

NA IMPOSSIBILIDADE DO ESTADO SOCIAL. REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: UMA RESENHA

BRUNO GONÇALVES BERNARDES

goncalvesbernardes@gmail.com

Doutorado em Ciência Política pelo ISCSP, Mestre em Ciência Política pela Stockholms Universitet Statsvetenskapliga institutionen e licenciado em Relações Internacionais. Investigador do Observatório Político, ISCSP-UL (Portugal)
ORCID: 0000-0003-1483-0470

Resumo

Este artigo pretende perscrutar a aplicabilidade do conceito de "regime de bem-estar social" na América Latina. Enquanto conceito tido, primeiro, como operacional no caso dos países ocidentais, encontra no subcontinente uma aplicabilidade específica, tendo em consideração o formato da relação entre o Estado, o mercado e as famílias. Desta forma, pretende-se avaliar a bibliografia que aplica este conceito ao caso latino-americano, contrastando-a com a generalização do conceito de Estado Social, mas também especificando as suas diferenças relevantes com a literatura sobre os regimes de bem-estar no "sul". Finalmente, discute-se, a par da desigualdade estrutural, a importância dos eixos "informalidade-formalidade" do mercado de trabalho e "produtivismo-protecionismo" na definição dos diversos regimes de bem-estar social latino-americanos.

Palavras-chave

América Latina, regimes de bem-estar social, informalidade-formalidade, produtivismo-protecionismo.

Abstract

Latin America. As an operational concept applied in the Western countries, it finds a specific applicability in the subcontinent, taking into account the format of several welfare mixes. In this way, it is intended to evaluate the bibliography that applies this concept to the Latin American case, contrasting it with the generalization of the concept of Social State, but also specifying its relevant differences with the literature on welfare regimes in the "south". Finally, it is considered that both structural inequalities, and the axes "informality-formality" and "productivism-protectionism" are relevant in the definition of the various Latin American welfare regimes.

Keywords

Latin America, welfare regimes, informal-formal, productivism-protectionism.

Como citar este artigo

Bernardes, Bruno Gonçalves (2023). Na impossibilidade do Estado Social. Regimes de bem-estar na América Latina: uma resenha. *Janus.net, e-journal of international relations*, Vol14 N2, Novembro 2023-Abril 2024. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.14.2.13>

Artigo recebido em 8 de Agosto de 2023 e aceite para publicação em 6 de Setembro 2023





NA IMPOSSIBILIDADE DO ESTADO SOCIAL. REGIMES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA: UMA RESENHA¹

BRUNO GONÇALVES BERNARDES

1. Introdução

O otimismo que perpassou a análise sobre o papel das novas forças políticas na América Latina conheceu, a partir da década de 2000, um debate renovado sobre as políticas sociais do subcontinente. Este interesse é marcado por décadas de desigualdade entre perspectivas ideológicas, políticas e teóricas sobre o seu desenvolvimento pós-colonial (Malamud, 2009)?

O estudo do desenvolvimento latino-americano ganhou novas reflexões e debates com a introdução das dimensões políticas, económicas e sociais do bem-estar social a partir dos anos 1990 (Abel e Lewis, 2002; Barrientos, 2004; Cortés, 2012; Draibe e Riesco, 2007; Filgueira, 1998, 2004; Franzoni, 2005, 2007; Huber e Stephens, 2005; Mesa-Lago, 1994, 2014; Segura-Ubiergo, 2007). Neste caso, passou a abundar o debate teórico sobre a aplicabilidade do Estado social, dos regimes de bem-estar social e a sua aplicabilidade através de políticas públicas. Em paralelo, ressurgiu o debate sobre a capacidade do Estado e do Mercado em produzir sistemas de redistribuição, em paralelo com a desigualdade estrutural e o mercado de trabalho informal (Filgueira, 1998, 2004).

Ademais, o desenvolvimento latino-americano é um dos temas paradigmáticos que definem a identidade da região, quer na forma de modelos regionais de desenvolvimento e inserção internacional, ou ainda na forma de projetos político-ideológicos muito diversos (Cervo, 2008; Munck, 2008; Patrício, 2012). Esta matriz identitária encontra não só uma distinção com outras regiões do mundo, mas também as assinaláveis assimetrias provocadas pela estrutura da economia política internacional (Cervo, 2008; Patrício, 2012).

Além do mais, quase todos os Estados da região apresentam serviços de proteção social, educação e saúde de baixa qualidade. Paralelamente, as políticas públicas de bem-estar apresentam dinâmicas, tipologias e níveis diferenciados, tendo em conta a estrutura económica, a política laboral, a estratificação ou variáveis políticas (Filgueira, 2004;

¹ Artigo baseado, em parte, na Tese de Doutoramento do autor.



Huber e Bogliaccini, 2010; Huber e Stephens, 2001). Neste plano mantém-se a “divergência” e a “fragmentação” (Malamud, 2009), elementos relevantes na definição identitária do subcontinente.

Neste sentido, no presente artigo procuramos encetar uma síntese das teses do bem-estar social aplicáveis aos casos latino-americanos, colocando em evidência o conflito entre Estado e Mercado, entre políticas de caráter protecionista e de caráter produtivista, e entre modelos de desenvolvimento.

2. Regimes sulistas de bem-estar social

É no século XX que as questões sociais passaram a depender da capacidade dos Estados, na sua relação com o Mercado, em atuar perante os problemas colocados pela industrialização, por via da regulação. Conforme Göran Therborn (2012), o século XX é o século das classes trabalhadoras, na medida em que passou a constituir-se como força política inserida nas relações de poder estabelecidas pelo Estado. É neste contexto que a garantia de direitos sociais surge como meio de participação na sociedade, ou seja, a tal “cidadania social” de T. H. Marshall exercida através do acesso a uma parcela do bem-estar económico. Dito de outra forma, os direitos sociais passam a ser garantidos por meio dos direitos de cidadania, enquanto resultado de um processo de decomodificação entre os indivíduos, o Estado e o Mercado (Esping-Anderson, 1990). Como resume Stephens (2012: 514), “os direitos sociais de cidadania deverão incluir o direito ao trabalho satisfatório e ao desenvolvimento pessoal, e não apenas uma parcela de bem-estar económico e de segurança”.

Neste caso, os Estados passaram a assumir o objetivo de melhoria da condição humana através da realização da liberdade individual e de um padrão de vida (Caeiro, 2015: 195). Aqui, o Estado social assume um papel relevante no esquema regulatório enquanto processo político, ideológico e administrativo que enforma a maneira como o Estado aloca e define benefícios sociais, bem como os arranjos institucionais utilizados para financiar e redistribuir (Baldock, 2007). Além disso, o Estado Social não se limita a regular as relações sociais no seio do mercado de trabalho, mas assegura também a devida decomodificação, ou seja, a capacidade de prover respostas, serviços e apoios sociais para situações de desemprego, reforma ou doença (Baldock, 2007; Caeiro, 2015).

Na análise da “emergência dos Estados sociais” denota-se que estes não são fruto de um “desenvolvimento progressivo”, mas sim da conjugação de fatores históricos, políticos, económicos e sociais que variam de caso para caso e no tempo (Esping-Anderson, 1990; Kunhle e Sander, 2012). É neste sentido que ainda na década de 1980, Titmuss apresenta um quadro comparativo dos modelos de políticas sociais dos EUA, da Grã-Bretanha e de outros países europeus, concluindo da existência de três modelos distintos de políticas sociais: o modelo residual que se caracteriza pelo eixo mercado-família, fatores essenciais na manutenção da rede de apoio social, associados a um modelo liberal que suporta a menor intervenção do Estado (Caeiro, 2015); o modelo industrial que apresenta uma visão minimamente “meritocrática” uma vez que premeia trabalhadores e empresas na base da produtividade; e, finalmente, o modelo institucional-redistributivo que compreende a institucionalização pública do conceito de bem-estar social, incluindo



um conjunto de políticas e instrumentos que salvaguardam as necessidades sociais dos cidadãos (Baldock, 2007; Caeiro, 2015).

Nesta senda, Esping-Andersen debruça-se sobre a “substância teórica dos Estados sociais” (Esping-Andersen, 1990: 19), tendo em consideração que os mesmos “apresentam diferentes formas e tamanhos e variam substancialmente tanto na sua orientação política como nos seus objetivos redistributivos” (Arts e Gelissen, 2012: 569). Para Esping-Andersen, os Estados sociais compreendem um arranjo institucional (legal e organizacional) entre o Estado e o mercado, que perfazem um determinado regime de bem-estar social (Esping-Andersen, 1990: 2); estes regimes organizam-se em torno de uma estratificação específica, originando-se a partir de estruturas, instituições e forças sociopolíticas, contribuindo para “diferentes trajetórias de desenvolvimento”, sendo estas, social-democrata, liberal ou conservadora, mediante o seu grau de decomodificação e os compromissos estabelecidos entre Estado, Mercado e Família.

No entanto, a noção de Esping-Andersen de regimes de bem-estar social baseados em Estados fortes com mercados de trabalho formais, onde a população é protegida por um complexo institucional e organizacional, não se aplica na maioria dos países asiáticos, africanos e latino-americanos. Como consideram Arts e Gelissen (2002), o Estado social não pode deixar de ser visto sobre a trajetória das sociedades capitalistas, industriais e democráticas, definidas por históricos direitos de cidadania, e onde o Estado retém o seu papel regulador, resultante de processos complexos de engenharia política e social. Para o caso em concreto, o Estado Social deverá ser visto como,

um regime de política social que compreende uma grande variedade de programas, com cobertura universal (ou perto disso), com regras universais, com benefícios que permitem manter as pessoas fora do nível de pobreza e que encontra uma base financeira sólida no sistema tributário (Huber e Stephens, 2005: 2).

Neste caso, como considerar o Estado Social em sociedades onde o Estado encontra-se muita das vezes incapacitado de atuar (O'Donnell, 2001), o mercado de trabalho é na sua larga medida informal e onde a garantia de algum bem-estar social é suportado pelas famílias ou pela comunidade (Gough, 2004; Gough e Wood, 2004)?

Neste contexto, surgiu a necessidade de criar um esquema teórico para incluir devidamente os esquemas sociais dos regimes “sulistas” de bem-estar social. Por um lado, Rudra (2007) distingue os modelos de tipo protecionista dos de tipo produtivista; enquanto os primeiros prosseguem formas de proteção dos cidadãos face ao mercado através de políticas públicas que promovem a decomodificação de forma corporativista, ou seja, protegendo certos setores laborais ou grupos sociais historicamente ligados ao Estado ou interconectados à relação Estado-Mercado; já os segundos tentam promover o acesso dos cidadãos ao mercado, priorizando certos setores da força de trabalho, inseridos na estratégia internacional dos Estados e que apresentam produtividade.

Por outro lado, Gough (2004) distingue os regimes de tipo informal seguro dos regimes inseguros. Nos primeiros, é garantido aos cidadãos uma certa medida de bem-estar



através da rede comunitária e familiar, estabelecendo-se relações assimétricas e informalmente hierárquicas, num sistema onde é difícil estabelecer a institucionalização própria dos Estados de bem-estar social; os segundos não apresentam qualquer forma de direitos sociais, vivendo da instabilidade criada quer por atores internacionais, quer por elites locais. É neste sentido, e que em contraste com o conceito de regime de bem-estar social, Gough (2013) apresenta o conceito mais abrangente de “regime de política social”, incluindo-se as políticas públicas de saúde, educação e/ou demais programas sociais. Gough (2013) apresenta ainda um enquadramento teórico dos regimes de política social com maior ou menor informalidade, uma vez que considera que informalidade do mercado de trabalho e as formas comunitárias e familiares de apoio social têm um peso relevante nestas sociedades. Se, por um lado, o mercado informal gera menos receita para o Estado, resultando numa menor capacidade de redistribuição; por outro, o emprego informal é inconstante e dependente da flutuação dos mercados internacionais, o que não permite a universalização da decomodificação em situações de desemprego ou doença. Neste sentido, o emprego informal, o menor acesso à saúde em caso de doença e baixa médica e os menores níveis de contribuição para sistemas de previdência social, geram incerteza nos indivíduos e nas famílias, bem como diminui a capacidade de redistribuição e decomodificação do Estado. Esta perspectiva permite uma avaliação da pobreza, da exclusão social e do investimento social, em paralelo com as medidas de incentivo à educação, à saúde e aos programas de transferência de renda (Abel e Lewis, 2002; Barrientos, 2009; Huber e Bogliaccini, 2002; Lavinás, 2013).

3. Bem-estar social na América Latina

Como considera O'Donnell (2001), a América Latina é um subcontinente que enfrenta o problema soberano do desenvolvimento, com profundas segmentações regionais provocadas pela desigualdade, gerando-se entraves no acesso aos direitos cívicos, políticos e sociais, conquanto a democratização não alcançou a população material e legalmente pobre. As sociedades latino-americanas são compostas por bolsas de pobreza e vulnerabilidade, às quais se juntam o iminente mercado informal de trabalho e a volatilidade do cenário macroeconómico (Blank, 2012; Cepal, 2004; Filgueira, 1998, 2005).

O antigo modelo de substituição de importações latino-americano implantado entre as décadas de 1930 e 1940 permitiu firmar um contrato social entre as diversas forças sociais e políticas (Patrício, 2012). Com o eclodir das crises das dívidas soberanas, os processos de redemocratização da segunda metade da década de 1980 iniciaram processos de abertura das economias através de estratégias monetaristas (Ffrench-Davis, 2005; Munck, 2008; Patrício, 2012). No entanto, este modelo acabaria por resultar no aprofundamento da desigualdade, na geração de bolsas de pobreza e nas elevadas taxas de desemprego formal apenas compensado pelo trabalho informal, gerando-se alterações profundas no esquema capital-trabalho (Abel e Lewis, 2002; Ffrench-Davis, 2005; Huber e Stephens, 2012; Patrício, 2012; Munck, 2008, 2013).

Grosso modo, diversos autores têm-se focado na classificação dos tipos de regime de bem-estar latino-americanos, seja pela discussão das suas tipologias ao longo de



décadas (Filgueira, 1998, 2004; Mesa-Lago, 1994), seja pela discussão do conceito de Estado Social (Blank, 2012; Segura-Ubiergo, 2007), ou ainda da análise da informalidade do mercado de trabalho e da relevância da estrutura familiar (Cecchini et al., 2014; Franzoni, 2005; Gough, 2004, 2013; Rudra, 2007; Valle, 2008, 2010). Mais profusamente, tem-se adotado o conceito de “regime” aos casos latino-americanos nomeadamente na relação entre Estado, Mercado e Família, analisando-se o papel que cada um ocupa no esquema de bem-estar (Barrientos, 2004, 2009; Filgueira, 1998, 2005; Franzoni, 2005; Gough, 2004, 2013; Draïbe e Riesco, 2007; Segura-Ubiergo, 2007).

É nesta senda que Gough e Wood (2004) distinguem três tipos de regime: o Estado de bem-estar - conforme identificados por Esping-Andersen -, o informal-seguro e o inseguro. Os dois últimos são caracterizados por uma natureza informal pautada por formas diferentes de capitalismo, uma continuada intermitência nas políticas públicas, maior peso das relações informais de poder e formas difusas e particularistas de exclusão, em sociedades onde continuam a proliferar instituições políticas “frágeis”, regimes democráticos intermitentes e conflitos armados. No entanto, esta análise do caráter “sulista” peca pela incapacidade de um olhar mais específico relativo à América Latina, uma vez que somos confrontados com uma realidade que integra países como o Uruguai ou a Argentina, El Salvador, Honduras ou Nicarágua. Não é por acaso que Gough (2013) acabará por considerar que alguns dos regimes de bem-estar latino-americanos poderão designar-se por proto-Estados Sociais, a par de regimes informais ou inseguros.

Outra linha de análise poderá considerar a comparação com os regimes de bem-estar asiáticos. Este caminho assenta na análise entre a informalidade, a relevância da família e os aspetos “produtivistas” (Valle, 2008). Por “produtivismo” considera-se que o sistema de bem-estar é uma extensão da política económica (Franzoni, 2005, 2007), ou seja, a política social encontra-se focada na capacitação do capital humano por via do sistema educativo e não pela proteção social, privilegiando-se a competitividade. Esta comparação entre modelos paradigmáticas como os de Hong Kong, Taiwan ou Singapura assinala uma linha de interpretação que se apresentaria como solução à continuada informalidade do mercado de trabalho, sendo a política de emergência social da década de 1980 um claro sinal de mudança na tríade Estado-Mercado-Família (Filgueira, 2005; Lavinas, 2013; Valle, 2008, 2010). No entanto, apesar dos processos de liberalização do Mercado, este “modelo asiático” não pode ser transportado para o cenário latino-americano, onde o “produtivismo” não encontra um mercado de trabalho formal, um Estado capaz de reforçar os fatores produtivos da sociedade e onde a política económica não é orientada para a capacitação do capital humano.

É neste contexto que Mesa-Lago (1994) e Filgueira (1998) procuram cotejar a especificidade dos regimes latino-americanos através de uma leitura histórica. Por seu lado, Mesa-Lago (1994) classifica os países de acordo com a antiguidade dos seus sistemas de proteção, entre os pioneiros da década de 1920 (Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai), intermédios entre as décadas de 1930 e 1940 (Costa-Rica, Panamá, México, Perú, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela) e tardios entre os anos 1950 e 1960 (Guatemala, El Salvador, Nicarágua e Honduras). Enquanto os pioneiros caracterizam-se por ter uma cobertura universal ou quase universal de proteção social,



com certos setores protegidos de forma estratificada, os países tardios apresentam uma pequena percentagem de população coberta e um limitado número de serviços sociais. Já os intermédios, caracterizam-se, ora pela estratificação na cobertura e acesso a serviços, ora por uma maior cobertura de caráter universal e não estratificada. A estratificação é uma característica dos sistemas de proteção social latino-americanos, caracterizados pelo corporativismo do período desenvolvimentista que reforçou a proteção de certos setores profissionais, a meio do processo de urbanização que inicialmente não incluiu os *blue-collar workers* (Mesa-Lago, 1994).

Por outro lado, Fernando Filgueira (1998) enfatiza não só o processo histórico de estratificação do gasto público social, mas também em que setores é aplicado esse gasto público, adaptando a tese de Esping-Andersen através de uma análise institucional dos regimes de bem-estar, definindo-se através de três fases históricas distintas: a inserção liberal (1920-1950), o desenvolvimentismo (1950-1970) e a inserção pelo Consenso de Washington. Durante o período desenvolvimentista, Filgueira considera três regimes: universal-estratificado (Argentina, Chile, Uruguai e Costa-Rica) com uma extensa, mas estratificada proteção social; excludente (El Salvador e Nicarágua) em Estados com pouca capacidade de intervenção e poucos recursos; e o dual (Brasil e México), que combina bem-estar social de tipo estratificado nas zonas urbanas e de tipo excludente nas zonas rurais. No entanto, estes regimes tenderam a assemelhar-se por via do processo de liberalização dos mercados a partir das sucessivas crises das décadas de 1970 e 1980, a par da crescente informalidade do mercado de trabalho. Estes acabariam por ter efeitos nas formas de proteção social, levando Filgueira (1998) a considerar que o regime universal-estratificado passaria a dividir-se entre aqueles mais orientados para o Estado, como são o caso do Uruguai e da Costa-Rica, dos casos da Argentina e do Chile que escolheriam a via do mercado.

Nesta linha de raciocínio, Barrientos (2004) considera que até à década de 1980, a América Latina apresentava traços similares com os regimes de tipo conservador conforme classificados por Esping-Andersen, com enfoque na proteção social do mercado formal. No entanto, entre as décadas de 1980 e 2000 assistiu-se à crescente importância do eixo Mercado-Família, por via da maior dependência dos trabalhadores informais. Neste sentido, a América Latina passou a ter um predomínio liberal das formas de regime de bem-estar, a par da falta de políticas públicas consistentes (Barrientos, 2004, 2009). O Mercado já disfuncional, deteriorou as suas competências na garantia de bem-estar, a par do recuo do Estado na universalização de serviços, com a continuidade da estratificação na proteção laboral e o aumento da informalidade laboral (Barrientos, 2004, 2009).

Por seu turno, Franzoni (2005) toma como dimensões o acesso ao rendimento e ao mercado de trabalho, a participação relativa das famílias, as políticas públicas e o mercado, o desempenho dos regimes e as condições sociodemográficas e socioeconómicas, concluindo pela existência de quatro tipos de regimes: produtivista-informal, protecionista-informal, informal assistencial e altamente informal. Se os regimes de tipo produtivista-informal (Argentina e Chile) caracterizam-se por um menor grau de informalidade do mercado de trabalho, nos de tipo protecionista-informal (Brasil, Panamá e Uruguai) subsiste uma maior proporção de população ativa coberta por



esquemas de segurança social, a par de educação tendencialmente universal. No caso da distribuição de renda observa-se maior desigualdade nos regimes de tipo estadual-focado e “muito heterogêneo” nos de tipo estadual-estratificado. Enquanto nos primeiros subsiste uma maior dependência do mercado (comodificação), especialmente entre a fatia mais pobre da população, no segundo grupo (México, Brasil, Uruguai e Costa-Rica) continua a existir o predomínio de certos setores protegidos na sua relação com o Mercado, relegando para segundo plano as políticas públicas de combate à pobreza. Já no grupo de países do regime informal-familiar (Venezuela), assistimos ao predomínio do trabalho doméstico feminino não assalariado, a par da proteção estratificada de certos setores e classes profissionais. Para Juliana Franzoni (2005), os regimes de bem-estar latino-americanos são definidos por uma lógica “trajetória dependente”, ou seja, onde é provável que mesmo com o processo institucional das décadas de 1980 e 1990, é expectável a continuidade de certas dinâmicas na tríade Estado-Mercado-Família.

Numa segunda classificação, Franzoni (2007) reconsidera os conglomerados de países, classificando os regimes de estatal-productivistas (Argentina e Chile), estatal-protetionistas (Brasil, Costa-Rica, México e Uruguai), familiares (Colômbia e Venezuela) e altamente familiares (Bolívia). Os dois primeiros distinguem-se pelo grau de mercantilização e no peso da família na obtenção de bem-estar. Já o terceiro grupo de países apresenta, cumulativamente, menor grau de mercantilização da força de trabalho, e menor decomodificação, com a relevância das relações familiares para a obtenção de esquemas informais de bem-estar.

Paralelamente, outros autores têm vindo a questionar-se sobre a aplicabilidade do conceito de Estado Social ou de Estado de Bem-Estar Social na América Latina, tendo em conta a diversificação dos tipos de regime, bem como o peso do mercado de trabalho informal e das brechas e vulnerabilidades verificadas, mas também pela proliferação de novas políticas públicas a partir dos anos 2000. É o que se questionam Draíbe Riesco (2007) quando tentam compreender se algum dos “sistemas de política social” na América Latina terá atingido a configuração institucional do que se compreende por Estado Social. É neste contexto que Draíbe e Riesco (2007) consideram importante destacar fatores como a urbanização, a demografia e o desenvolvimento humano, como essenciais na análise, quer das alterações introduzidas nas décadas de 1980 e 1990, quer de uma discussão sobre o “neodesenvolvimentismo” latino-americano que parece surgir nos anos 2000. A “mudança neoliberal” e o suposto ressurgimento do modelo desenvolvimentista precisam de um enquadramento metodológico e teórico que forneçam a possibilidade de considerar-se um “Estado social em desenvolvimento” na América Latina (Draíbe e Riesco, 2007).

Noutro prisma, Huber e Stephens (2005) preferem “testar” a existência de um possível Estado social latino-americano sob o ponto de vista do “sucesso” da política pública, traduzido no combate à pobreza e desigualdade, no esforço de políticas sociais robustas e na alocação progressiva de benefícios sociais. Para Huber e Stephens (2005) não existe nenhum regime de política social na América Latina que contemple todos estes critérios, com exceção do Uruguai. Os sistemas latino-americanos apresentam uma enorme proporção de pobres e quase todos providenciam serviços de saúde e educação de baixa qualidade, a par de esquemas de proteção social exclusivos (Huber e Stephens, 2005).



O debate sobre as formas de capitalismo na América Latina tem vindo a analisar os efeitos das políticas de reestruturação económica e do processo de democratização na transformação dos esquemas de bem-estar. As décadas de 1980 e 1990 serviram não só para a reestruturação dos sistemas de pensão, saúde e educação, como também para estabelecer o imperativo da estabilidade macroeconómica. Apesar do surgimento de novos programas e políticas sociais e do aumento médio do gasto social por país, manter-se-iam os problemas com a eficácia e financiamento dos sistemas de pensão e o carácter exclusivista e estratificado dos sistemas de proteção social (Mesa-Lago, 2012). O imperativo da estabilidade macroeconómica, em paralelo com o período de crescimento económico da região, colocou uma vez mais no centro das atenções o debate sobre a política económica dos regimes de bem-estar social (Haggard e Kaufman, 2009; Segura-Ubiergo, 2007).

Neste contexto, Haggard e Kaufman (2009), consideram que a política económica e as coligações de poder apresentam realinhamentos ao longo dos períodos destacados por Fernando Filgueira (1998). Os autores sublinham a incorporação das classes trabalhadoras urbanas e das organizações de camponeses no aparato das políticas sociais na primeira metade do século XX, entre 1950 e 1980 e, finalmente, entre 1980 e 2005. Para isso analisam o realinhamento político das diversas coligações de poder que estabeleceriam diferentes regimes de bem-estar. Para tal, salientam a relevância da performance económica, das estratégias de desenvolvimento, dos tipos de regime, do processo de democratização, dos interesses dos grupos organizados e das coligações. Os autores compreendem que os aspetos macroeconómicos e as estratégias de desenvolvimento têm um papel relevante na expansão ou contração de políticas sociais. Neste sentido, as diferentes estratégias de desenvolvimento traduzem diferentes esquemas de política social, seja sob o ponto de vista do reforço de certas classes, seja pela aposta diferenciada em setores como a educação. Finalmente, a competição eleitoral e o processo de democratização produzem efeitos nas políticas sociais. A competição eleitoral e a consolidação democrática são impactantes no expansionismo de políticas e serviços sociais, visto que para Haggard e Kaufman (2009), os efeitos dos regimes políticos são intercedidos por instituições próprias de cada regime e por pressões económicas colocadas em diferentes períodos.

Também Segura-Ubiergo (2007) apresenta uma análise dos efeitos da economia política no desenho de políticas sociais, tendo em conta o desenvolvimento económico e o grau de abertura ao comércio internacional. Historicamente, é especialmente relevante o facto de a América Latina ter expandido o seu quadro de bem-estar social durante o desenvolvimentismo, um período protecionista, promovendo-se de certos setores sociais e profissionais face aos efeitos da abertura ao comércio internacional. Este facto promoveria a superproteção de determinados setores, claramente mais bem organizados que os trabalhadores independentes, informais ou rurais. O desenvolvimentismo estabeleceria uma bolsa de eleitorado com acesso a proteção social e a esquemas de segurança social, ou seja, consolidou a estratificação dos serviços. Segura-Ubiergo (2007) alarga ainda o quadro teórico para incluir a democratização, os movimentos de trabalhadores e os partidos como fatores relevantes na análise.



Neste enquadramento, o autor considera que existem diferentes caminhos possíveis de desenvolvimento: um primeiro grupo (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Costa-Rica) onde é possível encontrar traços da existência de um Estado social, apresentando gastos sociais consideráveis; e um segundo grupo de países (Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela), onde não é possível falar-se da existência de Estado social. Servindo-se de uma análise qualitativa comparada, apresenta dois caminhos possíveis: um primeiro que configura o desenvolvimento económico e o protecionismo, em conjugação com a democratização (Brasil) os partidos de esquerda (Argentina), ou ambos (Chile e Uruguai). Um segundo que conjuga a abertura comercial, a democratização e os partidos de esquerda (Costa-Rica). Para o grupo de países sem Estado social, Segura-Ubierno (2007) considera que estes se podem dividir em dois grupos: o conjunto de países com baixo desenvolvimento económico e industrialização, relativamente abertos ao comércio internacional, com pouca ou nenhuma experiência democrática e fraca relação entre partidos e movimentos de trabalhadores (El Salvador, Equador, Guatemala, Paraguai e República Dominicana); e os casos da Bolívia e do Peru com baixos níveis de desenvolvimento económico e fraca experiência democrática.

4. Para um quadro do bem-estar social na América Latina

Para Carlos Blank (2012) continua a não existir uma teoria do Estado social na América Latina, uma vez que assistimos a sociedades “fortemente afetadas pela pobreza, pelo mal-estar material e pela vulnerabilidade e volatilidade socioeconómica”, o que coloca sérios problemas conceptuais (Blank, 2012). Para mais, Blank (2012) assume que a aplicação do conceito de Estado de Bem-Estar depreende um nível de desenvolvimento ainda não alcançado na América Latina, tornando “imprecisa e confusa” a aplicação destes conceitos ou ainda de um possível Estado social em desenvolvimento como apontam Draibe e Riesco (2007) ou Segura-Ubierno (2007). Neste contexto, como podemos caracterizar o esquema de bem-estar social na América Latina?

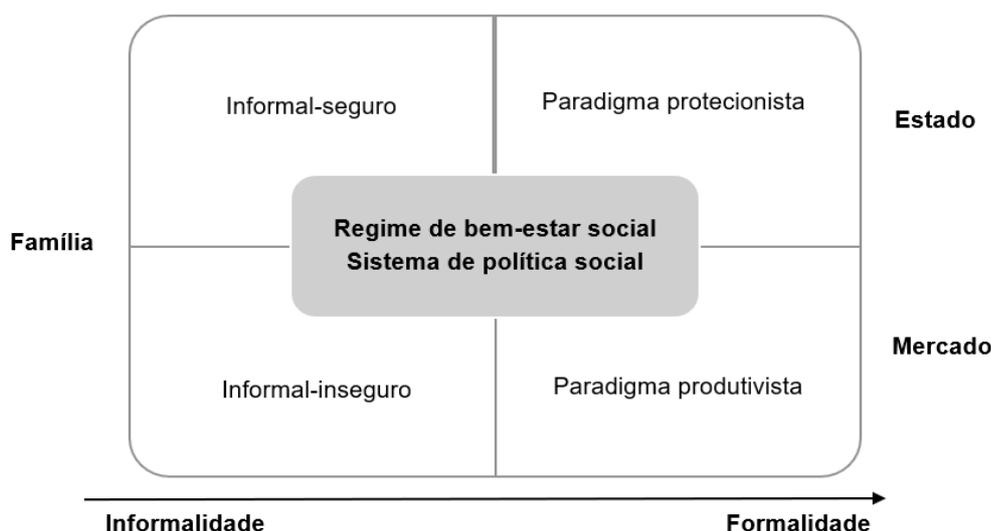
Primeiro, pelo eixo informalidade-formalidade. A maior informalidade no mercado de trabalho representará um regime com maior insegurança e mais dependente das relações familiares e comunitárias, onde os fenómenos clientelares, o desemprego feminino e os conflitos sociais assumem um papel relevante na definição da sua arquitetura (Gough, 2004; Gough, 2013; Gough e Wood, 2004; Rudra, 2005). Estes regimes serão também aqueles onde o mercado e o Estado – mas principalmente este último – foram mais tardiamente incorporados num esquema formal de proteção e incentivo de certos setores profissionais (Mesa-Lago, 1994, 2012), tornando-se excludentes pela incapacidade estrutural de redistribuição (Filgueira, 1998, 2004), mas também familiares ou altamente familiares (Franzoni, 2005, 2007). Neste grupo podemos incluir como exemplos os casos da Nicarágua, de El Salvador, da Venezuela ou ainda da Bolívia (até à década de 2000), que se situam entre os regimes informal-seguro e informal-inseguro (Gough, 2004; Gough, 2013; Gough e Wood, 2004).

Ainda neste eixo, a maior formalidade no mercado de trabalho classificará os regimes ora de estatal-protecionistas ora de estatal-produtivistas (focados) (Franzoni, 2005,



2007). No entanto, em ambos, a estratificação, por via da maior proteção de certos setores e grupos profissionais, produz maior dependência do mercado – especialmente os setores dependentes da inserção internacional – ou do Estado. A presença de maior estratificação reproduz a desigualdade na distribuição de rendimento (estatal-productivista) ou uma maior heterogeneidade de salários (estatal-protecionista) (Franzoni, 2005, 2007). Estes casos são também aqueles onde o Estado iniciou mais cedo políticas de caráter social (Mesa-Lago, 1994, 2012) e onde o conflito se estabelece entre a assunção de políticas de caráter produtivista ou protecionista, com o Chile a assumir-se como paradigmático do primeiro e o Uruguai do segundo (Filgueira, 1998, 2004).

Figura 1 - Bem-estar social na América Latina nos eixos informalidade-formalidade e produtivismo-protecionismo



Fonte: Autor

É no eixo protecionista-productivista que se movem os casos latino-americanos a partir da década de 2000 com a ascensão de políticas de caráter protecionista, nomeadamente na Argentina, no Brasil, na Bolívia e na Venezuela, em contraponto às políticas de caráter produtivista encetadas nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, a par deste eixo, tem crescido também a informalidade no mercado de trabalho, o que compromete a capacidade de se aplicar os conceitos de Estado Social ou de Estado de bem-estar social na América Latina (Filgueira, 1998, 2005; Gough, 2004; Cortés, 2008; Valle, 2008, 2010).

Segundo, a matriz de desigualdade define as relações de poder, o aparato estadual e o formato das políticas, sob o ponto de vista do seu fracasso ou sucesso (CEPAL, 2016). A desigualdade é um fenómeno que atravessa toda a história da América Latina e é um



fator definidor de momentos de rutura. Paralelamente ao papel do Estado na definição política das relações entre público e privado e das relações com o mercado (Abel e Lewis, 2002), consideramos que a matriz de desigualdade tem um peso fundamental na definição de esquemas de bem-estar. O mesmo aplica-se à definição das relações de poder entre grupos sociais, classes profissionais, partidos e governos (Huber e Bogliaccinni, 2012). Ou seja, é expectável que a par da rutura produzida por processos sociais como a industrialização e a urbanização (Abel e Lewis, 2002), de processos macroeconómicos como a alteração dos modelos de desenvolvimento (Cervo, 2008; Haggard e Kaufman, 1995; Patrício, 2012) e de processos políticos como a democratização e os novos alinhamentos políticos (Pribble, 2013; Segura-Ubierno, 2007), subsista o elemento desigualdade como definidor de uma continuidade entre esquemas latino-americanos de bem-estar social.

Paralelamente, assiste-se à continuidade do elemento agroexportador e da dependência da flutuação dos preços das *commodities* no mercado internacional (French-Davis, 2005; Munck, 2008; Patrício, 2012). Para Whitehead (2006) é esta mesma diversidade agroexportadora que coloca entraves ao desenvolvimento de estratégias, inclusive de integração económica e comercial, que permita estabelecer os demais modelos de desenvolvimento com carácter transformador da matriz de desigualdade. Tal como resume Raquel Patrício (2012: 35), “assiste-se à emergência de diversas contradições económicas e estruturais que se integram na dinâmica da interação global comercial e económica, ironicamente alimentadas pela quantidade e diversidade de recursos naturais”.

5. Conclusão

A caracterização dos esquemas de bem-estar social na América Latina apresenta um desafio de análise teórica que tem sido longamente debatido na literatura. Seja a partir da experiência histórica dos Estados Sociais e dos regimes de bem-estar social, seja da análise institucional da tríade Estado-Mercado-Família, seja dos modelos de desenvolvimento “múltiplos e fragmentados” com experiências e resultados também estes diversos, é claro que o estudo dos esquemas de bem-estar latino-americanos não podem deixar de incluir os fatores históricos e estruturais como a desigualdade, a estratificação das políticas, a capacidade institucional de redistribuição e o crescente mercado informal.

Neste sentido, devemos ter sempre presente que os regimes de bem-estar social latino-americanos resultam de reações institucionais, sociais e políticas à problemática colocada pelos sucessivos modelos de desenvolvimento e, mais especificamente, ao que é preconizado pela exploração dos recursos naturais ou dos setores agroexportadores na sua relação intrínseca com o Estado (protecionista de certos setores) e com o Mercado, ou, ainda mais especificamente, pela relação entre o primeiro e este último; ou seja, os regimes ou esquemas de bem-estar e de proteção social emergiram em reação institucional seja contra a visão política baseada no Estado, seja contra o mercado. É esta reação aos modelos de desenvolvimento e de inserção internacional, a par da matriz de desigualdade, que define os regimes de bem-estar social na América Latina.



Referências

- Abel, Christopher e Lewis, Colin (2002). "Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run". In Abel, Christopher e Lewis, Colin, *Exclusion & Engagement: Social Policy in Latin America*, 1ª. ed., London: Institute of Latin American Studies, 3-53.
- Arts, Wil A., Gelissen, John (2012). "Models of the Welfare State". Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger e Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 569-585.
- Baldock, John (2007). "Social policy, social welfare, and the Welfare State". In John Baldock, Nick Manning, e Sarah Vickerstaff, *Social Policy*, 3ª. ed., Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos, Armando (2004). "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime". In Ian Gough e Geoff Wood (eds.), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, 121-168.
- Barrientos, Armando (2009). "Understanding conditions in income transfer programmes", *Global Social Policy*, 9, 2: 165-167.
- Blank, Carlos Aponte (2012). "Sobre el Estado social en América Latina, Conferencia XXII Congreso Mundial de Ciencia Política", *Cuadernos del CENDES*, 29, 80: 147-152.
- Caeiro, Joaquim Croca (2015). *Estado Social, Políticas Públicas e Política Social*, Lisboa: ISCSP.
- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando e Robles, Claudia (2014). *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Comparative View*, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2004). *Una Década de Desarrollo Social en América Latina, 1990-1999*. Publicação da Comissão Económica para a América Latina e o Caribe, Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago: CEPAL.
- Cervo, Amado (2008). *Inserção Internacional: A Formação dos Conceitos Brasileiros*, 1.ª ed., São Paulo: Editora Saraiva.
- Cortés, Rosalía (2008). "The contemporary social policy debate in Latin America", *Global Social Policy*, 8, 1: 109-114.
- Draïbe, Sónia e Riesco, Manuel (2007). "Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?". In Manuel Riesco (ed.), *Latin America: A New Developmental Welfare State in the Making?*, New York: Palgrave Macmillan, 21-116.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. New York: Palgrave Macmillan.



Filgueira, Fernando (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, FLACSO: 71-116. Consultado online em <http://fcpolit.unr.edu.ar/blogs/politicassocia1/files/2015/03/Filgueira-El-nuevo-modelo-de-prestaciones-sociales-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Filgueira, Fernando (2004). "The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States". Brasil: UNRISD.

Franzoni, Juliana M. (2005). "Regímenes del Bien-Estar en América Latina", *Fundación Carolina CEALCI*, documento de trabajo 11.

Franzoni, Juliana M. (2007). "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies", *Latin American Politics and Society*, 50, 2: 67-100.

Gough, Ian (2004). "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis". In Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, Graham Room, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, 15-48.

Gough, Ian (2013). "Social policy regimes in the developing world". In: Patricia Kennett (ed.), *A Handbook of comparative social policy*. Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham UK: 205-224.

Gough, Ian e Wood, Geof (2004). Introduction. In Ian Gough, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis, Graham Room, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-12.

Haggard, Stephan e Kaufman, Robert (2009). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Huber, Evelyne & Bogliaccini, Juan (2012). Latin America, in Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, e Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 644-655.

Huber, Evelyne e Stephens, John D. (2001). The Social Democratic Welfare State. In A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford: Oxford University Press: 276-331.

Huber, Evelyne e Stephens, John D. (2005). "Successful Social Policy Regimes? Political Economy, Politics, and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay, and Costa Rica", Paper prepared for the Conference on Democratic Governability, *Kellogg Institute, University of Notre Dame*, October 7-8, 2005.

Huber, Evelyne e Stephens, John D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, 1ª. ed. Chicago: The Chicago University Press.



Kunhle, Stein e Sander, Anne (2012). The emergence of the Western Welfare State. In Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger e Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Lavinas, Lena (2013). 21st Century Welfare, *New Left Review*, 84: 5-40.

Malamud, Andrés (2009). Fragmentação e divergência na América Latina, *Relações Internacionais*, 24: 61-73.

Mesa-Lago, Carmelo (1994). La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina, *Serie Reformas de Política Pública*, 28, CEPAL.

Mesa-Lago, Carmelo (2012). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford: Oxford University Press.

Munck, Ronaldo (2008). *Contemporary Latin America*, 2ª. ed., New York: Palgrave Macmillan.

Munck, Ronaldo (2013). *Rethinking Latin America: Development, Hegemony and Social Transformation*. London: Palgrave Macmillan.

O'Donnell, Guillermo (2001). Democracy, Law, and Comparative Politics, *Studies in Comparative International Development*, 36, 1: 7-36

Patrício, Raquel (2012). *Estudos de Área: América Latina*, Lisboa: ISCSP.

Pribble, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Quadagno, Jill (1987). Theories of the Welfare State, *Annual Review of Sociology*, 13: 109-128.

Rudra, Nita (2007). Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?, *The Journal of Politics*, 69, 2: 378-396.

Segura-Ubiergo, Alex (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stephens, John D. (2012). The social rights of citizenship. In Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger e Christopher Pierson (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 511-525.

Titmuss, Richard M. (1981). *Política Social*, Barcelona: Ariel.

Therborn, Göran (2012). Class in the 21st Century, *New Left Review*, 78: 5-29.

Valle, Alejandro (2008). Regímenes de Bienestar: Relaciones entre el Caso Asiático y la Realidad Latinoamericana, *Nómadas - Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 19: 385-411.

Valle, Alejandro (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88: 61-76.

Whitehead, Laurence (2006). *Latin America: A New Interpretation*, 1ª. Ed., New York: Palgrave Macmillan.