



Administração Pública e Gestão Social  
ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

## Desenvolvimento conceitual e teórico sobre os regimes de bem-estar latino- americanos

**Mendes Rufino Barbosa, Pedro**

Desenvolvimento conceitual e teórico sobre os regimes de bem-estar latino-americanos

Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, núm. 2, 2020

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414004>



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-NãoDerivados 3.0 Internacional.

## Desenvolvimento conceitual e teórico sobres os regimes de bem-estar latino-americanos

Conceptual and Theoretical Development in the Literature of Latin American Welfare Regimes

Desarrollo Conceptual y Teórico en la Literatura de los Regímenes de Bienestar Latinoamericanos

*Pedro Mendes Rufino Barbosa*  
*Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil*  
mrbarbosa.pedro@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351562414004>

Recepção: 30 Julho 2017  
Aprovação: 10 Outubro 2017  
Publicado: 01 Abril 2020

### RESUMO:

Recentemente, pesquisadores se apropriaram do enquadramento analítico dos regimes de bem-estar, cunhado por Esping-Andersen (1991), para estabelecer análises comparativas entre países da América Latina. Tais estudos proporcionaram um interessante desenvolvimento teórico sobre os regimes de bem-estar daquela região. O presente artigo realiza uma análise desse desenvolvimento teórico, debatendo seus principais postulados e relacionando-os com o debate geral sobre os regimes de bem-estar. Por um lado, é possível identificar similaridades com as teorias sobre os regimes de bem-estar da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por outro lado, os estudos revelam que os regimes de bem-estar latino-americanos apresentam uma dinâmica mais complexa e requerem novas ferramentas analíticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regimes de bem-estar, Estado de bem-estar, Política social, América Latina, direitos sociais.

### ABSTRACT:

More recently, researchers have appropriated the analytical framework of welfare regimes, by Esping-Andersen (1991), to set comparative analysis in countries of Latin America. Such studies have provided interesting theoretical development of welfare regimes in Latin America. This paper presents an analysis of such theoretical development, debating its main assumptions and relating them to the general debate of welfare regimes. On the one hand, it is possible to identify similarities with welfare regimes theories proposed by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). On the other hand, studies reveal that welfare regimes in Latin America present more complex dynamics and require new analytical tools.

**KEYWORDS:** Welfare regimes, Welfare State, Social policy, Latin America, Social rights.

### RESUMEN:

Recientemente, los investigadores se apropiaron del marco analítico de los regímenes de bienestar, acuñado por Esping-Andersen (1991), para establecer análisis comparativos entre países de América Latina. Estos estudios proporcionaron un interesante desarrollo teórico sobre los regímenes de bienestar latinoamericanos. El presente artículo realiza un análisis de ese desarrollo teórico, debatiendo sus principales postulados y relacionándolos con el debate general sobre los regímenes de bienestar. Por un lado, es posible identificar similitudes con las teorías sobre los regímenes de bienestar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otro lado, los estudios revelan que los regímenes de bienestar latinoamericanos presentan una dinámica más compleja y requieren nuevas herramientas analíticas.

**PALABRAS CLAVE:** Regímenes de bienestar, Estado de bienestar, Política social, América Latina, Derechos sociales.

## INTRODUÇÃO

Dada a sua importância histórica, o Estado de bem-estar suscitou forte interesse acadêmico enquanto objeto de pesquisa entre os países industrializados. Desde a década de 1970 surge uma série de estudos comparados e históricos comparados como o de Rimlinger (1971), Titmuss (1974), Wilensky (1974) e Flora (1986). Na

década de 1990, o trabalho de Esping-Andersen (1991, 1999) se destacou ao proporcionar um salto analítico em relação à abordagem tradicionalmente adotada até então.

Parte essencial desta proposta reside num novo enquadramento teórico que se alicerça no conceito de riscos sociais, que se referem ao leque de desafios com os quais os indivíduos lidam ao longo de suas vidas, no sentido de garantir a própria sobrevivência, como as lutas contra a pobreza, fome, falta de habitação e insegurança. Conforme Esping-Andersen (1999), tradicionalmente, a família exerceu papel primordial enquanto instância de proteção e solidariedade social. Após a modernidade, o mercado se tornou cada vez mais relevante nesta função. Entretanto, diante das transformações estruturais desencadeadas pelo advento do capitalismo, ambas as instituições se mostraram insuficientes para proteger os indivíduos. A falta de regulação das relações de trabalho e a ascensão de um novo risco, o desemprego, resultaram num quadro social, na Europa, permeado pelo avanço da pobreza e da desigualdade ao final do século XIX. A reversão desse quadro se mostrou crucial à intervenção do Estado durante o século XX.

Assim, em diálogo com o trabalho clássico de Marshall (1967) <sup>[i]</sup>, Esping-Andersen (1991, 1999) interpreta a emergência do Estado de bem-estar como a representação de um novo contrato social, erigido durante o processo de democratização na Europa do pós-guerra. Nesse contrato institucionaliza-se uma versão inédita de cidadania, a cidadania social, através da qual consubstancia-se a participação do Estado na gestão dos riscos sociais. Todavia, seu conteúdo varia entre os países, de acordo com a deliberação de cada sociedade democrática a respeito de quais direitos sociais devem ser garantidos legalmente. Quanto maior este leque, menos os indivíduos dependem do mercado para sobreviver e, por isso, maior é o grau do que Esping-Andersen (1991) denomina desmercantilização da sociedade <sup>[ii]</sup>. Mais tarde, o autor desenvolve, também, o conceito de desfamiliarização <sup>[iii]</sup>, destinado a verificar em que medida os direitos sociais deixam de ser fornecidos exclusivamente via inserção produtiva dos indivíduos, através do trabalho assalariado, para se vincularem, por sua vez, à própria condição de cidadania, constituídos numa perspectiva universalista (Esping-Andersen, 1999).

Sob este enquadramento conceitual, Esping-Andersen (1991, 1999) formulou o conceito de regimes de bem-estar para captar entre os países industrializados as diferentes magnitudes de cidadania e direitos sociais, bem como a distribuição de riscos sociais entre Estado, mercado e família. Foram identificados, então, três regimes de bem-estar: Regime liberal-residual, no qual o Estado tem menor participação na gestão dos riscos sociais, preterindo políticas focalizadas sobre os mais pobres; regime corporativista-conservador, no qual o Estado tem participação intermediária na gestão dos riscos, porém os direitos sociais são vinculados à inserção produtiva; e regime socialdemocrata, no qual os direitos sociais são universalistas e, por sua vez, sustentam maior potencial redistributivo.

Quadro 1 - Regimes de bem-estar entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

|                                    | Regime liberal residual                                      | Regime conservador corporativista                               | Regime social democrata   |
|------------------------------------|--|---|---|
| Papel na gestão dos riscos sociais | Estado - marginal<br>Mercado - central<br>Familia - marginal | Estado - subsidiário<br>Mercado - marginal<br>Familia - central | Estado - central<br>Mercado - subsidiário<br>Familia - marginal |
| Desmercantilização                 | Baixo grau   | Alto grau para chefes de familia e assalariados                 | Alto grau   |
| Desfamiliarização                  | Baixo grau   | Baixo grau  | Alto grau   |
| Modelo de proteção social          | Residual focalizado (em geral nos setores mais pobres)       | Bismarckiano corporativista                                     | Beveridgiano universalista                                      |
| Países representativos             | Estados Unidos, Inglaterra, Canada e Austrália               | Alemanha, Itália, Áustria, etc.                                 | Países escandinavos   |

Elaboração própria a partir de Esping-Andersen (1999).

Pautado pela teoria da mobilização de poder (Korpi, 2006 [1983]), Esping-Andersen (1991) explica que o principal fator indutor da desmercantilização se relaciona com a presença de movimentos sindicais organizados, institucionalizados na forma de partido, que por meio do processo democrático alcançam o poder. O exemplo emblemático desta experiência reporta aos regimes social democratas, cujo grau de desmercantilização se destaca entre os demais.

Mais recentemente, o conceito de regimes de bem-estar tem sido apropriado enquanto ferramenta analítica da América Latina, fomentando avanços teóricos nos estudos sobre esta região. Como argumenta Del Valle (2009), até a década de 1990, predominava uma abordagem de pesquisa em que as políticas sociais eram analisadas isoladamente, sem relação com outras dimensões. A influência da teoria dos regimes de bem-estar contribuiu para romper com tal abordagem ao atentar para o papel exercido por fatores políticos, econômicos, institucionais e do conflito de interesses expressados e processados na disputa democrática sobre as políticas sociais. Neste sentido, ao proporcionar uma perspectiva mais complexa que incorpora elementos para além do Estado, tal teoria traz ganhos analíticos para o debate acerca das políticas públicas na região. Além disso, cabe mencionar que tal perspectiva oferece um enquadramento normativo das políticas sociais ao estabelecer como cerne teórico a cidadania social.

Diante disso, pretendemos empreender uma análise sobre o desenvolvimento teórico e conceitual desta literatura sobre a América Latina, discutindo sua inserção nas teorias mais gerais sobre os regimes de bem-estar. A esse objetivo, em primeiro lugar, trataremos da polêmica referente à aplicabilidade do conceito de regimes de bem-estar enquanto ferramenta analítica dos países latino-americanos. Isto é, em que medida um conceito elaborado a partir da realidade dos países capitalistas avançados se torna capaz de traduzir o contexto institucional das políticas sociais edificadas na América Latina (Draibe, 2007; Gough, 2004).

Feita esta contextualização conceitual, discutiremos os principais postulados teóricos presentes na literatura sobre os regimes de bem-estar latino-americanos. Iniciaremos pelos estudos que, através do

método histórico comparado, buscaram identificar quais foram os elementos que impulsionaram a desmercantilização na América Latina (Filgueira, 2005; Mesa-Lago, 1985; Pribble, 2011). A outra vertente teórica a respeito da qual versaremos investiga quais são os aspectos distintivos dos regimes de bem-estar latino-americanos – especialmente, em contraste com os regimes dos países industrializados – que, como tais, implicam no uso de métodos e categorias analíticas específicas para a compreensão da dinâmica de gestão de riscos nessa região. Categorias analíticas tais como a informalidade, a permeabilidade institucional e a mercantilização (Barrientos, 2004; Franzoni, 2007; Gough & Wood, 2004; Marcel & Rivera, 2008). Finalmente, apresentaremos as teorias que interpretam os regimes latino-americanos a partir de um paralelo com os regimes do leste asiático. Fruto dos constrangimentos impostos pelo desenvolvimento capitalismo tardio, os regimes de bem-estar de ambas as regiões comungam duas características: O desenvolvimentismo e o produtivismo.

## 1 A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE REGIMES DE BEM-ESTAR À AMÉRICA LATINA

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 esta 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 sociais’” (Draibe, 2007, p. 40). Esta crítica ignora, todavia, as próprias evidências empíricas extraídas de análises históricas comparadas sobre o desenvolvimento dos estados de bem-estar nos países integrantes 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. De outro lado, remete-se à particularidade regional dos países com base nos quais a teoria dos regimes de bem-estar fora formulada. Dito de outra maneira, dado que tal tipologia foi constituída a partir da realidade europeia, logo, defende-se que seria inadequado transferi-la como aporte analítico de outras regiões e contextos.

Para Gough (2004), tal crítica procede em certo sentido, mas, essencialmente, decorreria de uma confusão em torno do estatuto teórico atribuído ao conceito de regimes de bem-estar. Ora, a pretensão inicial de Esping-Andersen (1991) era firmá-lo como tipo ideal, na acepção weberiana, condição que, entretanto, pressupõe um poder de generalização além de sua capacidade. Cada regime (o liberal-residual, o corporativista-conservador e o social-democrata-redistributivo) foi forjado com base nas dimensões culturais, históricas e políticas específicas a um conjunto de países relativamente similares. Isso impossibilita que tal tipologia seja representativa de outras regiões, tampouco que seja efetivamente generalizável.

Consciente deste paradoxo, Gough (2004) propõe uma reformulação do estatuto teórico: Em vez de tipo ideal, os regimes de bem-estar constituiriam 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 –

capitalismo e Estado de bem-estar, por exemplo –, enquanto, noutro extremo, o nível micro refere-se às situações particulares, operando, assim, com categorias muito específicas – por exemplo, política educacional brasileira –, motivo pelo qual impossibilitam 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.

Desta forma, conforme Draibe (2007), 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 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, sejam econômicos, sociais ou institucionais (Draibe, 2007; Gough, 2004).

## 2 ANÁLISES HISTÓRICO COMPARADAS: DETERMINANTES DA DESMERCANTILIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Através do método histórico comparado e do conceito de dependência de trajetórias, diversos estudos buscaram identificar quais foram os elementos críticos que configuraram os regimes de bem-estar latino-americanos em distintas direções. De acordo com Amenta (2003), o método histórico comparado consiste na análise comparativa empregada para compreender processos e trajetórias históricas, a fim de explicar diferenças ou padrões entre importantes eventos históricos, norteados pela lógica da causalidade, e que se aplicam a outros casos. O conceito de dependência de trajetória, por sua vez, refere-se ao peso de fatores históricos no desenvolvimento das instituições, de modo que trajetórias institucionais tomadas no passado constroem as escolhas defrontadas no presente (P. Pierson & Skocpol, 2008).

Norteados por esse método, o trabalho de Mesa-Lago (1985) se consolidou como clássico entre os estudos latino-americanos. Nele relaciona-se a maturidade dos sistemas de proteção social com o seu grau de desenvolvimento: Países que preconizaram os programas de seguro na América Latina no início do século XX apresentam os maiores níveis de gasto social e cobertura. Inversamente, países cujos sistemas de proteção social foram constituídos tardiamente desempenham os menores níveis de gasto e cobertura.

Outro elemento central na discussão teórica do autor refere-se ao papel do modelo bismarckiano <sup>[iv]</sup>, adotado pela maior parte dos países latino-americanos. Inaugurado por Bismarck na Alemanha do final do século XIX, tal modelo concede os direitos sociais via emprego e consiste na principal característica dos regimes classificados por Esping-Andersen (1991) de conservadores-corporativistas. Todavia, Mesa-Lago (1985) critica a maneira pela qual essa incorporação se deu, haja vista a ausência de reformulações institucionais condizentes com as peculiaridades socioeconômicas da América Latina. Sob contextos sociais permeados por desigualdades mais agudas comparativamente à Europa, a vinculação entre cidadania e salários favoreceu grupos ocupacionais politicamente e historicamente mais fortes <sup>[v]</sup>, os quais tiveram sucesso em pressionar os governos por privilégios. Disso resultou a estratificação da proteção social na região, tese similar a que Santos (1979), em seu trabalho clássico, cunhou de cidadania regulada a respeito do caso brasileiro.

Assim, Mesa-Lago (1985) formula uma tipologia com três grupos distintos na América Latina: O alto-pioneiro no qual se agrupam os países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) precusores dos programas de

seguro da região, introduzidos entre as décadas de 1920 e 1930 e cujos sistemas de proteção social apresentam os maiores níveis de cobertura e gasto social na região, em contrapartida, tais países padecem de intensa estratificação de acesso aos benefícios sociais, alentada pela estrutura bismarckiana; o grupo intermediário (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, em compensação, a adoção do modelo Beveridgeano-universalista inibiu a estratificação nesses países; por último, o baixo-tardio (El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Honduras, Haiti, Paraguai e República Dominicana), com sistemas de proteção social inaugurados a partir da década de 1970 e dotados dos menores níveis de cobertura e gasto social da região.

Quadro 2 Tipologia de Mesa-Lago (1985)

|                  | Alto-pioneiro  | Intermediário  | Baixo-tardio   |
|------------------|--|--|--|
| Maturidade       | Países precursores na criação da proteção social na região, por volta das décadas de 1920 e 1930 | Inauguração dos sistemas de proteção social por volta das décadas de 1940 e 1950 | Proteção social inaugurada por volta das décadas de 1970                             |
| Gasto social/PIB | Alto   | Intermediário  | Baixo  |
| Cobertura        | Alta, porém com alta estratificação  | Intermediário e com estratificação intermediária                                 | Cobertura restrita com baixo grau de estratificação                                  |
| Países           | Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai   | Bolívia, Equador, México e Peru  | El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Honduras, Haiti e Paraguai e República Dominicana |

Elaboração própria a partir de Mesa-Lago (1985).

A partir da década de 1990, novas pesquisas com ênfase sobre o processo histórico surgiram e não raro lançaram críticas ao trabalho de Mesa-Lago (1985), ainda que também fossem por ele influenciadas. Frequentemente o acusaram de sustentar uma visão linear e evolutiva acerca da configuração das políticas sociais latino-americanas. Filgueira (1997, 2005), por exemplo, defende que, para além de uma análise circunscrita aos processos de dependência de trajetórias no ambiente institucional, importa observar a influência de fatores estruturais. Trata-se de pensar a conformação das políticas sociais não apenas pelo legado institucional, senão também através das circunstâncias políticas, econômicas e sociais, construídas historicamente em cada país. À luz de Esping-Andersen (1991), Filgueira (1997, 2005) busca compreender a complexa dinâmica relacional entre todas essas dimensões, embora recuse o emprego do conceito de regimes de bem-estar à América Latina, sob a justificativa da especificidade histórica europeia (Draibe, 2007), antes mencionada. O autor opera, então, com o conceito de Estado Social, apesar de não exprimir as vantagens analíticas desta abordagem.

Tal como Mesa-Lago (1985), Filgueira (1997, 2005) distingue três grupos de proteção social: Universalista-Estratificado (Argentina, Chile e Uruguai), regimes duais (Brasil e México) e excludente (Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai Peru e República Dominicana). Peso explicativo central, nesta tipologia, tem a política econômica, sobretudo, a adoção do processo de substituição de importações (PSI) projeta-se como componente decisivo entre o grupo cunhado de Universalista-

Estratificado, cujo grau de desmercantilização se sobressai entre os demais. Induzido pelo Estado, o PSI impulsionou a industrialização e, conseqüentemente, a expansão da classe trabalhadora assalariada, abrindo margem para a regulação das relações de trabalho por meio da qual direitos sociais foram concedidos. Exceção notável seria a Costa Rica, cujo desenvolvimento econômico foi patrocinado pelo modelo agroexportador, o mesmo seguido pelos países com menor desmercantilização, o grupo excludente. Para explicar a peculiaridade costarriquenha, Filgueira (2005) evoca outro fator: A democracia. Sua experiência democrática, dentre as mais longevas da região, teria compensado a política econômica agroexportadora enquanto força de estímulo à desmercantilização. Nos regimes duais (Brasil e México<sup>[vi]</sup>), por contraste, deu-se um processo inverso: Mesmo com o PSI, as exíguas experiências democráticas, acrescentadas pelo *modus operandi* das elites com a classe trabalhadora via repressão ou cooptação populista, coibiram a desmercantilização e intensificaram o caráter estratificado nesses países. Daí os níveis de desmercantilização menores do que o grupo universalista-estratificado. Finalmente, nos regimes excludentes, situados majoritariamente na América Central, prevaleceu a estratégia econômica agroexportadora, bem como regimes autoritários, conjunção de fatores que redundaram em débeis níveis de desmercantilização.

Quadro 3 Tipologia Filgueira (1997, 2005)

|                                 | Universalista-estratificado            | Dual  | Excludente  |
|---------------------------------|--|---|---|
| Desmercantilização <sup>a</sup> | Alto                                   | Intermediário                                     | Baixa   |
| Cobertura                       | Alta, com estratificação intermediária | Intermediária, com alta estratificação            | Baixa e com baixa estratificação  |
| Política econômica              | PSI (com exceção da Costa Rica)        | PSI   | Agroexportadora   |
| Experiência democrática         | Longeva                                | Curta   | Curta   |
| Incorporação política           | Via mobilização dos trabalhadores      | Via cooptação e controle dos movimentos sindicais | Praticamente ausente  |
| Países                          | Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai | Brasil e México                                   | Bolívia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, Peru e República Dominicana |

Elaboração própria a partir de Filgueira (2005)

a – mensurada a partir dos gastos (em proporção com o produto interno bruto [PIB] e em proporção com o gasto público total) e níveis de cobertura em educação, saúde e programas de seguro.

A análise de Jennifer Pribble (2011) corrobora em grande medida com a de Filgueira (2005), pois avalia o impacto histórico das mesmas variáveis, acrescentando, porém, o papel da estratificação étnico-racial. Contudo, ao empregar o método de análise comparada qualitativa, voltado para verificar relações multicausais, Pribble (2011) apresenta de forma mais explícita o vínculo entre tais variáveis e a configuração dos regimes de bem-estar. Assim, seu argumento teórico é de que um processo extenso de industrialização alenta o desenvolvimento de uma vasta classe trabalhadora que, enquanto tal, mune-se de poder político para pressionar as elites políticas a promover incorporação política e democratização.

Além disso, Pribble (2011) distingue duas formas de incorporação política: Uma que ocorre quando “[...] a mobilização política provê a maior quantidade de poder aos atores marginalizados, de modo a promover um

desempenho nas políticas sociais que proporcionam uma cobertura mais ampla”<sup>[viii]</sup> (p. 194, tradução livre). A outra 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, resultando num sistema de proteção social com cobertura limitada. Pribble (2011) estabelece, ainda, uma relação entre a composição racial e a incorporação política na América Latina. Em parte, nos países marcados por diversidade étnica (especialmente de indígenas e negros), a mobilização política de grupos marginalizados é comprometida, na medida em que isso suscita a heterogeneidade de identidades políticas, provocando 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 de tais setores, aprofundando o quadro de exclusão.

Com bases nestes critérios, Pribble (2011) erige a sua tipologia com quatro grupos. O primeiro grupo denominado de incorporação industrial mobilizadora (Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai) conjuga todas as condições necessárias para a expansão máxima da desmercantilização: Ampla industrialização, numerosa classe trabalhadora mobilizada e relativamente coesa devido à baixa estratificação étnica. Na mesma linha de argumento de Filgueira (1997, 2005), Pribble (2011) ressalva que a Costa Rica seria exceção, haja vista seu baixo grau de industrialização, característica que teria sido compensada pelo longo período democrático vivenciado neste país. No segundo grupo, Incorporação industrial corporativista (Brasil, México e Panamá), ainda que tenha logrado amplo processo de industrialização, o modelo de incorporação corporativista e a alta estratificação étnica e racial arrefeceram a desmercantilização nesses países. No terceiro grupo, Incorporação agrária interrompida (Colômbia, Equador, Paraguai e Peru), houve um processo limitado de industrialização, em função do qual se formou uma classe trabalhadora pouco numerosa cujo fraco poder de pressão foi intensificado pela latente estratificação étnica e racial. Ao fim ao cabo, tais países apresentam um desempenho intermediário em desmercantilização. Por último, o grupo Excludente agrário (El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana) não apresentou nenhuma condição favorável para o desenvolvimento da desmercantilização.

Quadro 4 Tipologia Pribbe (2011)

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  | Incorporação industrial mobilizadora   | Incorporação industrial corporativista   | Incorporação agrária interrompida  | Excludente agrário                                       |
| Dimensão de industrialização           | Extensa  | Extensa  | Limitada   | Baixa  |
| Desenvolvimento da classe trabalhadora | Alta densidade   | Densidade intermediária  | Baixa  | Baixa  |
| Experiência democrática                | Longos períodos democráticos relativos   | Baixa  | Intermediário (com exceção do Paraguai, com baixa experiência democrática) | Baixa  |
| Formas de incorporação                 | Incorporação industrial extensa (mobilização social impulsionada pela baixa diversidade étnica racial) | Incorporação corporativista via cooptação (mobilização social fragilizada pela alta diversidade étnica racial) | Períodos de alternância de incorporação e fragmentação                     | Praticamente inexistente                                 |
| Desempenho de políticas sociais        | Alta em programas de pensões e capital humano  | Alta em programas de pensões Baixo em capital humano   | Intermediário  | Baixa  |
| Países                                 | Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai   | Brasil, México e Panamá  | Colômbia, Equador, Paraguai e Peru   | El Salvador, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana |

Elaboração própria a partir de Pribbe (2011).

Em suma, entre as análises histórico-comparativas sobre a América Latina nota-se certa complementaridade tanto entre os grupos formados de países, de acordo com a desmercantilização, quanto entre os diagnósticos a respeito dos mecanismos que impulsionaram os direitos sociais na região. Em geral, Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai aparecem com os maiores graus de desmercantilização enquanto os países mais pobres (em grande parte concentrados na América Central) aparecem com os menores graus. Em seu conjunto, aponta-se a importância da industrialização, da democracia e da mobilização da classe trabalhadora. Como já mencionamos, a relevância destas duas últimas variáveis também são verificadas entre os estudos sobre os regimes de bem-estar dos países da OCDE (Esping-Andersen, 1991; Korpi, 2006). Contudo, a industrialização tem menor relevância <sup>[viii]</sup> teórica, tendo em vista a baixa correlação entre crescimento econômico e desmercantilização constatada em distintos estudos (Esping-Andersen, 1991; Hicks, 1999). Contudo, é preciso lembrar que esse grupo de países da OCDE apresenta um quadro econômico muito mais homogêneo comparativamente à América Latina <sup>[ix]</sup>. Esta divergência entre as teorias dos regimes de bem-estar latino-americanos e dos países da OCDE sugere que a industrialização e o crescimento econômico são determinantes até certo nível mínimo de desenvolvimento, a partir do qual variáveis políticas se mostram proeminentes. Ao mesmo tempo, é preciso observar que a análise entre esses

estudos histórico-comparativos revela processos históricos peculiares à formação dos regimes de bem-estar na América Latina. Destacam-se os efeitos dos grupos de interesse sobre a conformação de privilégios no acesso aos direitos sociais, dinâmica a qual se chamou de estratificação, bem como os efeitos das divisões étnico-raciais. No entanto, este exercício de pensar as peculiaridades dos regimes de bem-estar latino-americanos foi desenvolvido em outros trabalhos, como veremos a seguir.

### 3 O CARÁTER DISTINTIVO DOS REGIMES DE BEM-ESTAR LATINO-AMERICANOS

Entre as perspectivas expostas adiante, prevalece o entendimento de que as categorias de análise erigidas por Esping-Andersen (1991) são insuficientes para a compreensão da América Latina. Trata-se de uma região com características idiossincráticas que não são captadas pelo referido prisma analítico. Com efeito, a discussão a seguir destinou-se a formular conceitos sensíveis à realidade latino-americana, de sorte a permitir melhor interpretá-la.

Neste debate, Gough (2004) constitui referência indispensável, tendo em vista que serviu de base para diversas outras análises. Seu ponto de partida teórico se ancora na distinção conceitual entre regimes de Estado de bem-estar (Welfare State regimes) e regimes de bem-estar (welfare regimes). Este último configuraria, em essência, uma ampla matriz analítica abstrata de gestão de riscos e distribuição de bem-estar que, como tal, é generalizável. Neste sentido, tal conceito se dividiria em gêneros, famílias e grupos, à semelhança das hierarquias analíticas típicas às ciências biológicas. Sob este prisma, 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 (2004) chama de regimes de Estado de bem-estar que seria composta, por sua vez, por três grupos de tipos ideais, aqueles mesmos trazidos à tona por Esping-Andersen (1991): O regime liberal, o conservador e o social democrata.

Os regimes de Estado de bem-estar se reportam, por sua vez, às sociedades de capitalismo avançado, estruturadas pelo conflito entre capital e trabalho, a cultura de racionalização e a impessoalização das relações sociais. Quanto aos países que não apresentam tais condições, Gough (2008) os divide em dois tipos ideais: Regimes de proteção informal e regimes inseguros. Vejamos um quadro de diferenciação entre eles:

Quadro 5 Regimes de Estado de bem-estar, regimes informais e regimes inseguros em Gough (2004)

|  | Regimes de Estado- de bem-estar                                | Regimes informais   | Regimes inseguros   |
|--|--|---|---|
| Modo de produção dominante             | Capitalismo: Progresso tecnológico aliado à exploração         | Economia agrária inserida em um capitalismo periférico; ausência de um pleno processo de mercantilização  | Capitalismo predatório e desenvolvimento débil de um processo de mercantilização  |
| Modo dominante de mobilização política | Coalizões de classe, baseadas em partidos políticos            | Difusas, baseadas em identidades políticas fragmentadas   | Difusas e fluidas, baseadas em identidades comunitárias                           |
| Forma de Estado                        | Relativamente autônomo em relação a interesses particularistas | Estado com grau intermediário de autonomia em relação a interesses particularistas; alta presença de clientelismo e patrimonialismo                                     | Estados fracos, com baixíssima autonomia  |
| Paisagem institucional                 | Estado, mercado e Família                                      | Matriz institucional mais ampla: Além de Estado, mercado e família incluem ações poderosas de atores externos (como o terceiro setor) e extensa permeabilidade negativa | Precária presença do Estado, somada à intensa permeabilidade negativa             |
| Padrão de bem-estar (welfare outcomes) | Vários grau de desmercantilização                              | Presença de direitos informais e déficit incorporação   | Insegurança   |
| Países                                 | Países industrializados (membros da OCDE)                      | Países do capitalismo periférico (América Latina e Ásia)  | Países com baixo desenvolvimento do capitalismo (mais pobres da África e da Ásia) |

Elaboração própria a partir de Gough (2004, Figura 1.3, p.32)

Foquemos nos regimes informais, os quais seriam representativos, em grande medida, dos países latino-americanos. Estes contêm atributos que os diferenciam dos regimes de Estado de bem-estar, quais sejam: 1) A informalidade; 2) a ausência de um pleno processo de mercantilização da sociedade, aspecto que problematiza a análise da desmercantilização, e 3) o fenômeno denominado permeabilidade institucional. Cada um desses pontos fomentou amplo debate na literatura em torno das especificidades da região. Vale discuti-los separadamente.

### 3.1 Informalidade

Em qualquer conceito de informalidade subjaz uma definição de formalidade. Esta, para Gough (2004), circunscreve às instituições formais do Estado e do mercado, de modo que família e terceiro setor (nacional ou internacional) são instâncias informais. No mesmo livro organizado por Gough (2004), Wood (2004) defende, por exemplo, que numa dada realidade com baixa cobertura das políticas sociais e exclusão do mercado de trabalho formal, os pobres são impelidos a administrar seus riscos no âmbito informal, através de relações sociais, políticas e institucionais (igrejas e organizações não governamentais [ONGs]) voltadas para ajudá-los. Imperaria, então, um fenômeno chamado de direitos informais – ou seja, direitos sanados fora do ambiente formal –, cujos deveres e contrapartidas não se direcionam ao Estado, tal como ocorre com os direitos formais, senão aos atores políticos e sociais ocupados em prover auxílio aos pobres. Logo, os deveres informais perpetuam práticas clientelistas e patrimonialistas na dinâmica das sociedades latino-americanas.

Algumas implicações metodológicas derivam desta característica: Em primeiro lugar, a dinâmica entre as instituições sociais seria mais complexa nos regimes informais. Ora, para além da tríade institucional tradicionalmente considerada (Estado, mercado e família), haveria uma quarta dimensão de análise, a “comunidade”, que diz respeito às relações comunitárias e ao papel exercido pelo terceiro setor. Ao mesmo tempo, deve-se considerar a menor diferenciação entre os limites nacionais e internacionais nos regimes informais, em função 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, Gough (2004) e Wood (2004) propõem o conceito de des-clientelização para verificar a evolução do vínculo dos indivíduos com os direitos formais, no lugar dos informais. Sendo assim, mensura-se a proporção de indivíduos que deixam de administrar os riscos majoritariamente pelas vias informais para serem contemplados, em grande medida, pelo Estado.

Barrientos (2004) endossa a importância da informalidade na caracterização dos regimes de bem-estar latino-americanos, mas distingue dois padrões históricos: Um deles remonta ao início do século XX e se estende até a década de 1980, em que os sistemas de proteção social apresentavam características semelhantes ao regime corporativo-conservador europeu, em virtude, sobretudo, da forte tradição de direitos trabalhistas. Entretanto, dada a centralidade da família como instância de gestão de riscos, sobretudo para os setores mais pobres, conformou-se na América Latina um regime informal-conservador. Após a década de 1980, ocorre uma ruptura diante das reformas institucionais e econômicas. Todos os componentes relacionados aos regimes conservadores são afetados: Os programas de seguro, de proteção do emprego e políticas de saúde e educação. Isso incutiu nos regimes uma rota liberal, embora não os tenha convertido em regimes liberais puros, em função de seu caráter informal, portanto, tornaram-se regimes do tipo liberal-informal.

Como se pode notar, Barrientos (2004) se ancora numa perspectiva longitudinal, sem apreender, porém, a variação transversal dos regimes latino-americanos. Com efeito, o autor condensa todos os regimes latino-americanos dentro de uma categoria, conforme o período histórico – regime conservador-informal (pré-1980) ou regime liberal-informal (pós-1980) –, renunciando à análise da heterogeneidade da região.

Martinez Franzoni (2007) é quem discute a informalidade de forma atenta à heterogeneidade regional, ressaltando, por sua vez, a variação entre os países do grau de dependência das instâncias informais como gestoras de riscos. Para mensurá-la, a autora observa o acesso ao mercado de trabalho e aos salários a partir dos índices de desemprego. Além disso, como parte da informalidade, ela avalia o grau de familiarização que se refere à participação relativa das famílias nos riscos sociais.

Franzoni (2007) identifica, então, três regimes de bem-estar: O produtivista-informal (Argentina e Chile), o regime protecionista-informal (Brasil, Costa Rica, México e Uruguai) e o regime familiarista (Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Peru e República Dominicana). O primeiro e o segundo grupo manifestam grau intermediário de informalidade, enquanto o

terceiro padece de um alto grau. Nos regimes produtivistas haveria alta formalização da força de trabalho, conformando o mercado como principal instância de gestão dos riscos, porém com baixa cobertura da proteção social. Os regimes protecionistas manifestam baixa formalização da força de trabalho, mas com maior cobertura da proteção social, convertendo o Estado numa 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. A importância da família na gestão de riscos é a mais alta de todos os grupos. Vale pontuar que a autora chega a analisar, ainda, a desfamiliarização, tal como definida por Esping-Andersen (1999), porém identifica um efeito residual: “A desfamiliarização é baixa em geral e predomina a divisão sexual do trabalho entre homens e mulheres.”(Franzoni, 2007, pp. 29-30).<sup>[x]</sup>

À operacionalização do fenômeno da informalidade, adotada nos estudos até então, opuseram-se alguns autores, com destaque para Marcel e Rivera (2008). Pouca atenção teria sido dada ao papel da economia informal na gestão dos riscos. Embora sua extensão varie entre os países, trata-se de um fenômeno latente por toda a região, razão pela qual serve como fonte de renda para parcela 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. A partir destes, os autores 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. Finalmente, com baixo nível de participação estão Chile, Costa Rica e Uruguai.

### 3.2 Permeabilidade Institucional

De acordo com Gough (2004) a permeabilidade institucional implica num grau menor de diferenciação entre as instituições sociais na América Latina, contribuindo para a sobreposição de funções entre Estado e mercado, fenômeno que alimenta relações patrimonialistas e clientelistas<sup>[xi]</sup>. Nesta mesma linha de raciocínio, Barrientos (2004) advoga 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 para a compreensão da dinâmica dos regimes de bem-estar latino-americanos. Tal caráter ambivalente se verificaria nos benefícios trabalhistas, no sistema de saúde e de educação dos regimes de bem-estar latino-americanos.

No entanto, tais autores discutem a permeabilidade institucional de um ponto de vista descritivo, sem aprofundar sobre suas implicações na análise empírica. Contribui nessa direção o trabalho de Marcel e Rivera (2008) que operacionaliza a permeabilidade institucional a partir da concepção de coexistência de provedores de bem-estar. Ao analisar o papel de das distintas instâncias de provisão – na visão dos autores: Estado, mercado, empresas, setor informal e família – atenta-se, assim, para a possibilidade de, em um mesmo regime, duas instâncias predominarem como provedoras de bem-estar. Mais do que isso, estabelece-se uma distinção qualitativa entre elas, destacando que determinadas formas de coexistência são mais danosas do que outras. Por exemplo, quando a informalidade coexiste com o mercado ou com Estado gera-se exclusão social. Por outro lado, outras formas de coexistência são menos danosas tal como entre Estado e mercado.

Dito isso, Marcel e Rivera (2008) conseguem qualificar fenômeno da permeabilidade institucional entre os diferentes regimes de bem-estar na América Latina de acordo com as instâncias de provisão coexistentes em um determinado contexto e considerando, inclusive, a possibilidade de apenas uma instância predominar. O grau de participação de cada provedor (Estado, mercado, empresas, setor informal e família) é classificado entre baixo, intermediário e alto.

Quadro 6 Grau de provisão de bem-estar de acordo com Marcel e Rivera (2008)

| Países      | Alto grau de provisão de bem-estar | Intermediário grau de provisão de bem-estar | Baixo grau de provisão de bem-estar |
|-------------|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| 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)

Com base nisso, quatro regimes foram delineados. O primeiro, o Potencial Estado de bem-estar (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai), no qual se agrupam os países cujo Estado exerce papel predominante na provisão de bem-estar, ainda que, por vezes, entrelaçado com outras instâncias. O termo potencial denota que, embora tenha papel predominante, o Estado ainda está longe de se comparar ao padrão europeu. O regime conservador<sup>[xii]</sup> (Equador, México e Venezuela) seria o segundo grupo, no qual empresas e famílias compartilham o papel mais importante na provisão de bem-estar. O Estado desempenha papel intermediário, por vezes entrelaçado com outras instâncias. Finalmente, os regimes informais desestatizados (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru) em que o Estado é praticamente ausente na provisão de bem-estar, sendo substituído, por sua vez, pela informalidade, mercado ou família.

Quadro 7 Regimes de bem-estar em Marcel e Rivera (2008)

| Potencial Estado de Bem-estar                | Conservador                    | Dual                          | Informal-desestatizado                                |
|--|--------------------------------|-------------------------------|---|
| Argentina Brasil Chile<br>Costa Rica Uruguai | Equador<br>México<br>Venezuela | Colômbia<br>Bolívia<br>Panamá | El Salvador<br>Honduras<br>Nicarágua<br>Paraguai Peru |

Elaboração a partir de 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. Mais uma vez, percebe-se que, ainda que existam fenômenos específicos à América Latina, é preciso atentar que não se distribuem de forma homogênea pela região.

### 3.3 MERCANTILIZAÇÃO INCIPIENTE: UM DESAFIO PARA A DESMERCANTILIZAÇÃO

A problematização levantada por Gough (2004) em relação à aplicabilidade do conceito de desmercantilização aos países latino-americanos se inspira nas críticas feitas por autoras feministas (Orloff, 1993; Sainsbury, 1991) a Esping-Andersen (1991). De acordo com essas autoras, uma vez que na maioria dos países ocidentais o acesso aos direitos sociais requer inserção nas relações assalariadas, a força de trabalho feminina padece alijada, em grande medida, da cidadania social. Ora, em função da divisão sexual do trabalho, às mulheres reserva-se o trabalho doméstico, enquanto os homens se encarregam do trabalho assalariado. Eis porque o conceito de desmercantilização resulta problemático para traduzir o grau de bem-estar entre as mulheres em cuja força de trabalho se constata ainda um lapso de mercantilização (Orloff, 1993). Sensível às críticas, Esping-Andersen (1999) introduz o conceito de desfamiliarização com o intento de mensurar o grau de universalização dos direitos sociais, isto é, a sua vinculação à própria condição de cidadania em vez de serem intermediados pelos salários.<sup>[xiii]</sup> Sob raciocínio equivalente, Gough (2004) acusa a incapacidade do conceito de desmercantilização de retratar o grau de bem-estar nas sociedades latino-americanas, em virtude do estágio ainda incompleto de desenvolvimento das relações de trabalho assalariadas formais, isto é, de mercantilização.

Rudra (2007) endossa tal diagnóstico, porém decide não descartar o conceito de desmercantilização; em vez disso, propõe analisá-lo de forma concomitante à mercantilização. A autora busca compreender em que medida esta tem se expandido e permitido o avanço daquela; em outras palavras, como as relações assalariadas têm se difundido de modo a proporcionar o desenvolvimento dos direitos sociais. No que tange à mercantilização, sua mensuração é feita a partir da formação de capital humano (gastos sociais e desempenho entre as políticas de educação e saúde), denotando, pois, o esforço dos regimes de bem-estar em qualificar a classe trabalhadora para inseri-la no mercado.

Há que se pontuar, contudo, a ambiguidade conceitual desta abordagem. Ora, o acesso à educação e à saúde pública constituem direitos sociais, razão pela qual promovem também desmercantilização. Se se considera qualquer provisão de capital humano como mercantilização, compromete-se a discriminação qualitativa entre os regimes de bem-estar que o fazem a partir de uma matriz pública em relação àqueles em que o setor privado exerce função primordial. Trata-se de um aspecto fundamental, sobretudo porque, como já se pontuou, o mercado tem forte presença na provisão de saúde e educação na América Latia,

A propósito deste impasse, Franzoni (2007) estabelece uma alternativa, decompondo a análise da mercantilização em dois níveis: Primeiro, a mercantilização do trabalho referindo-se conjuntamente ao desenvolvimento do capitalismo, das relações de trabalho assalariado, bem como ao grau de regulação

institucional sobre tais relações.<sup>[xiv]</sup> Segundo, a mercantilização do bem-estar que concerne ao grau de provisão privada de serviços como educação, saúde e programas de seguro. Quanto à desmercantilização, a autora a desagrega entre o campo do capital humano (educação e saúde) e a proteção social (programas de seguro e pensões). Desta forma, Franzoni (2007) consegue avaliar como cada regime de bem-estar tem se esforçado na formação de capital humano, distinguindo quando isso ocorre sob um panorama de direitos sociais ou não.

Quadro 8 Tipologia de Franzoni (2007)

| Regimes   | Estatal-<br>produtivista                                    | Estatal-<br>protecionista                                   | Familiarista  |
|---|---|---|---|
| Mercantilização do trabalho   | Alta  | Média   | Baixa   |
| Desmercantilização do bem-estar -<br>Formação de capital humano - Proteção social | Alta Baixa  | Alta Alta-<br>estratificada                                 | Intermediária<br>Mínima   |
| Familiarização  | Intermediária<br>via trabalho<br>feminino não<br>remunerado | Intermediária<br>via trabalho<br>feminino não<br>remunerado | Máxima - papéis<br>simultâneos de<br>provisão de renda e<br>cuidados  |
| Países  | Argentina e<br>Chile  | Brasil, Costa<br>Rica, Uruguai,<br>México e<br>Panamá       | Mediano:<br>Guatemala,<br>Equador, El<br>Salvador, Peru,<br>Colômbia e<br>Venezuela Baixo:<br>Bolívia, Honduras,<br>Nicarágua e<br>Paraguai |

Elaboração própria a partir de Franzoni (2007).

Tal debate sobre a dinâmica entre mercantilização, desmercantilização e políticas de capital humano nos países latino-americanos interpela diretamente outros postulados teóricos desenvolvidos na literatura. Particularmente, insere-se na discussão sobre as semelhanças entre os regimes latino-americanos e os regimes do leste asiático, especialmente no que diz respeito ao caráter desenvolvimentista e produtivista de ambos. Situemos o percurso desse argumento a seguir.

#### 4. PRODUTIVISMO, DESENVOLVIMENTISMO E A SEMELHANÇA COM O LESTE ASIÁTICO.

O extraordinário crescimento econômico desempenhado por certos países do Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong Kong, etc.) depois da Segunda Guerra Mundial trouxe à tona o intento de submetê-los às análises comparativas sob o conceito de regimes de bem-estar. Correntemente concluiu-se que os regimes asiáticos manifestavam uma nova categoria revestida por duas dimensões. De um lado, o desenvolvimentismo que decorreria das próprias condições impostas pelo capitalismo tardio, diante do qual o Estado requer um papel mais ativo no aprimoramento do sistema produtivo (Kuhnle, 2004; Kwon, 1997). Dessas circunstâncias, de outro lado, advém o produtivismo das políticas sociais, as quais em vez de perseguirem objetivos de redistribuição e gestão dos riscos sociais, centram-se no incentivo à produtividade (Gough, 2004; Holliday, 2000). Com efeito, a ênfase da cidadania social asiática radica no setor de capital humano, políticas de educação e saúde, como estratégia de promoção de crescimento econômico, nos termos

de Kerstenetzky (2012), “políticas economicamente orientadas”. Distingue-se, pois, do padrão erigido entre os países Estados de bem-estar europeus nos quais predominaram “políticas socialmente orientadas”, isto é, destinadas a proteger os riscos sociais dos indivíduos, tal como programas de seguro, pensões, assistência social e regulação do mercado de trabalho.

A **tabela 1** a seguir apresenta um resumo da distribuição de gastos sociais médios entre América Latina, Leste Asiático e OCDE. A partir delas, é possível verificar que, de fato, o montante de gasto em proteção social (programas de seguro, pensões e assistência social) é muito maior do que nas outras regiões analisadas.

|                | <i>Proteção social</i> | <i>Saúde</i> | <i>Educação</i> |
|----------------|------------------------|--------------|-----------------|
| América Latina | 9.7                    | 4.3          | 4.6             |
| Leste Asiático | 8.2                    | 1.3          | 2.2             |
| OCDE           | 17.0                   | 7.2          | 5.2             |

Tabela 1 Média de gasto social em proporção com o PIB, 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir de Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB)

Fonte: Elaboração própria a partir de Organização Internacional do Trabalho (OIT), Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB).

Caracterização semelhante a dos regimes asiáticos foi atribuída aos países latino-americanos. Draibe e Riesco (2006, 2011), por exemplo, sugerem como ferramenta analítica desta região o conceito de Estado de bem-estar desenvolvimentista latino-americano (ELADBES). Este se define pela modernização concomitante e atrelada entre as estruturas produtivas e a 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).

Sob o mesmo prisma dos estudos histórico-comparativos (Filgueira, 2005; Pribble, 2011), Draibe e Riesco (2007, 2011) explicitam a influência do modelo de industrialização, induzido pelo Estado, sobre a formatação das políticas sociais na América Latina. Daí a proposta segundo a qual o ELADBES deve ser analisado por meio de uma perspectiva integrada entre política social e política econômica. Contudo, tal qual Barrientos (2004), os autores oferecem uma classificação geral para a região, sem se ater substantivamente às suas variações internas.

Igualmente adepto da perspectiva integrada, Del Valle (2008, 2009) é quem aprofunda a comparação entre os regimes de bem-estar asiáticos e os regimes de bem-estar latino-americanos. De fato, o produtivismo seria a base comum entre ambos, característica que, na visão do autor, reflete a submissão das políticas sociais aos objetivos perseguidos pela política econômica. Todavia, ainda que produtivistas, tais regimes sustentariam diferenças relevantes entre si. De regimes residuais, os países asiáticos teriam se convertido, ao longo dos últimos 50 anos, em regimes conservadores, na medida em que promoveram a universalização das políticas de educação e de saúde, a despeito da familiarização, estrutura patriarcal e forte presença do mercado. Os países latino-americanos, por contraste, teriam aprofundado o seu caráter estratificado, haja vista os privilégios gozados por certos grupos ocupacionais, ao passo que os setores mais pobres teriam acesso a um universo muito reduzido de benefícios. Assim, nas palavras de 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”.

Vale dizer, ainda, que, para Del Valle (2008), produtivismo incidiria majoritariamente sobre os países mais ricos da região (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Uruguai e Venezuela). Por contraste, entre os

mais pobres (Equador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, Paraguai, Panamá, Peru e República Dominicana) prevaleceria apenas um caráter residual de proteção social, quase inteiramente restrita aos grandes centros urbanos.

Entretanto, a formulação teórica mais densa a respeito do produtivismo foi desenvolvida por Rudra (2007). Na perspectiva da autora, trata-se de um fenômeno característico dos países de capitalismo tardio, os quais, devido às contingências históricas, depararam-se com o *trade-off* entre mercantilização e desmercantilização, o que não aconteceu com os países de capitalismo avançado, pois a revolução industrial se deu antes do advento da cidadania social; isto é, onde a desmercantilização sucedeu o pleno processo de mercantilização. Em face desse *trade-off*, restou aos países de capitalismo tardio optar por qual dessas duas dimensões preterir. Nos termos de Rudra (2007), o produtivismo implica na predileção pela mercantilização, enquanto o protecionismo consiste na ênfase sobre a desmercantilização. Apesar desta dicotomia analítica, a análise estatística de Rudra (2007) delinea três grupos: Num extremo, os regimes produtivistas (Chile, Costa Rica, Colômbia, Panamá, Paraguai, Coreia do Sul, Malásia, Singapura e Tailândia), cuja ênfase recai sobre a mercantilização (capital humano). No outro extremo, o terceiro grupo, os regimes protecionistas em que inversamente os esforços sobre desmercantilização superariam o de mercantilização (Bolívia, El Salvador e República Dominicana). Em meio a estes dois extremos inserem-se os regimes duais (Argentina, Brasil, México e Uruguai) em que, não obstante prepondera a ênfase sobre a mercantilização, isso ocorre em proporção menor do que o padrão identificado entre os países produtivistas.

Quadro 9 Regimes de bem-estar em Rudra (2007)

|                    | Welfare States<br>produtivistas  | Regimes<br>duais                        | Welfare States<br>protecionistas   |
|--------------------|--|---|--|
| Mercantilização    | Alto   | Intermediário                           | Baixo  |
| Desmercantilização | Baixo  | Baixo                                   | Alto   |
| Países             | Chile Colômbia C<br>osta Rica Chipre<br>Grécia Israel<br>Coreia do Sul<br>Kuwait Malásia<br>República da<br>Maurícia Panamá<br>Paraguai<br>Singapura Sri<br>Lanka Tailândia<br>Trinidad e Tobago | Argentina Bra<br>sil México Ur<br>uguai | Bolivia República<br>Dominicana Egito<br>El Salvador Índia<br>Irã Lesoto<br>Marrocos Tunísia<br>Turquia Zâmbia<br>Zimbábue |

Negrito - Países latino-americanos. Elaboração própria a partir de Rudra (2007)

No que concerne à análise da América Latina, Franzoni (2007) formula um diagnóstico semelhante ao traçar três tipos de regimes de bem-estar: O produtivista-informal (Argentina e Chile), com ênfase sobre as políticas de capital humano, porém com baixa cobertura dos programas de previdência; o regime protecionista-informal (Brasil, Uruguai, Costa Rica e México), com ênfase sobre as políticas de previdência, porém de forma estratificada, e baixa sobre o capital humano; e o regime familiarista (Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Peru e República Dominicana) em que a cobertura das políticas sociais são baixas como um todo.

Do ponto de vista geral, as tipologias de Rudra (2007) e Franzoni (2007) nutrem forte correspondência entre si. Concordam que, entre o grupo dos mais ricos, determinados países se destacam por dispor de um caráter produtivista acentuado. Nesse quesito, o Chile aparece inequivocamente nessa disposição e talvez possa ser considerado o protótipo de regime produtivista da região. Ao mesmo tempo, Brasil, México e Uruguai parecem se destacar no campo da proteção social, em termos relativos. Vale notar, por último, a

contradição entre as análises da Costa Rica, ora classificada como produtivista (Rudra, 2007), ora como protecionista (Franzoni, 2007). Essa contradição ocorre uma vez que a Costa Rica concentra seus gastos em capital humano – critério suficiente para classificá-la como produtivista em Rudra (2007) – mas, ao mesmo tempo, apresenta o menor índice relativo de participação do mercado na provisão de bem-estar. Característica tal a empurra para mais próximo de um regime protecionista, na perspectiva de Franzoni (2007).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apropriação do aparato teórico de Esping-Andersen (1991) proporcionou uma compreensão mais ampla da dinâmica de desenvolvimento dos regimes de bem-estar na América Latina. À luz de uma perspectiva multidimensional, as pesquisas comparadas exploraram a relação de diversos fatores na conformação desses regimes, superando certo viés tradicional dos estudos, nos quais as políticas públicas são pensadas de forma isolada. Assim, tal perspectiva proporciona um diagnóstico mais amplo acerca dos desafios que governos e *policymakers* devem enfrentar para desenvolver as políticas públicas na região.

As análises histórico-comparadas indicam quatro fatores como impulsionadores dos direitos sociais na América Latina: O legado institucional (Mesa-Lago, 1985); o papel do PSI junto à industrialização, a longevidade da experiência democrática e a presença de uma classe trabalhadora numerosa e mobilizada (Filgueira, 1997, 2005; Pribble, 2011). É instrutivo observar que todos esses elementos têm relevância explicativa semelhante nas teorias dos países da OCDE (Esping-Andersen, 1991), exceto os fatores econômicos, como a industrialização, cujo peso é menos decisivo. Provavelmente, isso se explica, pois, os países da OCDE são mais homogêneos do ponto de vista econômico, dimensão que, por sua vez, varia pouco neste grupo, não acusando importância nas análises comparativas. Quando a disparidade econômica interna é mais acentuada, as variáveis desta natureza relevam-se mais decisivas: É o que ocorre nas teorias sobre os regimes latino-americanos.

As análises histórico-comparadas indicam quatro fatores como impulsionadores dos direitos sociais na América Latina: O legado institucional (Mesa-Lago, 1985) ; o papel do PSI junto à industrialização, a longevidade da experiência democrática e a presença de uma classe trabalhadora numerosa e mobilizada (Filgueira, 1997, 2005; Pribble, 2011) . É instrutivo observar que todos esses elementos têm relevância explicativa semelhante nas teorias dos países da OCDE (Esping-Andersen, 1991), exceto os fatores econômicos, como a industrialização, cujo peso é menos decisivo. Provavelmente, isso se explica, pois, os países da OCDE são mais homogêneos do ponto de vista econômico, dimensão que, por sua vez, varia pouco neste grupo, não acusando importância nas análises comparativas. Quando a disparidade econômica interna é mais acentuada, as variáveis desta natureza relevam-se mais decisivas: É o que ocorre nas teorias sobre os regimes latino-americanos.

Além disso, nessas teorias têm centralidade não apenas as características sociais que alentaram o processo de desmercantilização, mas também aqueles que o inibiram. Nesta seara, sobressai o papel da estratificação das políticas sociais propagada por grupos de interesses (Mesa-Lago, 1985) , as formas de incorporação política tuteladas (Filgueira, 2005; Pribble, 2011) , bem como a diversidade étnica e racial como elementos intensificadores de exclusão social (Pribble, 2011). Todos estes elementos relacionam-se à defasagem de desmercantilização especialmente no Brasil e no México, em que pese ambos os países terem logrado um processo de industrialização entre os mais proeminentes da região.

Outra indagação norteadora da literatura dirige-se às peculiaridades dos regimes latino-americanos vis-à-vis aos países da OCDE. Para apreendê-las, novas dimensões e conceitos foram incorporados ao aparato teórico elaborado por Esping-Andersen (1991). Entre elas, destaca-se a informalidade, fenômeno de contornos complexos, ora definido como predominância da família ou comunidade na gestão dos riscos (Barrientos, 2004; Franzoni, 2007; Gough, 2004), ora referente à economia informal (Marcel & Rivera, 2008). Seja qual for a acepção empregada, sua incidência varia entre os países, não obstante esteja presente

em toda a região. As instâncias informais exercem papel predominante na gestão dos riscos entre os países de renda per capita menor, ao passo que nos demais países, como o Brasil, seu grau de participação é intermediário.

Constitui também atributo singular, na América Latina, a permeabilidade institucional, marcada pela pouca diferenciação entre as instituições, em contraste com o ideal ocidental weberiano (Gough, 2004). Decerto, tal atributo confere uma dinâmica específica na gestão dos riscos que, enquanto tal, não pode ser desconsiderado das análises. Se inicialmente foi reportada de forma descritiva nos estudos, Marcel e Rivera (2008) têm o mérito de fornecer uma análise empírica da permeabilidade institucional, capaz de discriminar qualitativamente as diferentes coexistências de provisão social. No caso de Brasil e Uruguai, nos quais a ação do Estado prevalece sobre as demais, conformou-se um padrão institucional próximo àquele observado entre os Estados de bem-estar europeus. Distante desse padrão está o Chile, onde o Estado e o mercado coexistem como instâncias de provisão predominantes; mais ainda estão Paraguai e Nicarágua, por exemplo, nos quais família e economia informal dividem tal posto.

A literatura aborda, ainda, os obstáculos colocados no processo de desmercantilização decorrente do incipiente grau de mercantilização das sociedades latino-americanas. A partir desta chave, abriu-se o diálogo com os estudos dos regimes de bem-estar do Leste Asiático. Mais do que isso, alguns autores (Del Valle, 2008; Draibe & Riesco, 2006; Franzoni, 2007; Rudra, 2007) estabeleceram diagnóstico sobre os regimes latino-americanos semelhante àquele realizado nos países do Leste Asiático, isto é, de que ambos são regimes produtivistas e desenvolvimentistas. Tais características decorreriam dos constrangimentos inerentes ao capitalismo tardio cuja condição imputa, nos termos de Rudra (2007), um *trade-off* entre desmercantilização e mercantilização. Entretanto, as distintas formulações deste último conceito imputam variações entre os diagnósticos sobre cada país. A despeito disso, os índices de mercantilização do Chile se sobressaem, o que invariavelmente situa o país entre os regimes mais produtivistas da região. Brasil e Uruguai, por sua vez, desempenham grau intermediário de mercantilização, embora com maiores níveis de desmercantilização, razão pela qual são frequentemente classificados como tipos protecionistas (Franzoni, 2007; Rudra, 2007).

Em suma, convém observar a predominância de um retrato heterogêneo da América Latina, tendo em vista que as tipologias apresentam entre três e quatro *clusters* de países. A exceção notável é Barrientos (2004), em cuja análise se atribui para toda a região um tipo de regime, o qual se transforma conforme o período histórico. Notavelmente, há pouco dissenso quanto à debilidade dos direitos sociais entre os países da América Central (com exceção da Costa Rica), bem como entre os países de menor renda per capita do cone sul como Bolívia, Peru e Paraguai. Constatação tal acusa que a garantia da cidadania social requer um patamar mínimo de desenvolvimento econômico, a partir do qual torna-se possível mobilizar recursos para financiar as políticas sociais.

Tendência relativamente similar é percebida entre os países mais ricos da região. Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile e Uruguai frequentemente são situados entre os regimes com maior grau de desmercantilização da região. Entretanto, entre as diferentes tipologias, à medida que novas dimensões de análise são inseridas, por vezes implica na revisão de certos diagnósticos. Por exemplo, a proeminência da cidadania social no Chile, destacada nos estudos iniciais (Filgueira, 1997; Mesa-Lago, 1985), é confrontada por análises posteriores nas quais aponta-se ora seu caráter produtivista (Franzoni, 2007), ora a centralidade do mercado (Marcel & Rivera, 2008) na provisão dos riscos sociais. O mesmo ocorre com o Brasil, em relação ao qual embora se reconheça os altos níveis relativos de gasto social e cobertura (Mesa-Lago, 1985), bem como o caráter produtivista mais atenuado – em comparação com Argentina e Chile (Franzoni, 2007; Rudra, 2007) –, verifica-se, em contrapartida, intensa disparidade no acesso aos direitos sociais em função da fragmentação do sistema.

Por fim, vale mencionar, tais teorias sustentam um valor heurístico dos processos históricos de construção dos regimes de bem-estar. Contudo, não captam as transformações mais recentes dos direitos sociais na região cujo caso mais emblemático é o brasileiro, haja vista a série de reformas a que tem sido submetido desde 2016.

Isso abre espaço para uma nova agenda de pesquisa voltada para analisar o impacto dessas reformas sobre a configuração dos regimes de bem-estar latino-americanos, de modo a investigar se de fato tem ocorrido uma retração dos direitos sociais ou se tem prevalecido o status quo.

## REFERÊNCIAS

- Amenta, E. (2003). What we know about the development of the social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. In J. Mahoney D. Rueschemeyer (Orgs.), *Comparativehistorical analysis in the social sciences* (p. 91–130). New York: Cambridge University Press.
- Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In I. Gough G. Wood (Orgs.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (3º ed, p. 121–168). Cambridge: Cambridge University Press.
- Del Valle, A. H. (2008). Regímenes de bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, (19), 385–411.
- Del Valle, A. H. (2009). Los estudios sobre regímenes de Bienestar en América Latina. *Revista Á-MERIKA*, 2(3), 1–27.
- Draibe, S. (2007). Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In G. Hochman, M. Arretche, E. Marques (Orgs.), *Políticas Públicas no Brasil* (p. 27–64). Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Draibe, S., Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea* (Estudios y perspectivas No. 55). México: CEPAL.
- Draibe, S., Riesco, M. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, 13(27), 220–234.
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85–116. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Filgueira, F. (1997). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*. Recuperado de [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639_Cached.pdf)
- Filgueira, F. (2005). 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*. Recuperado de [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)
- Flora, P. (1986). Introduction. In *Growth to limits: the western European welfare states since World War II* (Vol. 1, p. XII–XXXVI). Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Franzoni, J. M. (2007). Regímenes del bienestar en América Latina. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (11), 135.
- Gough, I. (2004). Welfare Regimes in development contexts: a global and regional analysis. In I. Gough G. Wood (Orgs.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (3º ed, p. 15–48). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I., Wood, G. (Orgs.). (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (3º ed). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hicks, A. (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Holliday, I. (2000). Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, 48(4), 706–723.
- Huber, E., Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kerstenetzky, C. L. (2012). *O Estado de Bem-estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus.
- Korpi, W. (2006). The Power Resources Model. In C. Pierson F. G. Castles (Orgs.), *The welfare state reader* (2º ed, p. 76–87). Cambridge: Polity.
- Kuhnle, S. (2004). Productive welfare in Korea: Moving towards a European welfare state type? *Modernizing the Korean Welfare State: Toward the Productive Welfare Model*. New Brunswick: Transaction Publishers, 47–64.
- Kwon, H.-J. (1997). Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of social policy*, 26(04), 467–484.
- Marcel, M., Rivera, E. (2008). Regímenes de bienestar en América Latina. In *Redes, Estado y mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana* (p. 151–226). Santiago, Chile: Uqbar Editores (CIEPLAN). Recuperado de [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/207/Libro\\_Completo\\_Redos\\_Estado\\_y\\_Mercado.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/207/Libro_Completo_Redos_Estado_y_Mercado.pdf)
- Marshall, T. H. (1967). Cidadania e Classe Social. In *Cidadania, Classe Social e Status* (p. 61–111). Rio de Janeiro: Zahar.
- Marx, K. (2013). *O capital: crítica da economia política*. (R. Enderle, Trad.) (Vol. 1). São Paulo: Boitempo Editorial.
- Mesa-Lago, C. (1985). *Desarrollo de la seguridad social en América Latina* (Estudios y informes de la Cepal) (p. 358). Santiago: Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/8315>
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American sociological review*, 303–328.
- Pierson, P., Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.
- Polanyi, K. (1980). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Pribble, J. (2011). Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 46, 191–216.
- Rimlinger, G. V. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley Sons Inc.
- Rudra, N. (2007). Welfare states in developing countries: unique or universal? *Journal of Politics*, 69(2), 378–396.
- Sainsbury, D. (1991). Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual–Institutional Distinction. *Scandinavian political studies*, 14(1), 1–30.
- Santos, W. G. dos. (1979). Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso. In *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira* (p. 71–82). Rio de Janeiro: Campus Ltda.
- Titmuss, R. M. (1974). What is social policy? In K. Titmuss (Org.), *Social policy: an introduction*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Wilensky, H. L. (1974). *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Wood, G. (2004). Informal security regimes: the strength of relationship. In I. Gough & G. Wood (Orgs.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts* (1º ed, p. 49–87). Cambridge: Cambridge University Press.

## NOTAS

[i]O trabalho clássico de Marshall (1967) sustenta uma visão da evolução histórica da cidadania em três estágios: Primeiro, o surgimento da cidadania civil, com a conquista dos direitos civis, no século XVIII, segundo, a cidadania política, com a conquista dos direitos políticos, no século XIX; por último, a cidadania social, com os direitos sociais, no século XX.

[ii]Relaciona-se à discussão teórica de Marx (2013) e Polanyi (1980), segundos os quais o capitalismo converte os indivíduos em mercadoria e, portanto, promove a mercantilização da sociedade.

[iii]Um modelo familiarista seria, nesse sentido, aquele no qual a cidadania social está vinculada ao salário. Dentro da sociedade industrial, tal modelo contemplava apenas o chefe de família – em média, a figura masculina assalariada –, sendo as mulheres

despojadas desse acesso por exercerem, socialmente, trabalho doméstico sem remuneração. Em um modelo desfamiliarista, por contraste, o acesso aos direitos sociais se dá pela própria condição da cidadania, sem requerer inserção produtiva, e, com isso, não reforça o padrão tradicional de família.

[iv]Em contraste com o modelo beverigiano que se estrutura a partir do princípio de acesso universal aos direitos sociais.

[v]Mesa-Lago (1985) menciona especialmente funcionários públicos, membros do Judiciário e militares.

[vi]Filgueira (2005) afirma que Colômbia, Venezuela 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. [vii] “[...] mobilization grants the greatest amount of power to marginalized actors, thereby promoting social policy outcomes that provide broader coverage.”. [viii] Nos anos 1970, ficou famosa a Teoria da Industrialização (Wilensky, 1974) que, naturalmente, conferia peso primordial ao processo de industrialização e ao crescimento econômico como variável explicativa do *Welfare State*. O trabalho de Esping-Andersen (1991) surge, junto com outros, de forma crítica a esse postulado.

[ix]Quando comparado com os países em desenvolvimento, o papel do crescimento econômico se mostra relevante como demonstra o trabalho de Hicks (1999). [x] “La desfamiliarización es baja en general y predomina la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. El trabajo no remunerado femenino tiene un papel central”.

[xi]Não significa que a permeabilidade institucional nos países do norte global seja ausente, mas ela se daria em menor grau, não comprometendo a autonomia do Estado (Wood, 2004)

[xii]Difere-se do conservador-corporativista de Esping-Andersen (1991) em função do seu caráter informal. [xiii] Além disso, de acordo com Esping-Andersen (1999) a desfamiliarização seria uma condição prévia para as mulheres mercantilizarem-se, tornando-se autônomas e independentes economicamente dos maridos. Esta característica de proteção social estaria presente, mais fortemente, nos regimes socialdemocratas, com destaque para a Suécia.

[xiv]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.

[vii] “[...] mobilization grants the greatest amount of power to mar

[viii]Nos anos 1970, ficou famosa a Teoria da Industrialização (Wilensky, 1974) que, naturalmente, conferia peso primordial ao processo de industrialização e ao crescimento econômico como variável explicativa do *Welfare State*. O trabalho de Esping-Andersen (1991) surge, junto com outros, de forma crítica a esse postulado.

[x]“La desfamiliarización es baja en general y predomina la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. El trabajo no remunerado femenino tiene un papel central”.

[xiii]Além disso, de acordo com Esping-Andersen (1999) a desfamiliarização seria uma condição prévia para as mulheres mercantilizarem-se, tornando-se autônomas e independentes economicamente dos maridos. Esta característica de proteção social estaria presente, mais fortemente, nos regimes socialdemocratas, com destaque para a Suécia.

[xiv]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.