de pensões. Percebe-se, ainda, um empenho sobre aumento dos gastos em políticas universalistas e na expansão da cobertura de grupos outrora excluídos do sistema de proteção social. Entretanto, Cecchini e Martinez (2011) observam que há pouca coordenação entre as políticas focalizadas e universalistas. Nesse grupo estão Bolívia, Colômbia, El Salvador, México e Panamá.

O último grupo é classificado como *Proteção social como garantia cidadã* que inclui Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai. Nesses países, observa-se uma tendência em direção à garantia e ao desenvolvimento da cidadania social por meio de

políticas universalistas e políticas focalizadas. Diferentemente do grupo anterior, as políticas focalizadas são entendidas como um instrumento para garantir acesso às políticas universalistas. Além disso, há crescente articulação entre componentes de proteção social contributivos com componentes não contributivos. Especialmente no Brasil e no Chile foram testemunhadas iniciativas na melhoria de serviços sociais e fortalecimento da coordenação intersetorial.

Pode-se dizer, então, que Cecchini e Martinez (2011) revelam um quadro bastante distinto do período pré-2000. Trata-se de uma análise que trás elementos interessantes, na medida em que atualiza as informações acerca do caráter institucional das políticas sociais na América Latina. Especialmente, destaca-se o papel fundamental exercido pelos PTC's em quase todos os países, fato que não se observava nos períodos anteriores. Ao mesmo tempo, os autores atentam para as diferentes formas pelas quais os PTC's são operacionalizados e articulados com as outras instâncias da proteção social. Em termos gerais, ainda, verifica-se o avanço na qualidade dos serviços públicos apresentados.

O trabalho de Salej (2013) é o terceiro estudo que apresentaremos. Seu enfoque analítico repousa nos países identificados por ela com *médio a alto esforço de bem-estar*, a partir dos anos 1980, quais sejam, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguai e Venezuela. A partir da análise do QCA, como pontuamos anteriormente, a autora sublinha quais foram os fatores determinantes no desenvolvimento do welfare state, em cada um desses países, após 1980. Ela identifica duas trajetórias: os países “Desenvolvimentistas Democratas a Esquerda (DDE)” – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguai e Venezuela - que conjugam desenvolvimento econômico, longa trajetória democrática e esquerda forte; e os “Desenvolvimentistas Abertos a Direita” (DAD) - México e Panamá – nos quais se observa desenvolvimento econômico, abertura comercial e esquerda fraca.

Para avaliar cada um desses grupos, Salej (2013) se inspira nas três dimensões *mercantilização*, *desmercantilização* e *familiarização* – bem como nos indicadores utilizados por Franzoni (2007), atualizando a sua análise estatística. Ao mesmo tempo, a autora estabelece relação com o aparato conceitual trabalhado por Cecchini e Martinez (2011). Finalmente, ela discute o desempenhos dos regimes em torno dos chamados *riscos oclusos* que referem-se: a não mercantilização ou a mercantilização precária entre grupos vulneráveis como mulheres, negros e grupos étnicos; e diferenças na mercantilização.

No grupo DDE, a autora identificou os maiores e melhores índices de mercantilização, menor desigualdade, maior gasto social, bem como maior índice de desmercantilização. A qualidade da mercantilização é menos precária do que a observada no grupo DAD. É o grupo que mais se aproxima do padrão de proteção social como garantia cidadã. A Venezuela figuraria no limite em direção ao padrão observado nos países DAD, pois dispõe do menor grau e pior condição de mercantilização e com menor grau de desmercantilização. Além disso, apresenta maior peso do trabalho não remunerado na gestão de riscos familiares.

No grupo DAD, a autora verificou maior PIB *per cápita*, porém com maiores níveis de pobreza. Além disso, aponta-se maiores problemas na qualidade da mercantilização, menor urbanização, menor grau de gastos sociais, de modo a apresentar menor grau desmercantilização. Não se alcançou o padrão de proteção como garantia cidadã e a família tem um papel mais decisivo na gestão dos riscos em comparação com o grupo anterior, ou seja, há maior grau de familiarização.

Salej (2013) observa, ainda, que não há diferenças substantivas entre os dois grupos em relação à gestão dos riscos ocultos. De maneira geral, a mercantilização da força de trabalho das mulheres se dá num padrão inferior aos dos homens e o trabalho não remunerado ainda se concentra entre as mulheres. Não há grandes diferenças em termos de direitos sociais para as mulheres. Em relação aos indígenas, os dois grupos apresentam precariedades na inserção do mercado, mas são ainda mais expressivas no grupo DLD.

Cabe dizer, portanto, que o trabalho de Salej (2013) apresenta uma dimensão extremamente cara para a compreensão *dos regimes de bem-estar latino-americanos* que, com base em nossa revisão bibliográfica, pode-se dizer que é invisibilizada na maioria dos estudos: os riscos ocultos. De um lado, a autora contribui para a compreensão do quadro relativo à equidade de gênero e às políticas públicas engajadas nessa direção, dimensão pouco explorada pela literatura, apenas Franzoni (2007) se mostrou atenta a tal dimensão. De outro lado, para além das questões de gênero, Salej (2013) atenta para as desigualdades raciais e étnicas. Isso implica em assumir que tais fatores estiveram historicamente associados às desigualdades na região e, por isso, consistem em riscos cruciais para os regimes de bem-estar latino-americanos administrarem. Por falta de dados, entretanto, Salej (2013) não pôde realizar uma análise aprofundada, especialmente, sobre as desigualdades raciais.

3.5 O QUE PODE SER EXTRAÍDO DA COMPARAÇÃO ENTRE TIPOLOGIAS?

Na presente seção, buscaremos realizar uma *meta-análise* das diferentes tipologias dos regimes de bem-estar na América Latina. Segundo R.P. Burns e R. Burns (2008), a *meta-análise* consiste numa “análise da análise” que nos permite combinar e comparar resultados entre uma série de estudos similares, de modo a confirmar ou refutar as conclusões presentes em cada estudo. Nas palavras dos autores: “No estudo individual, as unidades de análise são as observações individuais. Em meta-análise, as unidades de análise são os resultados de estudos individuais”(2008, p. 534).

Ainda segundo tais autores, o aspecto essencial para uma meta-análise seria determinar as variáveis que serão comparadas entre os diferentes estudos. Parte considerável dessas variáveis que selecionamos foram inspiradas na *meta-análise* realizada por Arcanjo (2006) acerca dos regimes de bem-estar da OCDE. São elas: a) o recorte temporal dos indicadores utilizados em cada tipologia; b) o tamanho amostral dos países considerados na análise; c) o número de clusters encontrados em cada estudo; d) as diferentes classificações dadas a cada país ou a um grupo de países, de modo a confirmar ou contrapor as características mais salientes da cada regime; e) as dimensões institucionais consideradas para formular cada regime (ex. Estado, Mercado, Família ou comunidade); f) as diferentes opções de variáveis e indicadores pelas quais os autores se pautam para mensurar o conceito pilar do paradigma dos regimes de bem-estar: a *desmercantilização* (ex. enfoque maior sobre as políticas de educação e saúde ou sobre os programas de pensões e renda mínima)¹⁴⁹. O objetivo principal é apontar confirmações e contradições em torno da interpretação dada aos países, nos termos de análise dos paradigmas de bem-estar.

As comparações serão empreendidas por meio da parte empírica dos trabalhos, uma vez que, até agora, buscamos focar as questões teóricas¹⁵⁰. Por essa razão, excluimos dessa seção os trabalhos que não se pautam por uma análise empírica, como

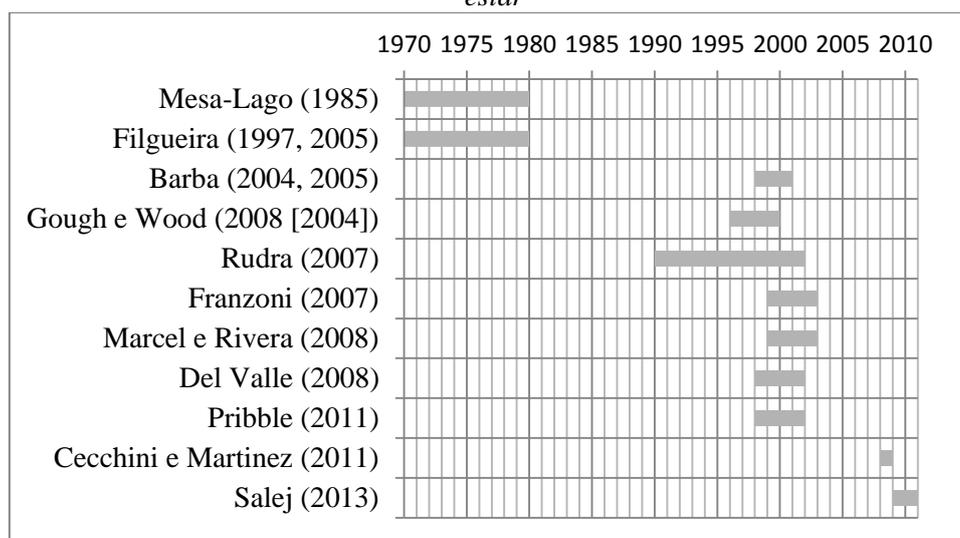
¹⁴⁹ Arcanjo (2006) demonstra isso na sua comparação das tipologias dos regimes de bem-estar europeus.

¹⁵⁰ Pontuo isso, pois, algumas análise empíricas por essa razão incorporam todas as dimensões levantadas na discussão teórica. Por essa razão, é possível que existam alguma disparidade em torno da caracterização das tipologias realizadas nesta seção em relação à caracterização feita anteriormente. Por exemplo, em sua discussão teórica, Pribble (2008) se pauta em fatores históricos que são, posteriormente, adicionados à sua análise empírica. Da mesma maneira, Del Valle (2008) discute do ponto de vista teórico a relação entre política econômica e política social, porém sua análise empírica se concentra na segunda dimensão.

é o caso de Draibe e Riesco (2011) e Levisky e Roberts (2011). Igualmente, excluiremos o estudo de Barrientos (2008), pois este condensa todos os países da América Latina em um grupo de regime, tornando, em grande medida, improdutiva sua inserção na comparação das diferentes classificações e agrupamento de países.

Isso posto, cabe dizer que o aspecto fundamental para iniciar a *meta-análise* dos regimes de bem-estar reside no recorte temporal de cada estudo.

Gráfico 5 Comparação dos diferentes recortes temporais nos estudos sobre regimes de bem-estar



Elaboração própria a partir de Filgueira (1997); Barba (2004); Gough e Wood (2008[2004]); Franzoni (2007); Rudra (2007); Del Valle (2008); Marcel e Rivera (2008); Cecchini e Martínez (2011); Pribble (2011); Salej (2013).

Com base no **Gráfico 5** é possível, portanto, identificar três padrões de análise: o primeiro que repousa sobre os anos 1980 e 1970 - Filgueira (1997), Barrientos (2008) -; o segundo grupo concernente ao período do final da década 1990 e o início da década 2000 – Barba (2004, 2005), Barrientos (2008), Martinez Franzoni (2007), Marcel e Rivera (2008), Del Valle (2008), Pribble (2008) e Rudra (2007). Nota-se que Barrientos (2008) aparece mais uma vez, na medida em que ele apresenta uma tipologia para ambos os períodos. Em relação a Pribble (2011), convém pontuar que, embora tenha se pautado pelo método histórico comparativo, a sua análise empírica refere-se ao período 1998 – 2003. O terceiro padrão se dá entre o início da década 2000 até 2011 – Cecchini e Martinez (2011) e Salej (2013). Pode-se dizer que o primeiro grupo refere-se ao período **pré-reforma**, o segundo grupo reporta-se ao período **pós-reformas** e o terceiro ao contexto de ascensão da chamada **Onda Rosa**.

Dividiremos, então, a discussão a seguir em três subseções voltadas para comparar os estudos referentes a cada um desses períodos.

3.5.1 Estudos pré-reforma (1970 – 1980)

Como vimos, os estudos cujo recorte temporal se situa no período **pré-reforma** inclui o trabalho de Mesa-Lago (1985) e Filgueira (1997, 2005). Comparemos, então, o tamanho amostral, os métodos de análise e as dimensões analíticas consideradas em cada estudo.

Quadro 24 Comparação tipologias pré-reforma

<i>Autores</i>	<i>welfare mix</i>	<i>Método</i>	<i>Países</i>	<i>Clusters</i>
Mesa-Lago (1985)	Estado	Análise em clusters	20	3
Filgueira (1997)	Estado, mercado e welfare outcomes.	Análise em Clusters	15	3

Elaboração própria a partir de Mesa-Lago (1985); Filgueira (1997, 2005) e Barrientos (2008).
b- Barrientos (2008) identifica as características gerais para delinear um tipo ideal da região.

O primeiro aspecto que se nota a partir do **Quadro 25** é de que os autores se pautam por tamanhos amostrais consideravelmente similares. Por outro lado, há certa variação entre as dimensões de análise do *welfare mix* considerada em cada estudo. Mesa-Lago (1985), naturalmente, centra-se apenas sobre a dimensão da proteção social, pois não se orienta pela perspectiva dos paradigmas de bem-estar, enquanto Filgueira (1997, 2005), atenta ao papel do Estado e do mercado na gestão dos riscos e analisa o desempenho do sistema de proteção social. Os autores se pautam por métodos similares – análise em clusters – e, mais do que isso, identificam o mesmo número de *clusters*, concordando, por sua vez, em relação ao grau de heterogeneidade presente na região.

Vejamos então os principais indicadores utilizados por cada autor para analisar o grau de desmercantilização. Embora Mesa-Lago (1985) não se utilize de tal conceito, certo é que sua análise a respeito dos sistemas de proteção social da América Latina apresentam dados que podem ser interpretados como representativos do grau de

desmercantilização na região. A título de simplificação, ante a abundância de indicadores, criamos uma tipologia para ilustrar os enfoques analíticos.

Quadro 25 Enfoque analítico sobre a desmercantilização

<i>Autores</i>	<i>Indicadores</i>	Enfoque Analítico			
		<i>Capital Humano</i>	<i>Proteção social</i>	<i>Proteção ao trabalho</i>	<i>Trans. Sociais</i>
Mesa-Lago (1985)	Cobertura legal; a cobertura PEA; gasto público em programas de seguro; gasto social em porcentagem com o PIB, gasto público total; gasto com programas de pensões.		X		
Filgueira (1997)	Cobertura legal; cobertura PEA; gasto social em proporção com o PIB; % de crianças abaixo de 1 ano vacinadas contra tuberculose; % matrícula na escola primário; % matrícula na escola secundária; % famílias abaixo da linha de pobreza; % famílias abaixo da linha de indigência; % de analfabetismo; mortalidade infantil e expectativa de vida	X	X		

Elaborado a partir de Mesa-Lago (1985) e Filgueira (1997)

Aos indicadores relacionados aos gastos sociais em proporção com o gasto total ou em proporção com o PIB, gastos com programa de seguro (em termos agregados), bem como os níveis de cobertura, denominaremos de enfoque na *proteção social*. Estes são indicadores frequentemente utilizados para caracterizar a ideia de proteção social e os estudos comparativos fundamentados neste conceito¹⁵¹. Aos indicadores relacionados às políticas de educação e saúde – ex. gasto em saúde e educação, a taxa de analfabetismo e mortalidade infantil - chamaremos de *capital humano*, ambos os setores considerados como impulsionadores de oportunidades de ascensão social dos indivíduos. Aos indicadores sobre políticas de mercado de trabalho e legislação trabalhista denominá-los-emos de *proteção ao trabalho*. Por último, os indicadores que, na esteira do método de Esping-Andersen (1991), exploram a diversidade de programas de pensões de forma desagregada (aposentadoria, auxílio a incapacitados, seguro-

¹⁵¹ Por exemplo, o trabalho clássico de Mesa-Lago (1985) se norteia por tais indicadores.

desemprego)¹⁵², benefícios não-contributivos e políticas de renda mínima, denominaremos de *transferências sociais*. Naturalmente, encontrar-se-á mais de um enfoque analítico em cada estudo.

Como se pode notar a partir do **Quadro 26**, ambos os autores privilegiam a *proteção social* como dimensão analítica, ainda que Filgueira (1997) acrescente dados relativos ao *capital humano*. Portanto, pode-se dizer que os autores comungam de vieses, em grande medida, analíticos similares sobre a desmercantilização.

Gráfico 6 Agrupamento dos países pré-reformas

Autores	Agrupamento ^a		
	I	II	III
Mesa-Lago (1985)	<u>Argentina</u> Brasil <u>Chile</u> <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u>	Bolívia Equador <u>México</u> <u>Peru</u>	<u>El Salvador</u> <u>Guatemala</u> <u>Honduras</u> <u>Nicarágua</u>
Filgueira (1997, 2005)	<u>Argentina</u> <u>Chile</u> <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u>	Brasil <u>México</u> <u>Peru</u> (até 1950)	Bolívia Equador <u>Nicarágua</u> <u>El Salvador</u> <u>Guatemala</u> <u>Honduras</u> Peru (após 1950)

Elaboração própria a partir de Mesa-Lago (1985) e Filgueira (2005)

^a – Foram selecionados os países coincidentes nas duas amostras.

No **Gráfico 6**, comparamos o agrupamento de países realizado por Filgueira (1997) e Mesa-Lago (1985). Como era de se esperar, em função dos enfoques analíticos similares, há forte correspondência entre os clusters estabelecidos por Mesa-Lago (1985) e Filgueira (2005). Dos 13 países analisados, apenas três deles são agrupados de maneira distinta: Brasil, Bolívia e Equador. Para Mesa-Lago (1985), o Brasil se integra aos países com maior grau de desmercantilização da América Latina, enquanto Bolívia e Equador são caracterizados entre os grupos com desmercantilização intermediária. Para Filgueira (1997), em contrapartida, o Brasil se situaria entre o grupo de países com desmercantilização intermediária, enquanto Bolívia e Equador se situariam no grupo com menor grau de desmercantilização.

¹⁵² A importância da análise desagregada remete à crítica de Esping-Anderesen (1991), segundo o qual análises agregadas da proteção social podem fornecer diagnósticos distorcidos a respeito do grau de desmercantilização em um regime de bem-estar. Afinal de contas, os dados agregados não permitem identificar a distribuição dos gastos por setores.

Vejam, ainda, a classificação dos grupos:

Mesa-Lago (1985)

I. **Alto-pioneiro** (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) – Maiores níveis de cobertura e gasto social, porém de forma estratificada. Países que inauguraram seus sistemas de proteção social por volta das décadas de 1920 e 1930.

II. **Intermediário** (Bolívia, Equador, México e Peru) – Níveis intermediários de cobertura e gasto, porém com grau de estratificação menor do que o outro grupo. Nesses países, o sistema de proteção social foi inaugurado por volta das décadas de 1940 e 1950.

III. **Tardios** – (El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Honduras, Haiti e Paraguai, República Dominicana) – Baixa estratificação das políticas sociais, porém baixos níveis de cobertura e gasto. Sistema de proteção social iniciado por volta da década 1970.

Filgueira (1997, 2005)

I. **Universalismo-estratificado** (Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai)

- Expansão da proteção social cobertura de forma universalizante, maiores índices de gasto social, cobertura, formalização do mercado de trabalho. Melhor desempenho social, porém estratificado.

II. **Dual** (Brasil e México)

- Cobertura e gastos sociais intermediários, baixa formalização da força de trabalho. Desempenho social intermediário, com estratificação mais acentuada do que o grupo anterior.

III. **Excludentes** (Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e República Dominicana).

- Baixo grau de cobertura e gastos sociais. Baixa estratificação, porém com uma proteção social concentrada nos centros urbanos. Alto índice de população informal.

Finalmente, pode-se perceber, portanto, que há relativo consenso em torno da classificação de Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai enquanto os regimes mais generosos da região. Igualmente também há considerável concordância de que os países da América Central (com exceção da Costa Rica) figuram entre os países menos generosos. Há certa discordância, entretanto, em relação ao grupo de países com maior grau de estratificação. Se para Mesa-Lago (1985) os regimes mais generosos também apresentam o maior grau de estratificação, para Filgueira (1997), por contraste, são os

regimes com grau de generosidade intermediária – Brasil e México – que dispõem de caráter mais estratificado.

3.5.2 Estudos pós-reformas (1990 – 2000)

Passemos, então, a analisar os estudos **pós-reformas**. Dada a abundância de estudos que serão analisados referentes a esse período, cabe delinear, antes de tudo, os diferentes aportes conceituais e dimensões trabalhadas em cada uma das tipologias para, a partir disso, compará-los.

Quadro 26 Comparação das tipologias pós-reforma

<i>Autores</i>	<i>welfare mix</i>	<i>Método</i>	<i>Países</i>	<i>Clusters</i>
Gough e Wood (2008)	Estado, mercado, família, comunidade (terceiro setor) e welfare outcomes	Análise em clusters	14	2 ^a
Barrientos (2008)	Estado, mercado, família e welfare outcomes	Tendências gerais ^b da AL	17	1
Barba (2004, 2005)	Estado, mercado e welfare outcomes	Análise em clusters	16	3
Rudra (2007)	Estado, mercado e welfare outcomes	Análise em clusters	12 ^c	2 + 1
Franzoni (2007)	Estado, mercado, família e welfare outcomes	Análise em clusters	18	3
Marcel e Rivera (2008)	Estado, mercado, família, empresas e mercado informal	Análise em clusters	17	4
Del Valle (2008)	Estado	Estabelecimento de tipos ideais	18 ^d	2
Pribble (2011)	Estado, mercado e welfare outcomes	Análises em Clusters	18	4

Elaboração própria a partir de Gough e Wood (2008); Barrientos (2008); Barba (2004, 2005); Rudra (2007); Franzoni (2007); Marcel e Rivera (2008) e Pribble (2011).

a – Gough e Wood (2008) traçam, na verdade, quatro clusters entre os países dos sul, dos quais países latino-americanos se situam apenas em três.

b – Barrientos (2008) identifica as características gerais para delinear um tipo ideal da região.

c- Tal como Gough e Wood (2008), a análise de Rudra (2007) engloba os países do sul e os países da América Latina se dispõem por todos os clusters criados.

d- Del Valle (2008) não se vale do método estatístico de clusters, mas constrói tipos ideais com base em tendências gerais observadas por ele.

À luz do **Quadro 27** percebe-se que, em geral, os métodos de análise empregados são semelhantes. Com exceção de Del Valle (2008) e Barrientos (2008), todos os autores se serviram do método estatístico de *clusters* voltado para traçar grupos com a máxima homogeneidade interna e com máxima heterogeneidade entre grupos (RUDRA, 2007). As amostras de países analisados não se contrastam muito e, em média, incorporam 16 países da América Latina. Gough e Wood (2008) com 14 países e Rudra (2007) com 12 países figuram como exceção pela mesma razão: em ambos os trabalhos o nível de análise é mais amplo e repousa sobre os chamados países em desenvolvimento.

A média de *clusters* identificados entre os estudos são três e, portanto, vê-se uma notória tendência de se considerar os *regimes de bem-estar latino-americanos* como heterogêneos, a despeito do pouco consenso relativo ao grau de heterogeneidade que permeia a região: dois clusters são identificados em dois trabalhos, três clusters em três em trabalhos, quatro clusters em dois trabalhos e um cluster apenas em um trabalho. De todo modo, não há dúvida de que a tese de homogeneidade defendida por Barrientos (2008) figura como exceção entre os estudos.

Ademais, as classificações tipológicas variam bastante. Se nas análises sobre os regimes europeus se identifica pelo menos três grupos tipológicos comuns na maioria substantiva dos estudos ¹⁵³, nos estudos latino-americanos, por contraste, as interseções classificatórias são pontuais. Por outro lado, há certas características comuns enfatizadas pelas diversas tipologias, sobressaem classificações cuja ênfase repousa sobre o caráter produtivista, protecionista ou informal dos *regimes latino-americanos*.

A propósito do *welfare mix*, Barba (2004, 2005), Rudra (2007) e Pribble (2011) foram os autores que se detiveram nas mesmas dimensões – Estado, mercado e *welfare outcomes*. Franzoni (2007) e Barrientos (2008) também coincidem nesse quesito, detendo-se às mesmas dimensões - Estado, mercado, família e *welfare outcomes* – apesar de terem empregado métodos distintos. Dos oito trabalhos em questão, quatro analisaram a dinâmica entre Estado, mercado e família, ao passo que sete enfatizaram a dinâmica entre Estado e mercado ¹⁵⁴. Portanto, pode-se dizer que a convergência

¹⁵³ Por exemplo, na comparação das tipologias sobre os regimes europeus há certa homogeneidade em termos das classificações. Embora por vezes outros tipos tenham sido criados – como é caso dos países mediterrâneos – a triconomia elaborada por Esping-Andersen (liberal, conservador e social-democrata) é amplamente utilizada pela literatura.

¹⁵⁴ É verdade que a discussão teórica de Del Valle (2008) versa sobre a dinâmica entre política econômica e política social (i.e Estado e mercado), porém sua análise empírica opera com dados referentes apenas à proteção social. Por essa razão, situamo-lo como ênfase analítica sobre o Estado.

analítica entre os estudos mencionados se dá sobre as dimensões: Estado e mercado. Ainda assim, a comparação por meio do *welfare mix* revela tendências analíticas gerais e, por isso, não se pode desconsiderar que, mesmo quando dois ou mais estudos se focam nas mesmas dimensões analíticas, há variações consideráveis nas formas de mensuração em cada trabalho.

Um aspecto representativo disso relaciona-se à maneira pela qual a dimensão de *desmercantilização* é mensurada nas diferentes abordagens. Ora, tal conceito consiste num dos pilares do chamado *paradigma dos regimes de bem-estar*. Este, tal como formulado por Esping-Andersen (1991), refere-se ao grau de independência que os indivíduos têm do mercado para conseguir sobreviver¹⁵⁵. Em que pese essa definição básica seja em grande medida respeitada pelos diversos estudos, não raro variações relevantes ocorrem na forma de mensurá-la, por vezes conferindo distintos enfoques sobre as políticas sociais, o que tem implicações nas classificações finais. Por esse motivo, torna-se profícuo, em primeiro momento, apreender os diferentes indicadores utilizados para mensurar tal dimensão. É digno de nota, ainda, que os estudos de Gough (2008)¹⁵⁶, Del Valle (2008) e Barba (2004, 2005)¹⁵⁷ serão excluídos dessa comparação, na medida em que não operam com o conceito de *desmercantilização*.

Com base no **Quadro 28** a seguir, pode-se dizer que, em termos gerais, prepondera a opção pela análise do *capital humano* e *proteção social*. No âmbito do *capital humano*, privilegia-se indicadores sobre gasto, salvo Franzoni (2007) e Pribble (2011) que, além dessa dimensão, atentam para o grau de cobertura das políticas de educação e saúde. No âmbito da *proteção social*, todos os trabalhos se pautam pelos níveis de gasto e cobertura, exceto Rudra (2007) que não mensura o grau de cobertura. Além disso, vale dizer que dois trabalhos trazem dimensões inovadoras para a análise da *desmercantilização*: Rudra (2007), além do capital humano, aborda a legislação trabalhista¹⁵⁸, enquanto o trabalho de Marcel e Rivera (2008) é o único a conferir enfoque primordial às transferências sociais. Ora, é curioso que as transferências

¹⁵⁵ Decerto, a ênfase aqui é sobre a provisão estatal para gestão dos riscos; exclui-se, naturalmente, a família como espaço de independência frente ao mercado.

¹⁵⁶ Afinal de contas, para Gough e Wood (2008), o conceito de *desmercantilização* não se aplica aos países do sul, inclusive à América Latina.

¹⁵⁷ Na verdade, Barba (2004, 2005) opera com o conceito de *desmercantilização*, porém parte substantiva de análise estatística está em sua tese de doutorado à qual não conseguimos ter acesso. Nos trabalhos com os quais tivemos contato, Barba (2004, 2005) não explicita como ele mensura a *desmercantilização*.

¹⁵⁸ Na verdade, essa dimensão já havia sido trazida por Barrientos (2008) e de forma até mais aprofundada do que Rudra (2007). O autor se pauta pelo índice de proteção ao emprego e de proteção à maternidade, porém, como já mencionamos, Barrientos (2008) não se serve da análise em clusters.

sociais, enquanto dimensão analítica central do trabalho seminal de Esping-Andersen (1991)¹⁵⁹ esteja sendo negligenciada nos estudos comparativos sobre os regimes de bem-estar na América Latina. Dada a predisposição de análise sobre a dimensão de *capital humano*, desconsiderando as transferências sociais, pode-se supor, por sua vez, que o caráter produtivista dos regimes de bem-estar latino-americanos podem estar sendo “inflados” pelos diagnósticos apresentados.

Quadro 27 Indicadores e enfoques analíticos na análise da desmercantilização nos estudos pós-reformas

Autores	Indicadores	Enfoque analítico			
		<i>Capital humano</i>	<i>Proteção Social</i>	<i>Proteção ao trabalho</i>	<i>Transf. sociais</i>
Rudra (2007)	Gasto em educação; gasto em saúde; gasto no ensino superior; gasto com programas de seguro; adesão dos países às convenções da OIT; gasto com salários e empregos nos setor público.	X	X	x	
Franzoni (2007)	Gasto privado em saúde; matrícula em educação privada; consumo privado como % do consumo total (a); população urbana no setor público; gasto público social como % do PIB; gasto social em saúde e educação gasto público social <i>per capita</i> ; gasto público <i>per capita</i> em educação e saúde; cobertura dos programas de seguro.	X	X		
Marcel e Rivera (2008)	Gasto público <i>per capita</i> em educação, saúde e programas de pensões; de cobertura e programas de seguro; gasto social em porcentagem com o gasto público total; existência de seguro-desemprego; existência de sistemas não contributivos; contribuição estatal aos programas de seguro; tipos de pensões.	X	x		X
Pribble (2011)	Gasto público e cobertura em saúde e educação; número de matrículas em educação primária e secundária; crianças entre 15 e 19 que abandonaram a escola antes de completar o ciclo primário; mortalidade infantil; cobertura dos programas de seguro.	X	X		

Elaboração própria. Fonte Franzoni (2007), Marcel e Rivera (2008) e Pribble (2010)

¹⁵⁹ Para mensurar a desmercantilização Esping-Andersen confere enfoque aos programas de pensões e benefícios sociais.

(a) A ideia de Franzoni (2007) é de que há uma relação indiretamente proporcional entre gasto e consumo privado e desmercantilização. O tamanho do X representa a centralidade de cada enfoque nos estudos. Assim, quanto maior o X, maior é a centralidade desse enfoque para o estudo.

Sublinhadas tais questões, cabe, então, comparar as diferentes classificações e os diferentes agrupamentos de países. O trabalho de Barrientos (2008) será mais uma vez excluído, na medida em que condensa toda a América Latina em um grupo:

Gough e Wood (2008)

1. *Potenciais Estado de bem-estar*: (Argentina, Bolívia Brasil, Chile e Colômbia)

- Altos gastos sociais, alto desempenho de bem-estar e baixa presença de auxílio internacional na gestão dos riscos.

2. *Regimes informais mais efetivos* – Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

- baixo-médio gasto social, bom desempenho de bem-estar e baixos fluxos internacionais.

Barba (2004, 2005)

1. Universalismo-estratificado (Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai)

- Expansão da proteção social cobertura de forma universalizante, maiores índices de gasto social, cobertura, formalização do mercado de trabalho. Melhor desempenho social; menor estratificação étnica e racial.

2. *Dual* (Brasil, Colômbia, México e Venezuela)

- Cobertura e gastos sociais intermediários, baixa formalização da força de trabalho. Desempenho social intermediário. Alta estratificação racial e étnica.

3. *Excludentes* (Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e República Dominicana).

- Baixo grau de cobertura e gastos sociais. Proteção social concentrada nos centros urbanos. Alto índice de população informal. Desempenho social baixo e alta estratificação racial e étnica.

Rudra (2007)

1. *Regimes produtivistas*: Chile, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Paraguai.

- O grau de mercantilização (investimento em capital humano) é maior do que o de desmercantilização (investimento em proteção social e legislação trabalhista).

2. *Regimes duais*: Argentina, Brasil, México e Uruguai

- A ênfase sobre a mercantilização é maior do que sobre a desmercantilização, porém a proporção é menor do que os chamados países produtivos.

3. *Regimes protecionistas*: Bolívia, El Salvador e República Dominicana

- O grau de desmercantilização é maior do que o de mercantilização

Franzoni (2007)

1. *Regimes estatal-productivistas-informais*: Argentina e Chile

- Alta mercantilização (incorporação no mercado formal e o grau de assalariamento da sociedade) da força de trabalho; alta desmercantilização em capital humano e baixa em proteção social; familiarização intermediária

2. *Regimes estatal-protectoristas-informais*: Brasil, Costa Rica, México e Uruguai

- Mercantilização intermediária da força de trabalho; alta desmercantilização do capital humano, alta desmercantilização estratificada da proteção social; familiarização intermediária.

3. *Regimes familiaristas*: Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Venezuela.

- Baixa mercantilização da força de trabalho; desmercantilização intermediária do capital humano; desmercantilização mínima da proteção social; familiarização máxima.

Marcel e Rivera (2008)

1 *Potenciais Estado de bem-estar*: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai.

- O Estado tem papel predominante na provisão de bem-estar, ainda, que por vezes entrelaçado com mercado (ex. Chile) ou empresas (ex. Argentina). Com exceção do Brasil e Argentina, há baixo grau de provisão de família, empresas e informalidade.

2. *Regimes conservadores*: Equador, México e Venezuela

- Empresas e famílias compartilham o papel predominante na provisão de bem-estar; políticas sociais estratificadas. Estado e mercado com papel intermediário.

3. *Regimes duais*: Colômbia, Bolívia e Panamá.

- Mercado informal predomina enquanto instância de provisão de bem-estar.

4. *Regimes informais desestatizados*: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru.

- Informalidade e família predominam enquanto instância de provisão de bem-estar. Estado tem baixa participação de provisão.

Del Valle (2008)

1. *Regimes productivistas*: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela.

- Principal instância de investimento é capital humano; o mercado é a instância primordial de gestão de riscos, enquanto o Estado tem um papel compensatório; políticas sociais submetidas à lógica do crescimento econômico. Mercado informal moderado.

2. *Regimes residuais*: El Salvador, Equador, Honduras, Guatemala, Peru, Paraguai, Nicarágua e República Dominicana.

Provisão pública restrita aos estratos urbanos; acesso aos direitos sociais depende da posição do mercado; o mercado de forma entrelaçada com o Estado as provisões sociais; forte desenvolvimento do mercado informal.

Pribble (2011)

1. *Incorporação industrial mobilizadora*: Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai.

Países com extensa industrialização; ampla urbanização; incorporação ampla da classe trabalhadora (por meio de mobilização social); baixa estratificação racial; intenso; sistema de proteção social generosos e com os maiores índices de cobertura; considerável papel da democracia no desenvolvimento das proteções sociais alto; bom desempenho na prevenção de riscos e no enfrentamento de riscos.

2. *Incorporação corporativista mobilizadora*: Brasil, México e Panamá.

Extenso processo de industrialização; limitada incorporação da classe trabalhadora (por meio dos mecanismos corporativistas); alta estratificação étnica e racial; baixo papel da democracia no desenvolvimento da proteção social; cobertura limitada; alto desempenho no enfrentamento de riscos e desempenho intermediário sobre a prevenção de riscos.

3. *Incorporação agrária interrompida*: Colômbia, Equador, Paraguai e Peru.

- Processo de industrialização limitado; baixo nível de urbanização; forte estratificação étnica e racial; períodos de alternância de incorporação e de exclusão da classe trabalhadora; desempenho intermediário sobre a prevenção de riscos e baixo desempenho sobre o enfrentamento de riscos.

4. *Excludente agrário*: El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana.

Processo de industrialização ausente; longos períodos de regimes autoritários; forte estratificação racial e étnica; baixo nível de urbanização; baixo desempenho na prevenção de riscos e no enfrentamento de riscos.

De saída, cumpre atentar para o número limitado de países coincidentes em todas as amostras, os quais estão sublinhados. No total são seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e Uruguai. Com efeito, a comparação a ser realizada requer dois níveis de análise: um relativo às tendências gerais e contradições que podem ser extraídas da comparação de todas as tipologias; outro relativo ao grupo de países presentes em todas as amostras.

Em relação ao primeiro nível de análise, vê-se a partir do **Quadro 29** que o único país coincidente em todas as tipologias é o Chile, situado no primeiro cluster, mas, também, observa-se considerável constância da Argentina nos primeiros clusters. Além disso, sobressai a presença de apenas dois clusters idênticos entre duas tipologias: *Universalista-estratificado* (BARBA SOLANO, 2004, 2005) e *Incorporação industrial mobilizadora* (PRIBBLE, 2011) – Argentina, Chile, Uruguai e Costa Rica. Há, ainda, forte correspondência entre os clusters de Barba (2004, 2005), Marcel e Rivera (2008) e Pribble (2011), ainda que o primeiro autor apresente três clusters diante quatro clusters dos outros dois autores. Da mesma maneira, pode-se apontar certa semelhança entre os

clusters de Gough e Wood (2008) e Del Valle (2009). Em termos gerais, contudo, nota-se grande variação dos clusters entre as diferentes tipologias.

Quadro 28 Comparação clusters pós-reformas

Autores	Agrupamento			
	I	II	III	IV
Gough e Wood (2008)	<u>Argentina</u> <u>Bolívia</u> <u>Brasil</u> Chile <u>Colômbia</u>	<u>El Salvador</u> <u>Ecuador</u> <u>Guatemala</u> <u>Honduras</u> <u>Paraguai</u> <u>Peru</u> <u>R. Dominicana</u> <u>Uruguai</u>		
Barba (2004, 2005)	<u>Argentina</u> Chile <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u>	<u>Brasil</u> <u>Colômbia</u> <u>México</u> <u>Venezuela</u>	<u>Bolívia</u> <u>Ecuador</u> <u>Honduras</u> <u>Guatemala</u> <u>El Salvador</u> <u>Paraguai</u> <u>Peru</u> <u>R. Dominicana</u>	
Rudra (2007)	Chile <u>Colômbia</u> <u>Costa Rica</u> <u>Panamá</u> <u>Paraguai</u>	<u>Argentina</u> <u>Brasil</u> <u>México</u> <u>Uruguai</u>	<u>Bolivia</u> <u>R. Dominicana</u> <u>El Salvador</u>	
Franzoni (2007)	<u>Argentina</u> Chile	<u>Brasil</u> <u>Costa Rica</u> <u>México</u> <u>Panamá</u> <u>Uruguai</u>	<u>Ecuador</u> <u>El Salvador</u> <u>Colômbia</u> <u>Guatemala</u> <u>Peru</u> <u>Venezuela</u>	
Marcel e Rivera (2008)	<u>Argentina</u> <u>Brasil</u> Chile <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u>	<u>Ecuador</u> <u>México</u> <u>Venezuela</u>	<u>Colômbia</u> <u>Bolívia</u> <u>Panamá</u>	<u>El Salvador</u> <u>Guatemala</u> <u>Honduras</u> <u>Nicarágua</u> <u>Paraguai</u> <u>Peru</u>
Del Valle (2008)	<u>Argentina</u> <u>Brasil</u> Chile <u>Colômbia</u> <u>México</u> <u>Uruguai</u> <u>Venezuela</u>	<u>Ecuador</u> <u>El Salvador</u> <u>Guatemala</u> <u>Honduras</u> <u>Nicarágua</u> <u>Panamá</u> <u>Paraguai</u> <u>Peru</u> <u>R. Dominicana</u>		
Pribble (2008)	<u>Argentina</u> Chile <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u>	<u>Brasil</u> <u>México</u> <u>Panamá</u>	<u>Colômbia</u> <u>Ecuador</u> <u>Paraguai</u> <u>Peru</u>	<u>El Salvador</u> <u>Guatemala</u> <u>Nicarágua</u> <u>R. Dominicana</u>

Elaboração própria. Fonte: (BARBA, 2004, 2005; DEL VALLE, 2008; FRANZONI, 2007; GOUGH, 2008; MARCEL; RIVERA, 2008; PRIBBLE, 2011; RUDRA, 2007)

Países em **negrito**: coincidentes em todas as tipologias, nos mesmos clusters
Países sublinhados: coincidentes em mais de uma tipologia.
Quadro sombreado: *Clusters* idênticos

O maior grau de semelhança de agrupamentos se dá entre os países mais pobres da região. Ainda que não haja grupos idênticos¹⁶⁰ nesse interim, a variação é mínima, o que permite constatar o pouco dissenso em relação a debilidade dos sistemas de proteção social dos países da América Central (com exceção da Costa Rica) e os países mais pobres do cone sul como Bolívia, Peru e Paraguai. Prova disso é que a maior combinação de países que se repete em outras tipologias se dá entre esses países: a combinação de setes países *El Salvador-Ecuador-Guatemala-Honduras-Paraguai-Peru-República Dominicana* aparece por três vezes, enquanto que a combinação *El Salvador-Guatemala-Peru* aparece por cinco vezes, dos sete estudos.

Tendência similar, mas em menor grau, é percebida entre os países mais ricos da região. Dos sete estudos, a combinação máxima que se repete é de quatro países *Argentina-Chile-Uruguai-Costa Rica*, em três tipologias, e *Argentina-Brasil-Chile-Uruguai*, em duas tipologias. Tais combinações remetem à pertinência da tipologia original de Mesa-Lago (1985), os chamados *alto-pioneiros*. Entretanto, nota-se classificações distintas para cada um desses países individualmente, como é caso da Costa Rica classificada como regime produtivista por Rudra (2007), ao passo que Franzoni (2007) a classifica de forma oposta, isto é, como protecionista.

Passemos, agora, para o segundo nível de análise comparativa que remete aos países presentes em todas as amostras, quais sejam: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e Uruguai. Em essência, analisaremos as diferentes classificações dadas a cada um dos seis países, no intuito de verificar contradições e confirmações das diversas características atribuídas a cada um desses países:

- **Argentina** – *Potencial Estado de bem-estar* (GOUGH, 2008); *Universalista-estratificado* (BARBA, 2004, 2005); *Regimes dual* - híbrido entre produtivista e protecionista - (RUDRA, 2007); *Estatat-produtivista-informal* (FRANZONI, 2007); *Potencial Estado de bem-estar* (MARCEL; RIVERA, 2008); *Regime produtivista* (DEL VALLE, 2008); *mobilizing incorporation-industrialist* (PRIBBLE, 2011).

¹⁶⁰ Reflexo, em grande parte, da grande variação de países considerados na amostra de cada estudo.

Pode-se dizer que há considerável correspondência da classificação da Argentina entre as diferentes tipologias. Por duas vezes, o país aparece como *Potencial Estado de bem-estar* e por três vezes como *regime produtivista*¹⁶¹. Tal país integra invariavelmente os grupos considerados com alto grau de desmercantilização, cobertura, formalização da força de trabalho, investimento em capital humano e maiores gastos sociais. De certa maneira, o trabalho de Franzoni (2008) contesta isso, afirmando que, na prática, a ênfase da política social na Argentina assenta sobre o *capital humano*, ao passo que a sua proteção social seria limitada. Seja como for, o grupo de países em torno dos quais a Argentina é agrupada não varia tanto; como pontuamos em cima: a combinação *Argentina-Chile-Uruguai-Costa Rica* repete-se em três tipologias. Entre esses países, a Argentina parece sustentar mais semelhanças com o Chile, pois ao longo dos sete estudos analisados a combinação *Argentina-Chile* aparece por seis vezes. Mas a semelhança com Brasil e Uruguai é também relevante, já que a combinação com eles ocorre por quatro vezes.

- **Brasil** – *Potencial Estado de bem-estar* (GOUGH, 2008); *Regime Dual* (BARBA, 2004, 2005) *Regimes dual* - híbrido entre produtivista e protecionista - (RUDRA, 2007); *Regime estatal protecionista-informal* (FRANZONI, 2007); *Potencial Estado de bem-estar* (MARCEL; RIVERA, 2008); *Regime produtivista* (DEL VALLE, 2008); *Corporatist-incorporation industrialist* (PRIBBLE, 2008).

O Brasil por duas vezes é classificado como *Potencial Estado de bem-estar*, integrando, portanto, o mais alto grau de generosidade do sistema de bem-estar da América Latina, desmercantilização e alto desempenho de bem-estar. A propósito, Marcel e Rivera (2008) o situam em conjunto com o Uruguai entre os países cujas características mais se assemelham aos regimes *socialdemocratas* da Europa. Em contrapartida, na perspectiva de Pribble (2011) e Barba (2004, 2005) o Brasil está no grupo de países com cobertura limitada e desempenho de bem-estar menor do que Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai. Franzoni (2007), por sua vez, sublinha que a desmercantilização no Brasil é estratificada e o grau de formalização da força de trabalho é menor do que Argentina e Chile. Quanto ao caráter produtivista, as constatações são ambíguas: enquanto Del Valle (2008) o caracteriza como regime

¹⁶¹ Na verdade, em Rudra (2007), a Argentina é classificada como regime misto entre *produtivista* e *protecionista*. Mas mesmo o regime misto pode ser considerado como calcado num forte viés produtivista, na medida em que seu o grau de mercantilização é maior do que o de desmercantilização.

produtivista, Franzoni (2007) o caracteriza de forma oposta, isto, é como regime protecionista. Rudra (2007), por sua vez, o classifica como regime misto, porém com maior ênfase produtivista. Além de *Argentina-Brasil-Chile*, *Argentina-Brasil-Uruguai*, a combinação *Brasil-México-Uruguai* também se repete por três vezes, embora o México não seja considerado em todos os estudos analisados aqui. Assim, os países que aparentemente têm mais semelhanças com o Brasil são Argentina e México, ambos combinados por quatro vezes.

- **Chile** – *Potencial Estado de bem-estar* (Gough, 2008); *Universalista-estratificado* (BARBA, 2004, 2005); *Regime produtivista* (RUDRA, 2007); *Estatutal produtivista* (FRANZONI, 2007); *Potencial Estado de bem-estar* (MARCEL; RIVERA, 2008); *regime produtivista* (DEL VALLE, 2008); *mobilizing incorporation-industrialist* (PRIBBLE, 2008).

Como vimos, em todas as tipologias o Chile integra o grupo de países dotados dos sistemas de proteção social mais desenvolvidos da América Latina, com alta cobertura, alto índice de formalização da força de trabalho e alto desempenho social. Tal como ocorre com a Argentina, o trabalho de Franzoni (2007) pondera, de certa maneira, os diagnósticos que classificam o regime chileno como um dos mais generosos da América Latina, argumentando que a ênfase das suas políticas sociais repousam sobre o setor de capital humano, sendo a proteção social limitada. Cabe dizer, ainda, que o forte caráter produtivista do Chile é confirmado em três tipologias, nas quais ele é caracterizado como regime produtivista. Como dissemos anteriormente, a comparação das tipologias sugere que a Argentina é o regime que mais se assemelha ao Chile, agrupados por seis vezes.

- **Colômbia** – *Potencial Estado de bem-estar* (GOUGH, 2008); *Regime Dual* (BARBA, 2004, 2005) *Regime produtivista* (RUDRA, 2007); *Regime familiarista* (FRANZONI, 2007); *Regime dual* (MARCEL; RIVERA, 2008); *Regime produtivista* (DEL VALLE, 2008); *Interrupted incorporation-agrarian* (PRIBBLE, 2011)

A classificação da Colômbia é uma das que mais varia entre as diferentes tipologias. Particularmente, a classificação feita por Gough (2008) contrasta com as demais, na medida em que a Colômbia é identificada como *Potencial Estado de bem-estar* - isto é, regime com altos gastos sociais e alto desempenho de bem-estar,

enquanto que em Franzoni (2007), Marcel e Rivera (2008) e Pribble (2011), a Colômbia é identificada com baixo desempenho de bem-estar, baixa desmercantilização e forte presença da família e do mercado informal na gestão dos riscos. Por outro lado, Rudra (2007) e Del Valle (2008) convergem em caracterizar a Colômbia como regime produtivista. O país com o qual a Colômbia aparece mais vezes agrupado é, respectivamente, o Chile e o Brasil em três tipologias.

- **El Salvador** – *Regimes informais mais efetivos* (GOUGH, 2008); *Regime excludente* (BARBA, 2004, 2005); *Regimes protecionistas* (RUDRA, 2007); *Regime familiarista* (FRANZONI, 2007); Regimes informais desestatizados (MARCEL; RIVERA, 2008); Regimes residuais (DEL VALLE, 2008); *Exclusionary-agrarian* (PRIBBLE, 2011).

Dos países em comum a todas as amostras, a classificação de El Salvador é uma das que menos varia entre as tipologias. Em todas as tipologias enfatiza-se o caráter residual, excludente, informal e com baixo desempenho de bem-estar do regime de El Salvador. Como já dissemos, El Salvador integra a gama de países mais pobres da região sobre os quais não há muito dissenso classificatório. Em geral, tal país se agrupa com os países da América Central ou os países mais pobres do cone sul, como Bolívia, Paraguai e Peru.

- **Uruguai** – *Regimes informais mais efetivos* (GOUGH, 2008); *Regime dual* (RUDRA, 2007); *Estatal-protecionista* (FRANZONI, 2007); *Potencial Estado de bem-estar* (MARCEL; RIVERA, 2008); *Regime produtivista* (Del Valle, 2008); *mobilizing incorporation-industrialist* (Pribble, 2008).

Uma vez mais, o estudo de Gough (2008) se contrasta com os demais. Nele, o Uruguai é classificado como um *regime informal mais efetivo*, apresentando baixo-médio gasto social e desempenho de bem-estar intermediário. Trata-se, no entanto, de uma notável exceção, haja vista que em todos os outros estudos, o Uruguai é classificado como um dos regimes mais generosos da América Latina, com alto desempenho de bem-estar, alto gasto social e alta cobertura. Em particular, vale lembrar que Marcel e Rivera (2008) afirmam que o Uruguai faz parte de um subgrupo junto com o Brasil, dentro dos *Potenciais Estado de bem-estar*, denominado de socialdemocratas. Isso significa que Brasil e Uruguai seriam os países latino-americanos com maior proximidade aos regimes socialdemocratas. Tal como o Brasil, o caráter produtivista do

Uruguai parece ser ambíguo: se Del Valle (2008) o caracteriza como regime produtivista, Rudra (2007) o classifica como regime dual e Franzoni (2007), por contraste, o classifica como protecionista; ou seja, nesse quesito, resta ainda muitas contradições a respeito da classificação do Uruguai. Finalmente, vale dizer que o Uruguai parece ter mais semelhanças com o Brasil, Chile e Argentina, com os quais aparece combinado respectivamente por três vezes.

Em suma, quatro conclusões são extraídas a partir da comparação entre as diferentes tipologias cujo corte temporal se refere ao final da década de 1990 e início de 2000. A primeira delas é que, em contraste com os estudos dos regimes de bem-estar europeus, há diferenças significativas entre o número e a composição das amostras, bem como dos critérios de mensuração e das classificações de cada tipologia. Em segundo lugar, aparentemente, é objeto de consenso a análise dos países mais pobres da América Latina – i.e Paraguai, Bolívia e Peru no cone sul e os países da América Central, salvo a Costa Rica - todos os quais classificados como os piores níveis de desmercantilização e desempenho de bem-estar. Em terceiro lugar, há uma tendência de situar o tradicional grupo alto-pioneiro (Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai) entre os mais sistemas mais generosos da região, embora não seja um diagnóstico unânime. É indicativo que, entre os sete estudos analisados, o único cluster de países que se repetiu inteiramente entre as tipologias foi o que conjugava *Argentina-Chile-Costa Rica-Uruguai* (BARBA, 2004, 2005; PRIBBLE, 2011). Ao mesmo tempo, há certa controvérsia em torno da classificação de cada um desses países individualmente. Se Chile e Argentina frequentemente aparecem como os regimes mais generosos entre as tipologias, a análise de Franzoni (2007) contrapõe essa perspectiva afirmando que o esforço de bem-estar destes países centra-se sobre o capital humano, em detrimento da proteção social. Em quarto lugar, a grande controvérsia encontrada nos estudos analisados recai sobre o caráter produtivista de cada país. Especialmente, o trabalho de Rudra (2007) e Franzoni (2007) se contradizem em alguns casos, com destaque para a Costa Rica, classificada como protecionista pela primeira e de produtivista pela segunda. Ainda sobre a questão produtivista, a análise comparada das formas de mensuração do conceito de *desmercantilização* revelou que as análises têm privilegiado os indicadores que retratam o caráter produtivista dos regimes. Por fim, a exceção é o estudo de Marcel e Rivera (2008) que aborda com profundidade as dimensões tradicionais abordadas por Esping-Andersen (2001), quais sejam: as transferências sociais.

3.5.3 Estudos no período da Onda Rosa (pós-2000)

Seguindo o percurso da seção anterior, antes de compararmos as tipologias referentes ao período da Onda Rosa, vale explorar as diferentes dimensões analíticas, métodos e tamanho de amostra nos estudos.

Quadro 29 Tipologia Onda Rosa

<i>Autores</i>	<i>welfare mix</i>	<i>Método</i>	<i>Países</i>	<i>Clusters</i>
Levistky e Roberts (2011)	Estado e mercado	Análise descritiva	7	4
Cecchini e Martinez (2011)	Estado	Análise em clusters	18	3
Salej (2013)	Estado, mercado, família e riscos ocultos	QCA e análise de indicadores quantitativos	7	2

Elaboração a partir de Levistky e Roberts (2011), Cecchini e Martinez (2011) e Salej (2013).

Como se pode notar, há pouca coincidência entre os estudos em questão, nos termos analisados. Diferem-se as dimensões de análise, os métodos utilizados e os números de clusters identificados. O único ponto coincidente reside no tamanho amostral no qual se pautam Salej (2013) e Levistky e Roberts (2011). Essa grande diversidade metodológica entre apenas três estudos torna improdutiva a comparação dos agrupamentos de países.

Seria pertinente, então, comparar apenas a variação classificatória dos países coincidentes nas três amostras. No entanto, uma vez que as dimensões de análise se diferem nos três estudos, poucos são os aspectos analíticos sujeitos a confirmações e contradições entre eles. Na verdade, as informações levantadas em cada estudo são, em grande medida, complementares. Por exemplo, concentremos nossas atenções na classificação do Brasil nesses três estudos. Levistky e Roberts (2011) o classificam como um regime *social liberal* por conjugar política econômica ortodoxa com políticas de redistribuição social, a partir do aumento dos gastos sociais, da expansão dos serviços públicos, políticas de transferência de renda e aumento constante do salário mínimo. Em Cecchini e Martinez (2011), a proteção social do Brasil é classificada como um padrão de *Proteção social como garantia cidadã* em que há esforços

direcionados à garantia e ao desenvolvimento da cidadania social por meio de políticas universalistas e políticas focalizadas. Em Salej (2013), finalmente, o Brasil é classificado como integrante do DDE – “Desenvolvimentistas Democratas a Esquerda” cuja trajetória de desenvolvimento do welfare state, após 1980, conjugou ampla experiência democrática, crescimento econômico e esquerda forte. Ora, todas essas classificações se guiam por dimensões e critérios analíticos distintos que, no limite, configuram perspectivas complementares¹⁶², impossibilitando a identificação de confirmação e contradição entre os estudos.

Quadro 30 Indicadores e enfoques analíticos na análise da desmercantilização nos estudos pós-reformas

Autores	Indicadores	Enfoque analítico			
		Capital humano	Proteção Social	Proteção ao trabalho	Transf. sociais
Cecchini e Martinez (2011)	Gasto público per capita; gasto público em porcentagem com o PIB; gasto público em seguro e assistência; gasto social em saúde; gasto social em educação; cobertura dos programas de seguro; cobertura de pensões e aposentadoria; cobertura em programas de seguro em saúde; taxa de matrícula em educação secundária.	X	X		
Salej (2013)	Gasto privado em saúde; matrícula em educação privada; consumo privado como % do consumo total (a); população urbana no setor público; gasto público social como % do PIB; gasto social em saúde e educação gasto público social per capita; gasto público per capita em educação e saúde; cobertura dos programas de seguro.	X	X		

Elaboração a partir de Cecchini e Martinez (2011) e Salej (2013)

Por outro lado, resta um aspecto que poderia ser objeto de comparação, o qual recai sobre a análise dos níveis de *desmercantilização* nos estudos de Cecchini e Martinez (2011)¹⁶³ e Salej (2013), excluindo o estudo de Levistky e Robertos (2011)¹⁶⁴.

¹⁶² É digno de nota, inclusive, que Salej (2013) adota a classificação de Ceccini e Martinez (2011) como perspectiva complementar de sua análise.

¹⁶³ Na verdade, Cecchini e Martinez (2011) não se apoiam no conceito de desmercantilização em seu

Cabe, então, comparar os indicadores utilizados em cada estudo com base nos quais o critério de desmercantilização é mensurado. À luz do exercício analítico estabelecido na seção anterior, a ideia é identificar os diferentes enfoques analíticos - *proteção social*, *capital humano*, *transferências sociais* e *proteção ao trabalho* - presentes em cada mensuração.

O **Quadro 31** revela, portanto, que a análise de Cecchini e Martínez (2011) tem por enfoque primordial a *proteção social*, conjugada com uma ênfase sobre *capital humano*. Uma vez que se pauta pelos mesmos indicadores utilizados por Franzoni (2007), Salej (2013) reproduz, por sua vez, o viés analítico daquela autora, qual seja, com enfoque primordial sobre o *capital humano* e, em segundo lugar, em *proteção social*. Assim, ambos os estudos captam as mesmas dimensões de análise, ainda que com uma pequena variação em torno dos enfoques primordiais. Vale mencionar, ainda, que, tal como no grupo de estudos pós-reformas, o papel das *transferências sociais* - ênfase do estudo seminal de Esping-Andersen (1991) – é fortemente desconsiderado nas análises da *desmercantilização*.

Realizada essa discussão relativa aos enfoques analíticos, cumpre comparar, então, a categorização dos países latino-americanos conforme o grau de desmercantilização identificado em cada estudo. Por razões metodológicas, concentraremos a comparação em torno dos países coincidentes em ambas as amostras: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguai e Venezuela.

Quadro 31 Comparação grau de desmercantilização estudos da Onda Rosa

Autores	Agrupamento	
	I	II
Cecchini e Martínez (2011)	<u>Argentina</u> <u>Brasil</u> <u>Chile</u> <u>Costa Rica</u> <u>Panamá</u> <u>Uruguai</u>	<u>México</u> Venezuela

estudo, porém realizam uma análise em clusters com base nos indicadores que são tradicionalmente utilizados para mensurar tal dimensão, tal como gasto social em proporção com o PIB, níveis de cobertura etc. Isso possibilita, então, o estabelecimento de um comparação com base no conceito de desmercantilização.

¹⁶⁴ Embora os autores toquem em aspectos que se relacionam ao grau de desmercantilização, não há uma análise empírica com base na qual seja possível determinar os diferentes graus de desmercantilização nos países da América Latina. Por essa razão, optamos por excluir o estudo de Levistky e Roberts (2011) dessa comparação.

Salej (2013)	<u>Argentina</u> <u>Brasil</u> <u>Chile</u> <u>Costa Rica</u> <u>Uruguai</u> <u>Venezuela^a</u>	<u>México</u> Panamá Venezuela ^a
--------------	--	---

a – Salej (2013) afirma que, embora a Venezuela seja integrante do grupo DDE, seus indicadores revelariam uma posição muito próxima ao padrão identificado entre os países DLD. Por isso optamos por deixar a Venezuela em ambos os grupos.

Como era de se esperar, em função da semelhança de enfoques analíticos observados anteriormente, há forte correspondência entre o diagnóstico do quadro da desmercantilização na América Latina entre os estudos de Salej (2013) e Cecchini e Martinez (2011). Uma vez mais, o tradicional grupo pioneiro de Mesa-Lago (1985) – Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai – figura entre os países com maior grau de desmercantilização, enquanto o México é situado por ambos os autores no grupo de países menor grau relativo de desmercantilização. A única variação recai sobre a posição do Panamá, identificado por Ceccini e Martinez (2011) como pertencente ao grupo de países com alta desmercantilização relativa, ao passo que Salej (2013) o situa entre os países com baixa desmercantilização relativa. A depender de onde se situa a Venezuela na classificação de Salej (2013), é possível se afirmar que há outra variação. No entanto, a própria autora afirma que

Seu comportamento posicionou-se nos extremos do grupo em 13 das 16 variáveis observadas, apresentando o menor ou o maior valor apurado para o grupo. Esse caso também nos mostra menor e pior condição de mercantilização, além de maior presença do setor público, **mas com menor desmercantilização**. Assim como apresenta maior peso do trabalho não remunerado. A Venezuela apresenta, então, um comportamento entre os limites do grupo somente quanto ao PIB, o coeficiente de GINI e a razão de dependência (SALEJ, 2013, p. 273, Grifo Nosso)

Assim sendo, é razoável supor que a Venezuela seja integrante do segundo grupo, de modo a constatar que a análise de Salej (2013) confirma aquela realizada por Cecchini e Martinez (2011).

Por fim, cabe dizer que, em função dos poucos estudos realizados com base no recorte temporal pós-2000, as conclusões possíveis extraídas a partir de uma meta-análise destas tipologias são bastante limitadas. Afinal de contas, como afirmamos anteriormente, tais estudos figuram, na verdade, como perspectivas complementares. Ao mesmo tempo, isso significa que o atual quadro dos regimes de bem-estar na América

Latina requer mais estudos. Especialmente, cumpre explorar mais o papel das *transferências sociais* – o papel dos benefícios não contributivos, a existência de uma variedade de programas de pensões, programas de renda mínima etc. - na dinâmica de desmercantilização na região, na medida em que os estudos tem privilegiado a dimensão do *capital humano* e da *proteção social*.

Considerações Finais

Como se pôde notar durante este trabalho, pudemos extrair algumas conclusões concernentes às questões que nos propomos, inicialmente, a tentar responder. A primeira questão relevante remete-se às teorias sobre o desenvolvimento dos welfare states na América Latina. Em geral, notou-se que os fatores causais do desenvolvimento dos welfare state europeus se aplicam em parte à América Latina. O papel do *crescimento econômico* foi a primeira dimensão avaliada. Tal fator mostrou-se relevante entre os períodos 1930-1999 (SEGURA-UBIERGO, 2007), relevância esta que se acentuou ainda mais no período posterior, entre 1980 e 2011 (SALEJ, 2013). Isso corrobora com o postulado de Hicks (1999), de acordo com o qual o crescimento econômico seria um elemento necessário, porém não suficiente para a expansão do welfare state. Por outro lado, em comparação com a Europa, o fator crescimento econômico se mostrou mais decisivo para a expansão dos direitos sociais. Quem explica as razões disso é Wibbels (2006) conforme o qual se, em tempos de recessão, países desenvolvidos sustentam seus gastos sociais via empréstimos do mercado de capitais, os países em desenvolvimento, por contraste, não contam com alternativa semelhante. Seu acesso a esse mercado é bastante restrito, pois os agentes econômicos os consideram com alto risco de moratória, razão pela qual dificilmente conseguem permanecer expandindo os gastos sociais tal qual o padrão observado na OCDE. Em virtude disso, os países latino-americanos são mais dependentes do crescimento como recurso de expansão dos gastos. Isso revela que as diferenças entre países da OCDE e países latino-americanos envolvem também as posições ocupadas por cada um deles no mercado global.

Também abordamos os efeitos da globalização sobre os welfare states latino-americanos. Acima de tudo, a ideia era verificar se a *hipótese de compensação* – i.e o aumento dos gastos sociais em função do processo de globalização - observada na

Europa (GARRETT, 2001) se dava também na América Latina. No período de vigência do PSI (1930-1980) foi identificada uma correlação negativa entre abertura comercial e esforço de bem-estar (SEGURA-UBIERGO, 2007), ao passo que no período posterior (1990 – 2011) verificou-se uma tendência crescente de correlação positiva entre tais variáveis (SALEJ, 2013). Diante disso, Salej (2013) sugere que a *hipótese de compensação* passa a vigorar assim que se atinge determinado patamar de esforço de bem-estar. Wibbels (2006) sustenta, por sua vez, opinião distinta: a abertura comercial acentuaria a vulnerabilidade das economias domésticas à “saúde” do mercado internacional, mediante o qual os países latino-americanos seriam pressionados a conter ainda mais seus gastos como medida de prevenção aos períodos de recessão - haja vista o menor acesso ao mercado de capitais do qual dispõem em comparação com os países desenvolvidos. Assim sendo, a globalização exerceria força contrária ao desenvolvimento dos welfare states latino-americanos.

No campo das variáveis políticas, constatou-se o papel da democracia e das forças de esquerda como impulsionadoras do desenvolvimento do welfare state na região, tal como sugere a *teoria da mobilização de poder* para o caso europeu (ESPING-ANDERSEN, 1985; KORPI, 2006). Muitos estudos apontam a democracia como um dos fatores mais relevantes na ampliação da generosidade das políticas sociais região, seja no contexto de vigência do PSI seja em tempos de globalização (FILGUEIRA, 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012; PRIBBLE, 2011; SALEJ, 2013; SEGURA-UBIERGO, 2007). Especialmente, quando a experiência democrática é duradoura os efeitos sobre o esforço de bem-estar são substantivos. Tendência similar se manifesta em relação às forças de esquerda cuja presença se correlaciona com alto esforço de bem-estar. De acordo com Huber e Stephens (2012), quando associadas, força de esquerda e democracia potencializam seus efeitos pró-welfare state e, ampliam, sobretudo, a probabilidade de redução da pobreza e das desigualdades.

Na exposição das teorias sobre *retrenchment*, centramos a discussão sobre as reformas realizadas em alguns sistemas de pensões na América Latina, incluindo o processo de privatização. Discutiu-se, em primeiro lugar, as teorias que abordam a importância de fatores econômicos nesse processo, globalização e situação econômica. Quanto ao primeiro fator, Segura-Ubiergo e Kaufman (2001) sustentam a sua correlação com a redução dos gastos sociais nos programas de pensões. Na perspectiva de Brooks (2008), por sua vez, a globalização não necessariamente leva à privatização, senão

fornece tanto incentivos quanto custos para tanto. Quanto ao segundo fator, Haggard e Kaufman (2008) defendem que os países resistentes aos processos de privatização estiveram invariavelmente sob crises econômicas mais amenas. Brooks (2008) discorda ao dizer que a referida relação depende do contexto econômico internacional; períodos de crescimento geram incentivos para privatização, porque há maior fluidez do capital e maior chance de investimentos estrangeiros, e períodos de recessão geram riscos maiores. Versamos, ainda, sobre o papel da democracia em meio ao processo de reformas. Há certo consenso de que as reformas, em geral, realizadas sob regimes autoritários (ex. Chile, Peru, durante a década 1970) foram muito mais profundas do que aquelas realizadas sob democracias (ex. Brasil, Costa Rica e Uruguai). Disso se constata, portanto, que a democracia revelou-se numa variável desestimuladora das privatizações na região. Huber e Stephens (2012) apontam, ainda, para o papel dos grupos de forças de esquerda enquanto forças anti-privatização.

A partir dos casos latino-americanos, Brooks (2008) discute a aplicabilidade da teoria de Pierson (1994) como fonte analítica do processo de privatização na América Latina. Conforme a autora, tal processo não reproduz o mecanismo de *blame avoidance* observado por Pierson (1994) na dinâmica de *retrenchment* na Europa. Se, por um lado, ela afeta os beneficiários de tais programas, por outro lado, envolve o interesse daqueles cuja expectativa repousa sobre os possíveis lucros advindos da privatização. Essa divisão de grupos de interesse abre margem para barganha no parlamento e articula discursos de convencimento de ambas as partes. Nesse sentido, aspectos institucionais concernentes à capacidade de formar maiorias no parlamento são cruciais. Para além disso, Brooks (2008) atribui grande peso explicativo ao legado institucional: onde os serviços públicos são mal avaliados pela população, a promessa de melhoria via privatização tende a obter maior adesão, onde eles são bem avaliados as decisões inclinam-se ao *status quo*.

O ponto principal deste trabalho, no entanto, foi a análise realizada sobre a literatura comparada de regimes de bem-estar na América Latina. Iniciamos essa tarefa discutindo a aplicabilidade do conceito de *regimes de bem-estar* à América Latina. Vimos que, na formulação original de Esping-Andersen (1991), o conceito não captava aspectos importantes da realidade latino-americana, na medida em que foi elaborado a partir da realidade europeia. Isto é, tal conceito não era generalizável e, por isso, não consistia em um *tipo ideal*, atributo decisivo deste estatuto teórico sugerido por Weber. Gough e Wood (2004) atentam para essa questão e propõem a reformulação desse

estatuto teórico de um *tipo ideal* para uma *categoria de alcance intermediário*, capaz de captar características mais gerais de um fenômeno dado, junto a seus atributos mais particulares. Nesse sentido, torna-se possível estabelecer generalizações a partir da comparação de diferentes realidades sem desconsiderar as especificidades de cada contexto.

Seja como for, fato é que a análise dos regimes de bem-estar latino-americanos consiste numa tarefa mais complexa em termos comparativos aos regimes europeus. Ora, o processo de mercantilização inacabado, a influência de atores internacionais na dinâmica interna de gestão de riscos, a heterogeneidade racial e étnica que implica em distintos processos de ação coletiva, os riscos oclusos, o clientelismo, a informalidade, a permeabilidade institucional, todos esses fenômenos sociais suscitam novas ferramentas de análise que têm sido perseguidas pela literatura. Isso não subtrai, decerto, a importância das tradicionais dimensões trabalhadas por Esping-Andersen (1991), como a *desmercantilização* e a *desfamiliarização*.

Alguns estudos (BARBA, 2004, 2005; FILGUEIRA, 1997, 2005; PRIBBLE, 2011) tentaram interpretar tal região através do método comparativo histórico. As razões identificadas por cada autor como impulsionadoras dos regimes mais generosos da região não variam muito. Em geral, aponta-se quatro elementos principais: o legado do PSI, a extensão da industrialização, legado democrático e formas de incorporação da classe trabalhadora. Pribble (2011) e Barba (2004, 2005) argumentam, ainda, que a presença de heterogeneidade étnica ou racial se projetaria como elemento intensificador de exclusão social.

Em outra corrente de estudos, os autores tentaram identificar os atributos tidos como peculiares aos regimes de bem-estar latino-americanos. O primeiro deles refere-se ao papel da *informalidade* na gestão de riscos, ora tratada como a prevalência da comunidade (que inclui família e terceiro setor) nessa tarefa (GOUGH; WOOD, 2008 [2004]), ora com a ênfase sobre o mercado informal (DEL VALLE, 2008; MARCEL; RIVERA, 2008). Caracterizada pela forte influência mútua entre instituições e pelo imbricamento de responsabilidades, a segunda dimensão é a *Permeabilidade institucional* a qual foi abordada inicialmente de maneira descritiva (BARRIENTOS, 2008; GOUGH; WOOD, 2008 [2004]). Depois, Marcel e Rivera (2008) a operacionalizam de forma empírica a partir da análise da coexistência de provedores, isto é, quando mais de uma instituição social (Estado, mercado, família e informalidade) – dividem o papel central de gestão de riscos. A terceira dimensão diz respeito à

incompletude do processo de mercantilização que problematiza a utilização do conceito de *desmercantilização* para avaliar os regimes de bem-estar da região. Para Gough e Wood (2008), seria mais apropriado utilizar o conceito de *des-clientelização*, enquanto ferramenta de mensuração da proporção de indivíduos que deixam o âmbito informal para terem seus riscos administrados, de forma predominante, pelo Estado. De maneira distinta, Franzoni (2007) e Rudra (2007) analisam o grau de desmercantilização de forma conjugada com o de mercantilização.

Apresentamos, ainda, as teorias pautadas pela *perspectiva integrada entre política econômica e política social* as quais definem os regimes latino-americanos como produtivistas devido à sua semelhança com os regimes asiáticos, em particular no que se refere à ênfase dos gastos sociais sobre o capital humano (DEL VALLE, 2008; DRAIBE; RIESCO, 2011). Os autores não estabelecem, contudo, uma comparação substantiva entre os regimes dessa região. Além disso, outros estudos demonstram que tais regiões apresentam realidades institucionais bem diferentes entre si. No leste asiático, embora as políticas de capital humano gozem de cobertura universalizada e alto investimento público, seu sistema de proteção social se restringe à cobertura apenas desses riscos. O gasto e a cobertura com programas de seguros e pensões é restrita, bem como há poucos direitos para o trabalhador. Na América Latina, por contraste, predominam os gastos em programas de seguro e pensões embora com baixa cobertura, ao passo que não apresentam a qualidade tampouco a cobertura das políticas de capital humano observadas no leste asiático (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; PENG; WONG, 2010).

Em seguida, observamos as tipologias do novo milênio que operam com diferentes categorias e dimensões de análise. Levitsky e Roberts (2011) criam uma tipologia para diferenciar os regimes hoje presididos por partidos de esquerda, conforme as políticas econômicas e as estratégias de redistribuição adotadas, e identificam quatro tipos: *estatista* (Venezuela), *heterodoxo* (Argentina, Bolívia e Equador), *social liberal* (Brasil, Chile e Uruguai) e *ortodoxo* (Peru). Cecchini e Martinez (2011) discutem, por sua vez, diferentes enfoques dos sistemas de proteção social na América latina *Proteção social como assistência e acesso à promoção* (Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e República Dominicana), *assistência e acesso à promoção e garantia cidadã* (Bolívia, Colômbia, El Salvador, México e Panamá) e *Proteção social como garantia cidadã* (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai). Por último, a tipologia de Salej (2013) se pauta pelas trajetórias tomadas por cada regime, no período

pós década 1990, os - *Democratas desenvolvimentistas a esquerda* (DDE) e os *Democratas liberais a direita* (DLD) - e os relaciona com os indicadores utilizado por Franzoni (2007), porém atualizados, bem como incorpora na análise e insere no debate a importância dos riscos ocultos para avaliação do bem-estar na região.

Feita a revisão teórica, o esforço posterior foi a realização de uma *meta-análise* da parte empírica dos estudos analisados, no intuito de identificar confirmações e contradições entre suas tipologias. O resultado aponta três padrões de cortes temporais entre os estudos: os estudos *pré-reforma*, *pós-reforma* e os estudos do *novo milênio ou da onda rosa*. No primeiro havia apenas dois trabalhos (FILGUEIRA, 1997, 2005; MESA-LAGO, 1985, 2010) a serem comparados, com grande consistência entre as tipologias, seja em termos da coincidência de países agrupados seja do grau encontrado de *desmercantilização* de cada regime. No entanto, diferem-se em torno da caracterização do grau de estratificação em cada regime.

Foi sobre o grupo *pós-reforma* que se conseguiu estabelecer uma comparação mais substantiva, haja vista a quantidade de estudos disponíveis com esse recorte temporal: Barba (2004, 2005); Gough Wood (2004); Franzoni (2007), Rudrá, Marcel e Rivera (2008) e Pribble (2011). Percebemos predominância de um retrato heterogêneo da América Latina, dada a média de três clusters entre os estudos analisados. De maneira geral, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai são apontados enquanto os países com maior grau de desmercantilização. Entre aqueles classificados com grau intermediário, há bastante variação embora quase sempre com a presença do México. Sobre os países com menor grau de desmercantilização recai o maior consenso, predominam os países da América Central, com exceção da Costa Rica. Apesar das variações classificatórias entre os estudos, notou-se a persistência do diagnóstico que aponta, em geral, o caráter produtivista, protecionista ou informal dos regimes. Por outro lado, notamos os mesmos países sendo classificados de forma oposta nas diferentes tipologias, como é caso da Costa Rica classificada como regime produtivista por Rudra (2007), ao passo que Franzoni (2007) a classifica como protecionista. Para saber a razão dessas diferenças, avaliamos os enfoques analíticos presentes na mensuração da *desmercantilização* e constatamos que a crítica de Marcel e Rivera (2008) à literatura em geral procede: tem-se prevalecido o enfoque analítico sobre a dimensão de capital humano da proteção social, desconsiderando o campo das transferências sociais que, tal como trabalhado por Esping-Andersen (1991), remetem à diversidade de programas de seguro e de pensões existentes, políticas de renda mínima e

benefícios não contributivos. Essa constatação sugere que o diagnóstico de produtivismo pode estar sendo provocado pelo viés da análise.

No grupo da *Onda Rosa*, a comparação também foi limitada, em função dos poucos estudos em questão (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; SALEJ, 2013). Mais do que isso, tais estudos são complementares, pois se pautam por dimensões analíticas distintas (regimes de bem-estar e proteção social), aspecto que dificulta a comparação. Ao mesmo tempo, notou-se a considerável coincidência entre os clusters de países, bem como a avaliação a respeito dos diferentes graus de desmercantilização, mantendo o grupo pioneiro (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) entre os mais desmercantilizados e o grupo tardio (países da América Central) entre os menos desmercantilizados. Por fim, observamos que o viés de análise sobre a dimensão de capital humano permaneceu também nos estudos de Cecchini e Martínez (2011) e Salej (2013).

Finalmente, convém pontuar alguns elementos gerais observados na literatura. A dimensão das relações de gênero é muito pouco explorada nas diversas tipologias. Nos estudos em que é considerada, apresenta-se um quadro não muito diverso, com a presença da familiarização e do trabalho feminino não remunerado nas famílias (FRANZONI, 2007; SALEJ, 2013). Igualmente pouco explorado é o impacto das reformas estruturais sobre o caráter dos regimes de bem-estar. Apenas Barrientos (2008[2004]) e Barba (2004, 2005) atentam a essa questão, ambos diagnosticam uma tendência em direção ao modelo liberal. Por fim, há que se sublinhar a carência de análises que captam os efeitos da Onda Rosa sobre os regimes de bem-estar. Trata-se de uma agenda de pesquisa a ser empreendida.

REFERÊNCIAS

- ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Association*, v. 95, p. 529–546, 2001.
- ALBER, J. Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State. *Politics & Society*, v. 16, n. 4, p. 451–468, 1988.
- AMENTA, E. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: JANOSKI, T. *et al.* (Org.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 96–114.
- AMENTA, E. What we know about the development of the social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 91–130.
- ARCANJO, M. Ideal (and real) types of Welfare State. *Instituto Superior de Economia e Gestão*, DE Working papers. v. 6, 2006. Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2616>>. Acesso em: 1 mar. 2015.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, v. 39, p. 3–40, 1995. Acesso em: 28 out. 2013.
- BARBA SOLANO, C. Paradigmas y regímenes de bienestar. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n. 137, 2005.
- BARBA SOLANO, C. *Régimen de bienestar y reforma social en México*. , Políticas sociales., n^o 92. Santiago, Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6080/S047561_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 mar. 2015.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Org.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 121–168.
- BONOLI, G. New social risks and the politics of post-industrial social policies. In: ARMINGEON, K.; BONOLI, G. (Org.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge, 2006. p. 3–28.
- BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. *Lua Nova*, n. 53, p. 159–179, 2001.
- BOSCHETTI, I. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57–96, 2003.

- BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: UNB, 2006.
- BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Org.). *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 16–27.
- BROOKS, S. M. *Social Protection and the Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- BULMER-THOMAS, V. As economias latino-americanas, 1929-1939. In: BETHELL, L. (Org.). *História da América Latina: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. Tradução Geraldo Gerson De Souza. São Paulo: EdUSP, 2009. v. VI. p. 19–76.
- BURNS, R. P.; BURNS, R. Meta-analysis. In: BURNS, R. P.; BURNS, R. *Business research methods and statistics using SPSS*. [S.l.]: Sage, 2008. p. 533–551. Disponível em: <<http://www.uk.sagepub.com/burns/website%20material/Chapter%2022%20-%20Meta-Analysis.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2015.
- BURTON, G. Hegemony and Frustration Education Policy Making in Chile under the Concertación, 1990–2010. *Latin American Perspectives*, v. 39, n. 4, p. 34–52, 2012.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTLES, F. *et al.* Introduction. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 1–15.
- CASTLES, F. Race to the bottom? In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2 edition ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 223–244.
- CASTLES, F. G. What welfare states do: a disaggregated expenditure approach. *Journal of Social Policy*, v. 38, n. 1, p. 45–62, 2008.
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2593>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- CLASEN, J.; SIEGEL, N. A. Social rights, structural needs and social expenditure: a comparative study of 18 OECD countries 1960–2000. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N. A. (Org.). *Investigating Welfare State Change: The “Dependent Variable Problem” in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 106–125.
- COLLIER, R. B., COLLIER, DAVID; COLLIER, D. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991. p. 27–58; 161–350.
- COSTA, F. N. *Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo*. Texto para Discussão. Campinas: UNICAMP, 2012.

- DEL VALLE, A. Los estudios sobre regímenes de Bienestar en América Latina. *Revista Á-MERIKA*, v. 2, n. 3, p. 1–27, 2009.
- DEL VALLE, A. H. Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y Sociedad*, v. 47, n. 3, p. 239–261, 2010.
- DEL VALLE, A. H. Regímenes de bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, n. 19, p. 385–411, 2008.
- DE MESA, A. A.; MESA-LAGO, C. The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 1, p. 149–167, 2006.
- DE SWAAN, A. *In care of the state: health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- DRAIBE, S. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 27–64.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 6, p. 53–78, 1988.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Estudios y perspectivas., n° 55. México: CEPAL, ago. 2006.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, v. 13, n. 27, p. 220–234, 2011. Acesso em: 21 out. 2014.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making? In: RIESCO, M. (Org.). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?*. New York: UNRISD, 2007. p. 1–17. Disponível em: <<http://www.rrojasdatabank.info/da1/riescodevstate.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 85–116, 1991. Acesso em: 26 nov. 2013.
- ESPING-ANDERSEN, G. Class Alliances in the Development of Scandinavian Social Democracy. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985. p. 71–115.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, v. 35, p. 75–111, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G.; HICKS, A. M. Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State. In: JANOSKI, T. *et al.* (Org.). . *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 509–525.

EVANS, P. B.; SKOCPOL, T.; RUESCHEMEYER, D. *Bringing the state back in*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e dos modelos de Estado de Bem-estar Social. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. (Org.). *Estado de Bem-Estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007. .

FFRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O.; PALMA, J. G. As economias latino-americanas, 1950-1990. In: BETHELL, L. (Org.). *História da América Latina: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. Tradução Geraldo Gerson De Souza. São Paulo: EdUSP, 2009. v. VI. p. 139–228.

FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, 1997. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639_Cached.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.

FILGUEIRA, F. *et al.* Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. In: MOLINA, C. G. (Org.). . *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. p. 19–55. Disponível em: <<http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220408.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

FILGUEIRA, F. Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States. *Prepared for the United Nations Research Institute for Social Development Project on Social Policy and Democratization*, New York, 2005. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/d1f612f7b7d71534c1256fff005447f7/\\$FILE/dfilguei2.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/d1f612f7b7d71534c1256fff005447f7/$FILE/dfilguei2.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2013.

FINEGOLD, K. The United States: federalism and its counter-factuals. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Org.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2005. p. 138–180.

FIORI, J. L. Estado do bem-estar social: padrões e crises. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, v. 7, n. 2, p. 129–147, 1997. Acesso em: 3 jun. 2014.

FLEURY, S. A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. p. 175–196.

FLORA, P. Introduction. In: FLORA, P. (Org.). *Growth to limits: the western European welfare states since World War II*. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1986. v. 1. p. XII–XXXVI.

FLORA, P.; ALBER, J. Modernization, Democratization and Development of Welfare States in Europe. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (Org.). *The Development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books, 1981. p. 37–80.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (Org.). *The Development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books, 1981. p. 17–33.

FRANZONI, J. M. Regímenes del bienestar en América Latina. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, n. 11, p. 135, 2007.

GARRETT, G. Globalization and government spending around the world. *Studies in comparative international development*, v. 35, n. 4, p. 3–29, 2001.

GOUGH, I. *Political Economy of the Welfare State*. London: Palgrave Macmillan, 1979.

GOUGH, I. Welfare Regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Org.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 15–48.

GOUGH, I.; WOOD, G. (Org.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HAYEK, F. A. V. Planificação e democracia. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. p. 74–85.

HICKS, A. *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

HICKS, A.; KENWORTHY, L. Varieties of welfare capitalism. *Socio-economic review*, v. 1, n. 1, p. 27–61, 2003.

HUBER, E.; BOGLIACCINI, J. Latin America. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 644–655.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Combating old and new risks. In: ARMINGEON, K.; BONOLI, G. (Org.). *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London u.a.: Routledge, 2006. p. 143–168.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139–163, 1996. Acesso em: 11 jul. 2014.

IVERSEN, T.; WREN, A. Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*, v. 50, n. 04, p. 507–546, 1998.

KANGAS, O.; PALME, J. Social rights, structural needs and social expenditure: a comparative study of 18 OECD countries 1960–2000. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N. A. (Org.). *Investigating Welfare State Change: The “Dependent Variable Problem” in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 106–125.

KAUFMAN, R. R. The political left, the export boom and the populist temptation. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Org.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011. p. 93–117.

KAUFMAN, R. R.; SEGURA-UBIERGO, A. Globalization, domestic politics, and social spending in Latin America: a time-series cross-section analysis, 1973–97. *World Politics*, v. 53, n. 04, p. 553–587, 2001.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado de Bem-estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2012.

KIRK, J.; MILLER, M. L. *Reliability and validity in qualitative research*. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.

KORPI, W. The Power Resources Model. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Org.). *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 76–87.

KORPI, W.; PALME, J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American Political Science Review*, v. 97, n. 03, p. 425–446, 2003. Acesso em: 15 maio 2015.

KUHNLE, S.; SANDER, A. The emergence of the welfare state. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 61–80.

LADERCHI, C. R.; SAITH, R.; STEWART, F. Does It Matter that We Don't Agree on the Definition of Poverty. *A Comparison of Four Approaches, QEH*, 2003.

LANZARA, A. P. Estado de bem-estar e as dinâmicas de desenvolvimento social. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 86–120.

LAUTIER, B. Les politiques sociales à l'épreuve des réformes de marché. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3. v. 17, n. De Boeck Supérieur, p. 22–555, 2010.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. Latin America “Left Turn”: A framework analysis. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Org.). . *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011. p. 1–28.

LEVY, S.; SCHADY, N. Latin America's social policy challenge: education, social insurance, redistribution. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 2, p. 193–218, 2013.

LOMELÍ, E. V. Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, v. 16, n. 47, p. 65, 2010. Acesso em: 3 mar. 2015.

LÓPEZ, S. Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 25, n. 2, p. 37–64, 2005. Acesso em: 10 nov. 2014.

LOVE, J. L. Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In: BETHELL, L. (Org.). . *Ideas and Ideologies in Twentieth Century Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1996. p. 207–274.

MACHADO, L. P. A. Sociologia do desenvolvimento. In: DURAND, J. C. G.; MACHADO, L. P. A. (Org.). . *Os limites das teorias da modernização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. v. 11. p. 183–206. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/23331>>. Acesso em: 15 maio 2014.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Org.). . *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 3–40.

MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Dados*, v. 44, n. 4, p. 645–687, 2001.

MAINWARING, S. P.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization since 1978: democratic transitions, breakdowns and erosions. In: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (Org.). . *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2005. p. 14–59.

MARCEL, M.; RIVERA, E. Regímenes de bienestar en América Latina. In: TIRONI, E. (Org.). . *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago, Chile: Uqbar Editores (CIEPLAN), 2008. p. 151–226. Disponível em: <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/207/Libro_Completo_Redos_Estado_y_Mercado.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 61–111.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. v. 1. (Marx-Engels).

MESA-LAGO, C. *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*. , Estudios y informes de la Cepal. Santiago: Chile: Naciones Unidas, 1985. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/8315>>. Acesso em: 21 out. 2014.

MESA-LAGO, C. History of Social Security in Latin America. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE LA HISTORIA DEL SEGURO, 2010, Madrid. *Anais...* Madrid: Fundación Mapfre, 2010. p. 309–348.

MESA-LAGO, C. *Las reformas de pensiones en America Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Financiamiento del desarrollo., n° 144. Chile: CEPAL, 2007.

MESA-LAGO, C. *Models of development, social policy and reform in Latin America*. , Financiamiento del desarrollo., n° 144. Geneva: UNIRISD, 2002. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/7E4B8522A609EC67C1256C7C0039C99D/\\$file/mesalong.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/7E4B8522A609EC67C1256C7C0039C99D/$file/mesalong.pdf)>. Acesso em: 21 out. 2014.

MURRAY, C. The two wars against poverty. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Org.). *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 96–106.

MYLES, J.; QUADAGNO, J. Political theories of the welfare state. *Social Service Review*, v. 76, n. 1, p. 34–57, 2002. Acesso em: 13 abr. 2014.

NULLMEIER, F.; KAUFMANN, F.-X. Post-War Welfare State Development. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 81–101.

O'CONNOR, J. Uma anatomia do capitalismo de Estado americano. *A crise fiscal do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. .

O'DONNELL, G. Pobreza y desigualdad en America Latina: algunas reflexiones criticas. In: TOKMAN, V. E.; O'DONNELL, G. (Org.). *Pobreza y Desigualdad en America Latina: temas y nuevos desafíos*. Tradução Óscar Altimir. Buenos Aires: Paidós Iberica, 1999. p. 73–88.

OFFE, C. *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*. Tradução Bárbara Feitog. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ORLOFF, A. S. Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American sociological review*, p. 303–328, 1993.

PATEMAN, C. The Patriarchal Welfare State. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (Org.). *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2006. p. 134–151.

PENG, I.; WONG, J. East Asia. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 656–670.

PEREIRA, L. C. B. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5–24, 2006.

PIERSON, C. *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare*. University Park: Penn State Press, 1998.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, P. The new politics of the welfare state. *World politics*, v. 48, p. 143–179, 1996.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, p. 7–38, 2008. Acesso em: 10 jul. 2014.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRIBBLE, J. Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 46, p. 191–216, 2011.

PRZEWORSKI, A. *A social-democracia como fenômeno histórico*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. . Acesso em: 13 fev. 2014.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. J. Comparative research and social science theory. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons Inc, 1970. p. 17–31.

RIMLINGER, G. V. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons Inc, 1971. .

RUDRA, N. Welfare states in developing countries: unique or universal? *Journal of Politics*, v. 69, n. 2, p. 378–396, 2007. Acesso em: 23 fev. 2015.

RUESCHEMEYER, D.; HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Latin America. *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 155–225.

SAINSBURY, D. Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual–Institutional Distinction. *Scandinavian political studies*, v. 14, n. 1, p. 1–30, 1991.

SAINSBURY, D. Gendering welfare state - Introduction. *Gendering welfare states*. London; Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1994. p. p.1–7.

SALEJ, A. P. *O WELFARE STATE NO SÉCULO XXI: recuperando a Teoria da Cidadania para os welfare states latino-americanos*. 2013. Tese – Universidade Federal de Minas Gerais (Programa de Pósgraduação em Ciência Política), Belo Horizonte, 2013.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, p. 1033–1053, 1970.

SCRUGGS, L. Welfare State Generosity Across Space and Time. In: CLASEN, J.; SIEGEL, N. A. (Org.). *Investigating Welfare State Change: The “Dependent Variable*

Problem” in Comparative Analysis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 133–166.

SEGURA-UBIERGO, A. *The Political Economy of the welfare state in Latin America: Globalization, Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). . *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3–43.

SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, p. 131–157, 1986.

STEPHENS, J. D. The social rights of citizenship. In: CASTLES, F. *et al.* (Org.). . *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 511–538.

TANZI, V. Globalization and the future of social protection. *Scottish Journal of Political Economy*, v. 49, n. 1, p. 116–127, 2002. Acesso em: 8 maio 2015.

TITMUSS, R. M. What is social policy? In: TITMUSS, K. (Org.). . *Social policy: an introduction*. London: George Allen & Unwin Ltd, 1974. .

VAN PARIJS, P. *O que é uma sociedade justa?*. São Paulo: Ática, 1997. (Temas, 54).

VEIT-WILSON, J. States of welfare: a conceptual challenge. *Social Policy & Administration*, v. 34, n. 1, p. 1–25, 2000.

WALKER, A.; WONG, C. The ethnocentric construction of the welfare state. *A handbook of comparative social policy*, p. 116–130, 2004. Acesso em: 16 dez. 2014.

WIBBELS, E. Dependency revisited: International markets, business cycles, and social spending in the developing world. *International Organization*, n. Cambridge University Press, p. 433–468, 2006.

WILENSKY, H. L. *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press, 1974.

WOOD, G. Informal security regimes: the strength of relationship. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Org.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 49–87.