



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Cantu, Rodrigo

Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de
2000

Revista de Sociologia e Política, vol. 23, núm. 56, 2015, pp. 45-73

Universidade Federal do Paraná

Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23843009003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000

Revista de
Sociologia
e Política

DOI 10.1590/1678-987315235603

Rodrigo Cantu

Resumo

O artigo caracteriza os regimes de política social na América Latina durante a década de 2000, um contexto que vem sendo designado por uma penetração menos acentuada de políticas neoliberais. Usamos o método de Análise de Componentes Principais (ACP) para analisar dados sobre o papel do Estado, do mercado e das famílias na proteção contra riscos sociais, recolhidos em fontes como CEPAL, FMI, Banco Mundial, OMS, entre outras. Comparando os dados para as décadas de 1990 e de 2000, identificamos certa estabilização das reformas neoliberais. Comparando ainda os resultados da ACP com a literatura, sobretudo com a literatura que se ocupa das décadas de 1980 e 1990, argumentamos que, mesmo atenuadas, as reformas deixaram o cenário da política social mais complexo na América Latina na década de 2000. Uma primeira dimensão, já amplamente discutida na literatura, foi encontrada na ACP, definida pelo grau em que o Estado inclui a população em suas políticas sociais. Ademais, uma segunda dimensão relevante foi revelada pela análise, captando em que profundidade o mercado se instalou como princípio da política social. Discutimos a hipótese segundo a qual essa dimensão se tornou expressiva após as reformas das décadas de 1980 e 1990. Junto com o argumento de que a literatura precisa ser atualizada com base nesse quadro mais complexo, destacamos a diversidade dos regimes de política social latino-americanos tanto internamente quanto em comparação com outras regiões do mundo.

PALAVRAS-CHAVE: política social; América Latina; proteção social; regimes de bem-estar; Análise de Componentes Principais.

Recebido em 27 de Maio de 2013. Aceito em 29 de Abril de 2014.

I. Introdução¹

¹ Gostaria de agradecer a Arnaldo Lanzara pelo diálogo que forneceu a motivação inicial para a elaboração do presente trabalho. Sou grato igualmente aos comentários de três pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*, que colaboraram para deixar o texto mais claro e mais fluido. Evidentemente, qualquer equívoco remanescente é responsabilidade do autor.

As décadas de 1980 e 1990 foram um período especialmente marcante na América Latina. O modelo de industrialização por substituição de importações como plataforma do desenvolvimento econômico foi abandonado em nome de uma reconversão de vários aspectos da economia aos mecanismos de mercado. Ao longo dessas décadas, políticas foram implantadas visando reconfigurar não só a economia como também o Estado e a sociedade em direção a um modelo neoliberal. Se há pouco dissenso com relação ao caráter mais geral da transição de um modelo nacional-desenvolvimentista para um modelo neoliberal, o que acontece quando adentramos a década seguinte ainda está insuficientemente estabilizado na discussão pública e acadêmica.

Dado que já adentramos suficientemente o século XXI, a pergunta que se coloca agora é: como caracterizar a continuação desse processo na década de 2000?

Essa questão se insere na problemática de uma inflexão recente no contexto político e econômico mais geral da América Latina. Durante a década de 2000, o neoliberalismo não segue mais incontestado. Quando um economista chefe do Banco Mundial denunciou os efeitos trágicos das políticas propostas pelas próprias agências internacionais (publicando, logo após sua saída do cargo, uma influente crítica à globalização: Stiglitz 2002), ficou claro que havia rachaduras nas convicções econômicas. Não eram mais apenas meios da esquerda que se dedicavam à crítica. O que vem depois do neoliberalismo?, acrescentava o

economista Dani Rodrik (2002), sugerindo que a hegemonia do pensamento que havia dominado até então passou a ser menos evidente. Enquanto isso, do outro lado do tabuleiro, havia certo desconforto com os resultados obtidos até então. Tal desconforto pode ser detectado em publicações como Kuczynski e Williamson (2003), que organizaram um volume para propor uma nova geração de reformas – com o intuito de dar conta daquilo que a outra geração falhou – e, de certo modo, responder às críticas.

Conforme avançamos para o fim da década de 2000, o enfraquecimento do pensamento e das políticas neoliberais se tornou cada vez mais tangível e tem sido captado em um número crescente de publicações (Macdonald & Ruckert 2009; Grugel & Riggiorozzi 2009)². Uma das principais expressões dessa inflexão é a ascensão da esquerda ao governo de diversos países na região. Apesar de variantes mais moderadas ou mais contestatórias, as esquerdas têm procurado reposicionar o Estado como instrumento de reconfiguração da economia e da sociedade (Weyland, Madrid & Hunter 2010). Avaliações mais entusiásticas têm até mesmo se questionando sobre a possibilidade da emergência de uma socialdemocracia latino-americana (Roberts 2008) – apesar de todas as especificidades que essa socialdemocracia assumiria nas condições existentes na região – ou da edificação de um novo modelo de *Welfare State* desenvolvimentista, no qual a política social receberia uma ênfase especial da intervenção estatal (Draibe & Riesgo 2007).

O presente texto procura contribuir para esse debate, tomando como objeto o campo da proteção social no subcontinente. Uma das principais preocupações das pesquisas nesse campo é a variedade de sistemas encontrados nos países latino-americanos. Sob uma aparente unidade linguística e cultural da região, escondem-se diferentes arranjos institucionais moldados por trajetórias históricas distintas, em particular diferentes arranjos de proteção social. Desse modo, o objetivo é, mais especificamente, examinar as consequências da dinâmica política das últimas décadas no mapa dos regimes de proteção social na América Latina. Teria esse mapa sido reelaborado pelo contexto neoliberal ou teria ele conservado seus aspectos anteriores? O que a década de 2000 fez aos regimes de proteção social na América Latina?

Com base em dados sobre o papel do Estado, do mercado e das famílias na proteção contra riscos sociais (recolhidos em diversas fontes, tais como CEPAL, FMI, Banco Mundial, OMS etc.), argumentamos que, de modo geral, a estratificação pela informalidade se manteve e não foi eliminada pelas reformas neoliberais. Tais reformas não se intensificaram na década em questão, estabilizando um quadro mais complexo que aquele existente até então. Se até a década de 1970 os sistemas de proteção social latino-americanos podiam ser definidos em um espaço unidimensional – segundo o grau de cobertura das políticas estatais – as reformas introduziram uma segunda dimensão relevante para entender a diversidade entre os países da região: o grau em que o mercado foi colocado como princípio da política social. O argumento é feito em três etapas. Primeiro, a seção seguinte examina as mudanças da década de 1990 para a década de 2000, propondo um quadro geral das características encontradas. Segundo, investigamos a diversidade dos regimes de proteção social do subcontinente, indicando a importância da nova dimensão que emerge. Por último, realizamos uma comparação mais ampla com países de outras regiões do mundo. O que salta aos olhos é, por um lado, a precariedade comparativa de um grupo de países e, de outro lado, o elevado papel do mercado em outros países, mesmo quando comparado com casos internacionais caracterizados por sistemas mais privatistas.

² Para uma revisão de uma literatura mais abrangente sobre o pós-neoliberalismo na América Latina, ver Kaltwasser (2011).

II. Mais uma década liberal?

A política social era uma área central nos planos de reforma. Vários países da América Latina modificaram – em diferentes graus – seus sistemas de educação, de saúde e de segurança social. Segundo a marcha das reformas econômicas mais amplas, os sistemas de proteção social da região passavam a ceder cada vez mais espaço ao mercado (Draibe 1995; Filgueira 1998; Barba 2007). Na presente seção, abstraiamo-nos a questão da variedade entre os países latino-americanos para examinar tendências agregadas de mudanças entre a década de 1990 e a década de 2000.

Ao final da década de 2010, parece bastante claro que as reformas resultaram em uma transformação do regime de proteção social na América Latina. Barrientos (2004) oferece uma das abordagens mais judiciosas dessa transformação. O autor argumenta que, antes das reformas, os países da região podiam ser caracterizados como conservadores-informais. Esse termo se refere, em parte, à classificação canônica de Esping-Andersen (1990): ao atrelar os benefícios ao trabalho formal, estratificando-os segundo grupos profissionais, e ao eleger a família como unidade a ser protegida, os países latino-americanos se aproximam do regime que o autor dinamarquês denomina de conservador. A fragmentação do mercado de trabalho em uma esfera formal e outra informal faz, porém, com que esse regime só se realize parcialmente. Parte da população mais frágil conta com amparo estatal contra os riscos sociais; a outra parte fica fora – contando sobretudo com estratégias de auxílio mútuo familiar para se proteger. Daí a razão pela qual a qualificação de conservador precisa ser hifenizada, acrescentando-se o informal (Barrientos 2009).

Barrientos (2004) argumenta ainda que a América Latina estaria lentamente se acomodando em um regime não mais conservador-informal, mas liberal-informal. Segundo o autor, as reformas neoliberais das últimas décadas tiveram efeitos abrangentes. Nos sistemas de educação e de saúde, a provisão privada de serviços foi ampliada. Muitos dos sistemas de previdência adicionaram um componente privado a seu conjunto ou foram ainda substituídos por programas de capitalização individual. Além disso, a redução do papel do Estado na economia e a consequente ampliação das forças de mercado num contexto de crise pioraram ainda mais as condições de populações mais frágeis, provocando maior desemprego e maior informalidade. Em suma, o mercado – enquanto fonte de subsistência dos pobres – já era disfuncional e se deteriorou; o Estado recuou em seu papel (já estratificado) de protetor; a família se fortaleceu enquanto último refúgio das estratégias de subsistência. Desse modo, o regime de proteção social na região conservou seu caráter informal, mas transitou de um modelo conservador para um liberal. O papel do Estado como regulador da estratificação social foi, em boa parte, cedido ao mercado.

Em consonância com a acomodação dentro dos moldes de um regime liberal, vários países da América Latina reforçaram a política social fundamentada na assistência social. Assim, programas de transferências condicionadas (PTCs) se multiplicaram pelo subcontinente desde o final da década de 1990 (Lomelí 2008; Barrientos & Santibáñez 2009). Embora tecnicamente uma política residual, os PTCs tiveram um papel universalizante no contexto latino-americano: eles alcançaram a vasta população excluída dos benefícios proporcionados pelo emprego formal. Essa foi a primeira série subversão do Estado de Bem Estar truncado, garantindo teoricamente o amparo estatal a todo cidadão (pobre)³. Segundo indicam os resultados de Fiszbein e Schady (2009), os PTCs são responsáveis por uma parte importante da redução da pobreza nos últimos anos em certos países. De toda maneira, cabe destacar que a ênfase nesses programas expressa uma espécie de abandono das intenções desmercantilizantes expressas

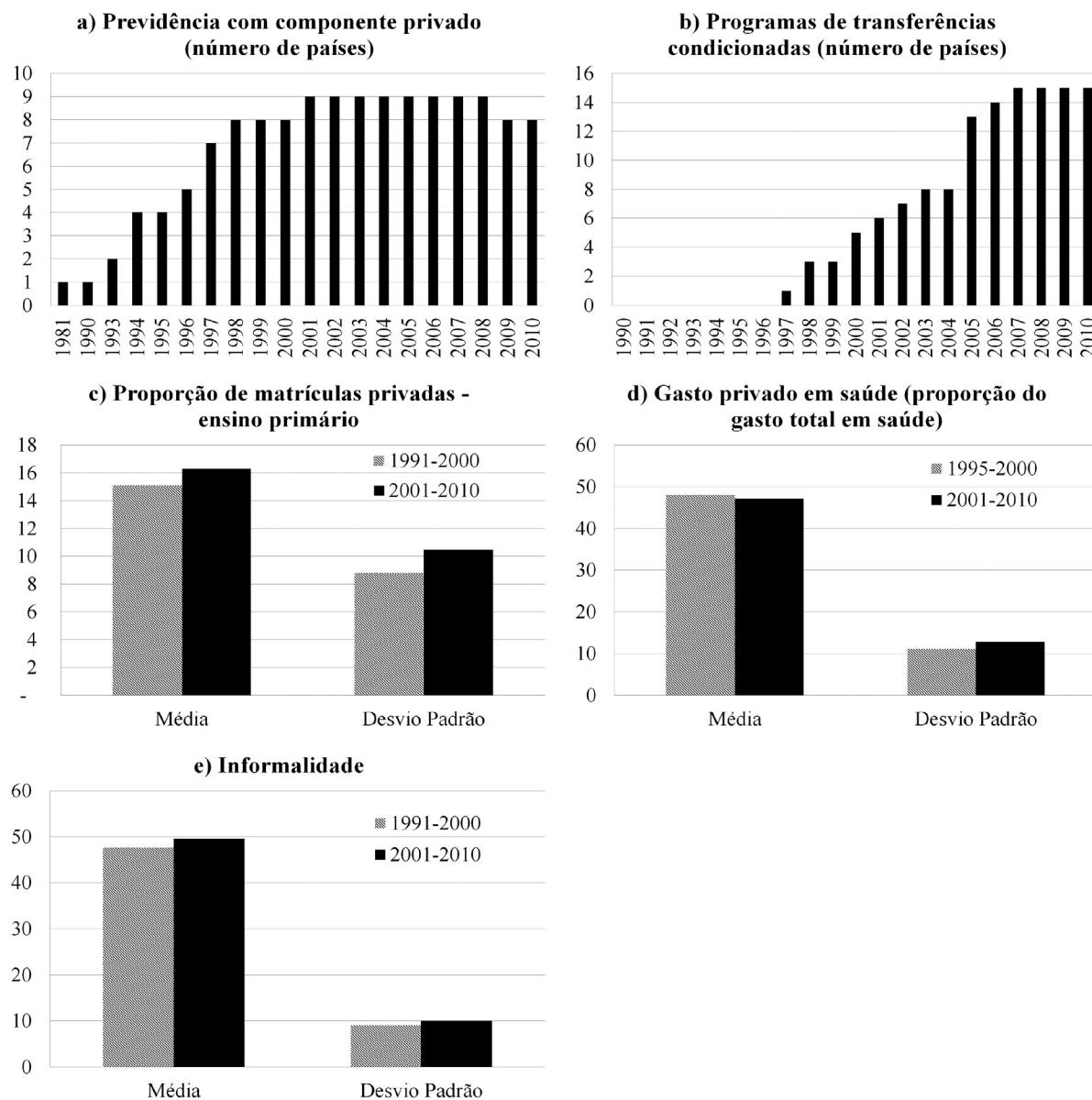
³ Essa afirmação possui um sentido distinto para países tais como Uruguai e Argentina, onde se havia alcançado uma cobertura

praticamente universal dada a abrangência da formalização do trabalho. Nesses casos, os PTCs são mais claramente uma expressão do avanço de um arranjo liberal de proteção.

no regime conservador (informal) anterior: a estratificação social passa a ser cada vez mais decidida pelo sucesso ou fracasso no mercado.

Diante da compreensão de diversos autores sobre a crescente introdução, ao longo das décadas de 1980 e 1990, de elementos liberais no regime de proteção social dos países latino-americanos – captado de maneira exemplar na qualificação liberal-informal de Barrientos –, cabe agora perguntar como seguiu essa trajetória na década seguinte. A liberalização continuou aumentando, se estabilizou ou recuou? E a informalidade? Ela continua a segunda característica do regime hifenizado da região? É possível esboçar algumas respostas, examinando a Figura 1. A onda de reformas estruturais nos sistemas previdenciários parece ter se estabilizado na década de 2000. Depois da reforma na Costa Rica, em 2001, não houve mais introdução de componente privado nas aposentadorias. O fim da década é marcado, aliás, por iniciativas de re-reforma (Mesa-Lago 2009;

Figura 1 - Indicadores da década de 1990 e da década de 2000.



Fonte: formulação do autor com base em dados da Cepal, da OMS, da Unesco e de Mesa-Lago (2008).

Calvo, Bertranou & Bertranou 2010). A Argentina, por exemplo, eliminou o componente privado de seu sistema em 2008. De todo modo, dos 17 países da região examinados aqui, aproximadamente metade deles reservam ao mercado algum papel na provisão de proteção contra os riscos da velhice. A privatização não avançou, alcançando toda ou, pelo menos, a maior parte América Latina. Consolidando-se dessa maneira, o elemento liberal dividiu o continente em dois na área previdenciária.

Como mencionado acima, os PTCs se multiplicaram a partir do final da década de 1990. Após ganhar novo impulso em 2005, o número de países que adota esse tipo de programa tem se mantido constante. Ao contrário das reformas previdenciárias, a adoção de PTCs foi praticamente ubíqua. Dos 17 países considerados, 15 mantinham PTCs no final da década de 2000. Essa década pode ser considerada como o período de consolidação de tais programas enquanto um importante instrumento de política social.

Quanto à educação, dois aspectos precisam ser destacados: o peso incomum do setor privado no ensino primário e a diversidade entre os países latino-americanos. A média da proporção de matrículas privadas no ensino primário foi de 15,1% na década de 1990. A mesma média do subcontinente subiu para 16,3% na década de 2000. Não é um aumento muito intenso, o que pode ser considerado um sinal de estabilidade da abrangência do setor privado na educação. O valor de 16,3%, entretanto, precisa ser entendido relacionalmente. Não é suficiente – é apenas algo próximo de 1/6 das matrículas no ensino primário – para caracterizar um sistema coordenado principalmente pelo mercado. Mas cabe ressaltar que é uma proporção mais alta que a identificada entre países desenvolvidos. Na classificação de Esping-Andersen, a educação não é levada em conta. Entre outras razões, certamente porque se assume – apesar das diferenças entre regimes liberal, conservador e socialdemocrata – que a educação é universal e pública. Sobre esse ponto, os protestos estudantis no Chile em 2011, reivindicando um maior papel do setor público na educação, são bastante ilustrativos. O Chile é exatamente o país onde o setor privado tem o maior peso: a média para a década de 2000 da proporção de matrículas privadas no ensino fundamental é de 52,9%. O caso extremo do Chile reflete a relativa heterogeneidade dos países latino-americanos na área educacional. Há uma variação considerável em torno da média – medida pelo desvio padrão, que representa quase 2/3 da média –, variação que, ademais, aumentou de uma década para a outra.

Na área da saúde, o papel do mercado se apresentou estável, grande e com uma variação moderada entre os países da região. Os gastos privados somam pouco menos da metade dos gastos com saúde. Houve uma leve redução da proporção dos gastos privados, de 48% para 47% (novamente, medida pela média dos países para cada década). Mostrando-se estável – assim como no caso da educação –, a presença do setor privado na saúde pode, não obstante, ser considerada elevada. Mesmo em países onde existe um sistema saúde público universal – como no Brasil – a importância de planos privados pré-pagos é grande. Dado que a população com mais recursos procura evitar os problemas do ocasionalmente precário sistema público, a saúde acaba sendo uma área bastante clivada e isso aparece com bastante clareza na estrutura dos gastos. Essa parece ser uma característica relativamente comum aos países latino-americanos, dado que a variação – novamente, medida pelo desvio padrão – é apenas de cerca de 1/4 da média.

Um último ponto a ser discutido é a trajetória da informalidade. Ela permaneceu alta e constitui uma característica um tanto homogênea na América Latina. De uma média de 47,7% da população economicamente ativa, ela passou para 49,5%. Não é um aumento radical, o que sinaliza, mais uma vez,

certa estabilidade. Com um desvio padrão de 1/5 da média, a diversidade entre os países pode ser classificada como baixa. Se essas estatísticas captam com certa precisão o fenômeno, o mercado de trabalho na região é dividido ao meio. Além disso, o corte entre uma metade formal e a outra informal parece não só ser uma característica comum aos países latino-americanos como também pouco se alterou de uma década para a outra.

Com o exame desses dados, é possível avançar uma conclusão preliminar sobre a proteção social na década de 2000. Os países da América Latina não aprofundaram a mercantilização da proteção social – apenas a área da assistência social se expandiu e se consolidou. Porém, o papel do mercado é elevado e se estabilizou na última década. O setor privado é importante na previdência, na saúde e, ainda, possui uma importância incomum na educação. Além disso, os PTCs constituem medidas focalizadas, indicando um compromisso com a desmercantilização por meio das políticas sociais. A informalidade também é alta e se manteve no mesmo patamar. Em suma, o regime liberal-informal – mesmo sem se intensificar, nem tampouco recuar – parece ter se consolidado.

Após essa caracterização preliminar das condições das políticas sociais na América Latina, cabe agora introduzir uma segunda questão. Vimos que pelo menos duas áreas revelavam uma grande heterogeneidade entre os países: previdência e educação. Isso sugere que o modelo liberal-informal vale apenas como uma qualificação bastante geral. Observando-se mais de perto, os países possivelmente aí se encaixam em distintos graus. É sobre a diversidade dos regimes de proteção social que se debruça a próxima seção.

III. Dimensões da proteção social na América Latina

A seção examina a política social latino-americana, atentando para a diversidade existente entre os países da região. Ao abordar a diversidade de regimes de proteção social, priorizaremos as dimensões nas quais os países se diferenciam. Isso significa que, em vez de enfatizar a divisão dos países em grupos, daremos destaque a eixos ao longo dos quais os países se distribuem. Discutir tal variedade não é exatamente uma tarefa original. Há pelo menos três propostas interessantes com as quais procuraremos dialogar no restante dessa seção⁴.

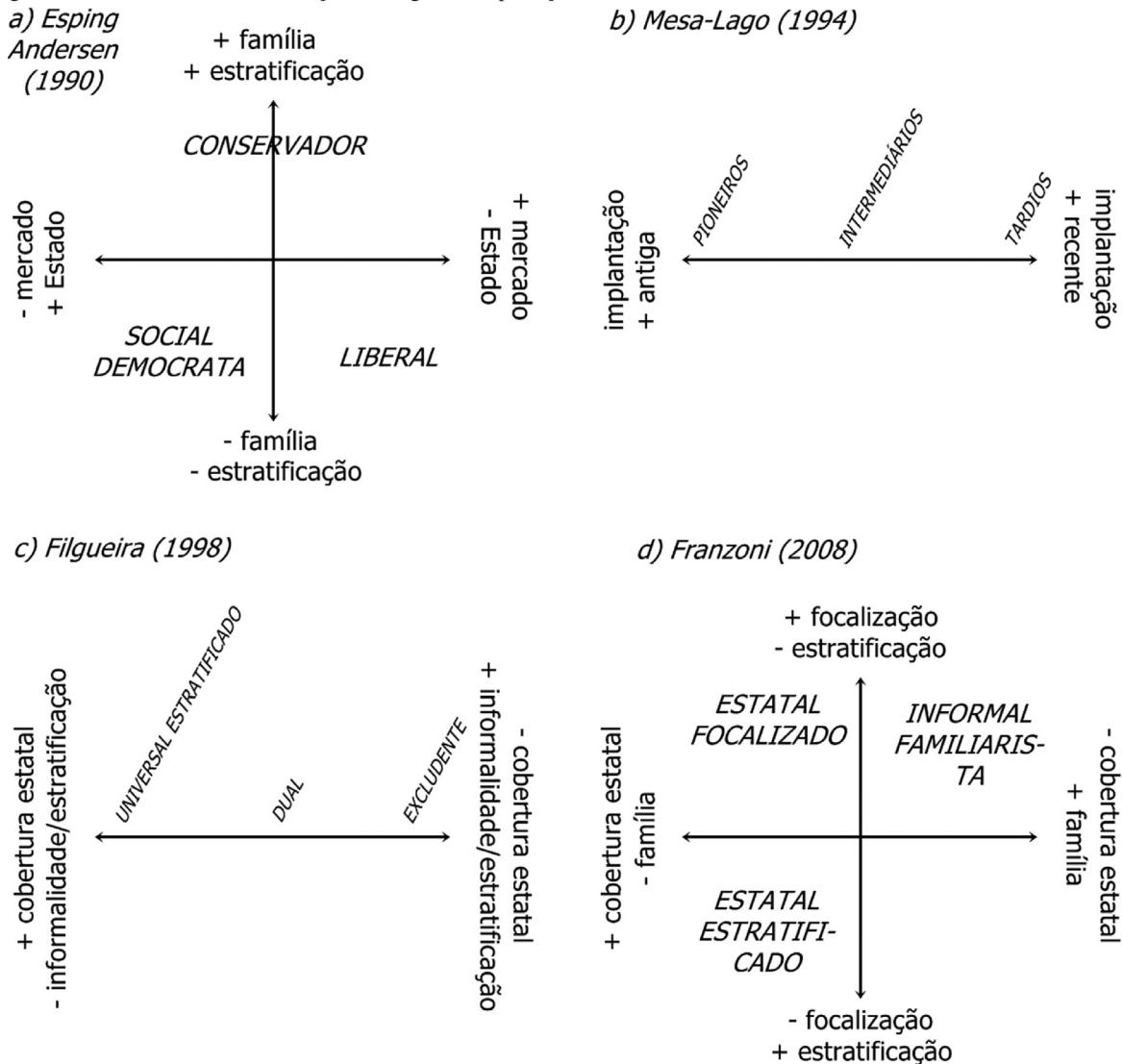
Por que priorizar as dimensões que distinguem os países? Porque se trata de uma opção heuristicamente relevante para esclarecer critérios subjacentes às classificações já propostas. Uma vez realizada esse esclarecimento, é possível confrontar as classificações existentes com os dados, discutindo se as dimensões que dividem os países permanecem as mesmas. Na Figura 2, propomos uma decomposição das classificações realizadas por Mesa-Lago (1994), por Filgueira (1998) e, mais recentemente, por Franzoni (2008), segundo as dimensões que as determinam. Começamos, porém, o exercício com o modelo canônico de Esping-Andersen (1990). É possível entendê-lo como composto por duas dimensões. A primeira trata do grau de desmercantilização: em um sentido, cresce o papel desmercantilizador do Estado; no sentido inverso, aumenta o papel do mercado. Em uma segunda dimensão, se define o grau de estratificação dos benefícios, bem como a importância conferida à família. Os três grupos – liberal, conservador e socialdemocrata – podem ser localizados como posições distintas nessas dimensões⁵.

É possível reproduzir tal exercício para as classificações dos países latino-americanos. A classificação de Mesa-Lago (1994) é simples, eficaz e unidimensional. Distribui os países ao longo de uma dimensão que os diferencia segundo a antiguidade da implantação de seus sistemas de proteção social. Dos pioneiros (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), passa-se aos intermediários (Costa Rica, Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e

⁴ Para outras formulações desse tipo, não discutidas no presente artigo, ver, por exemplo, Arts e Gelissen (2002), Gough e Wood (2004) e Rudra (2007).

⁵ Para uma abordagem semelhante *cum* empiria, ver Wildeboer Schut, Vrooman & De Beer (2001).

Figura 2 - Dimensões das classificações de regimes de proteção social



Fonte: O autor, com base em Esping-Andersen (1990), Mesa-Lago (1994), Filgueira (1998) e Franzoni (2008).

Venezuela) até chegar aos tardios (Guatemala, El Salvador, Nicarágua e Honduras). Os grupos propostos por Filgueira (1998) – válidos para antes das reformas das décadas de 1980 e 1990 – se definem igualmente em um espaço unidimensional. O que diferencia os casos é o grau de cobertura das políticas sociais do Estado, o que é inversamente relacionado com a estratificação produzida pela magnitude do trabalho informal⁶. Nessa dimensão, definem-se, primeiro, um modelo universal estratificado (Argentina, Chile e Uruguai); segundo, um modelo dual (Brasil e México); terceiro, um modelo excludente (Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua).

⁶ Filgueira chama atenção para a estratificação dentro dos próprios países que alcançaram uma cobertura praticamente universal. Os benefícios possuíam diferenças quantitativas e qualitativas segundo grupos profissionais.

A proposta de Franzoni (2008) é a mais recente e possui pelo menos dois méritos adicionais. Primeiro, a autora se concentra no período pós-reformas, de 1999 a 2004. Segundo, ela adota um procedimento mais sofisticado, aplicando análise de *cluster* para definir os grupos de países com base em um grande número de variáveis. Seus resultados podem ser decompostos em um espaço bidimensional. A primeira dimensão expressa o grau de cobertura das políticas sociais estatais, o que é inversamente relacionado com a familiarização da

proteção social. No segundo eixo, os países se diferenciam segundo o grau de focalização das políticas sociais – o que se opõem ao velho estilo estratificado/conservador da região. Três modelos se posicionam nesse espaço. Primeiro, um estatal focalizado (Argentina e Chile); segundo, um estatal estratificado (Brasil, Uruguai, Costa Rica e México); terceiro, um informal familiarista (o restante dos países).

IV. A proteção social latino-americana na década de 2000

Para o presente estudo, propomos encontrar as dimensões que diferenciam os países latino-americanos na esfera da proteção social na década de 2000. Adotamos 45 variáveis que foram analisadas com base na Análise de Componentes Principais (ACP). A ACP diminui a complexidade dos dados ao encontrar eixos que melhor representam a diferença entre os casos estudados. Essa melhor representação consiste em um eixo que capta a maior variância possível dos dados (teorema espectral). Esse procedimento é repetido, encontrando-se um segundo eixo ortogonal ao primeiro (ou seja, dimensões não correlacionadas), e assim por diante, até que os eixos da ACP cubram toda a variância dos dados⁷. Cabe ainda destacar que esse método se mostra bastante adequado para o propósito descrito no início da seção, pois permite encontrar, com base empírica, as dimensões mais relevantes para distinguir os países.

IV.1. Variáveis

⁷ Para mais detalhes sobre a ACP, ver Duntzman (1989), Le Roux e Rouanet (2004) e Lebaron (2006). Para alguns exemplos de utilizações salutares dessa análise, ver Amable (2003) e Lijphart (2003).

Quarenta e cinco variáveis foram utilizadas na ACP: 21 variáveis ativas e 24 suplementares. As variáveis ativas foram colocadas sob três rubricas: “papel do Estado”, “papel do mercado” e “papel das famílias”. As variáveis suplementares foram colocadas sob quatro rubricas: “performance social”, “características dos riscos sociais”, “características e performance econômica” e “trajetória política”. A lista com as variáveis e suas descrições, bem como suas correlações com cada eixo da ACP, estão na Tabela 1. A seguir, fazemos alguns comentários sobre a escolha das variáveis ativas.

Papel do Estado. Em países desenvolvidos, como salienta Esping-Andersen (1990), as distinções entre sistemas de proteção social recaem sobre *como* se estrutura o gasto. Filgueira (1998) chama atenção, todavia, para a importância do *quanto* é gasto para entender os sistemas de proteção na América Latina, devido à diferença de desenvolvimento e de amplitude dos sistemas. Para captar esse tipo de distinção quantitativa, foram elaboradas quatro variáveis. Primeiro, há uma variável que mede o gasto público social total como proporção do PIB. Há ainda três outras variáveis que dividem esse gasto total em gasto com educação, com saúde e com segurança social.

A cobertura é uma importante dimensão dos sistemas de bem-estar na região. O grau de estratificação dos sistemas depende desse aspecto: os mais universais conseguem estender sua cobertura à quase totalidade da população; os mais fragmentados e excludentes beneficiam apenas grupos específicos. Dessa maneira, foram incluídas cinco variáveis que informam sobre a cobertura das políticas sociais. Primeiro, como medida da cobertura educacional, foram adotadas as taxas brutas de matrículas no ensino pré-primário e no ensino secundário. Deixamos de lado a taxa de matrícula no ensino primário, pois, ao contrário do que acontecia há três décadas, ela pouco serve como fator distintivo da cobertura entre os países⁸. A cobertura do ensino pré-primário também serve como indicador de desfamiliarização, como mencionaremos abaixo. Quanto à cobertura de saúde foram utilizados dois indicadores: a cobertura estimada por Mesa-Lago (2008, p.174) e a proporção de crianças até um ano imunizadas contra sarampo. Por fim, foi incluída a proporção de pessoas acima

⁸ Entre os 17 países considerados, a média da taxa líquida de matrículas no ensino primário é de 93,8% com um desvio padrão de 3,6.

Tabela 1 - Descrição das variáveis utilizadas na ACP e resultados

	Variável	Período	Fonte	Correlações		
				Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
<i>Papel do Estado (volume do gasto e cobertura)</i>						
1	Gasto social total - % PIB	média 01-10	Cepal (2012a)	0.812	-0.52	-0.04
2	Gasto público com educação - % PIB	média 01-10	Cepal (2012a)	0.056	-0.69	-0.26
3	Gasto público com saúde - % PIB	média 01-10	Cepal (2012a)	0.659	-0.45	-0.5
4	Gasto público com segurança social - % PIB ^(a)	média 01-10	Cepal (2012a)	0.804	-0.3	0.081
5	% de tributos diretos na arrecadação total	média 01-10	Cepal (2012a)	0.145	0.433	0.25
6	Taxa bruta de matrícula - ensino pré-primário	média 01-10	Cepal (2012a)	0.445	0.464	0.342
7	Taxa bruta de matrícula - ensino secundário	média 01-10	Cepal (2012a)	0.839	-0.18	0.238
8	% da população com acesso à assistência médica (pública ou privada) ^(b)	início da década de 2000	Mesa-Lago (2008)	0.827	0.115	0.058
9	% das crianças até 1 ano imunizadas contra sarampo	média 01-10	OMS (2012)	0.149	0.364	-0.35
10	% da população acima de 65 anos beneficiária de alguma pensão ^(c)	início da década de 2000	Mesa-Lago (2008)	0.884	-0.11	-0.1
11	% da população pobre incluída em Programas de Transferência Condicionada – PTCs iniciados até 2006	média 99-10	Cepal (2012b)	0.651	0.557	-0.02
<i>Papel do mercado (de trabalho e no provimento de serviços sociais)</i>						
12	% de matrículas em instituições privadas - edu. primária	média 01-10	Unesco (2012)	0.251	0.575	-0.08
13	% do gasto privado com saúde	média 01-10	OMS (2012)	-0.21	0.537	0.334
14	Afiiliados em sistemas privados de aposentadoria (% da PEA)	início da década de 2000	Mesa-Lago (2008)	0.655	0.331	-0.25
15	% da ocupação informal	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.72	-0.22	0.357
16	Índice de desregulação do mercado de trabalho	média 05-10	Heritage Foundation (2012)	0.452	0.266	-0.47
17	Desvio padrão do crescimento do PIB	média 01-10	FMI (2012)	0.223	-0.07	0.469
<i>Papel das famílias (familiarização, clientelização, internacionalização)</i>						
18	% de domicílios urbanos compostos - 1º quintil (mais pobre)	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.61	0.419	-0.38
19	% de domicílios urbanos compostos - 5º quintil (mais rico)	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.83	-0.03	-0.29
20	Remessas recebidas	média 01-10	Banco Mundial (2012)	-0.66	-0.06	-0.61
21	Taxa de participação de mulheres de mais de 15 anos	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.39	-0.34	0.603

Variáveis suplementares

	Variável	Período	Fonte	Correlações		
				Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
<i>Performance social</i>						
1	Expectativa de vida ao nascer	2005-2010	Cepal (2012a)	0.573	0.475	-0.15

2	Escolaridade média em anos	média 2000, 2005, 2010	Barro e Lee (2010)	0.551	0.049	0.016
3	Índice de Gini	média 99-08	Banco Mundial (2012)	-0.14	-0.21	0.124
4	Redução da pobreza (Taxa de variação da pobreza da última pesquisa da década de 1990 à última pesquisa da década de 2000 – medida em % de habitantes que ganham até US\$2 PPP por dia)	décadas de 1990 e 2000	Banco Mundial (2012)	0.775	0.293	0.234
<i>Características dos riscos sociais</i>						
5	Taxa de desemprego	média 01-10	Cepal (2012a)	0.276	-0.1	0.335
6	Razão entre trabalhadores autônomos e familiares não remunerados / assalariados	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.68	-0.38	0.182
7	% de domicílios de famílias biparentais que saem da pobreza com o aporte do trabalhador cônjuge para a renda familiar	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.81	-0.09	0.123
8	Hiato de pobreza em domicílios monoparentais	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.66	-0.44	-0.2
9	Hiato de pobreza da população com + de 65 anos	média 01-10	Cepal (2012a)	-0.65	-0.44	-0.31
10	Pobreza (% da população que vive com menos de US\$2)	média 01-10	Banco Mundial (2012)	-0.79	-0.32	-0.12
<i>Características e performance econômica</i>						
11	PIB per capita em US\$ PPP	média 01-10	FMI (2012)	0.791	0.42	0.176
12	Variação do PIB	média 99-08	FMI (2012)	0.027	-0.13	0.216
13	Tendência do gasto social - % dos gastos do gov. ^(c)	2001-2010	Cepal (2012a)	0.079	0.012	-0.17
14	% da dívida pública com relação ao PIB	média 01-10	Cepal (2012a)	0.079	-0.33	-0.38
15	Arrecadação tributária como % do PIB	média 01-10	Cepal (2012a)	0.711	-0.4	-0.12
16	Taxa de sindicalização	década de 1990	Ross-Schneider e Karcher (2010)	0.405	-0.13	-0.29
17	% da PEA no setor público	média 01-10	Cepal (2012a)	0.636	-0.08	0.192
18	Taxa de inflação	média 99-08	Cepal (2012a)	-0.03	-0.19	0.293
<i>Trajetória política</i>						
19	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 70 ^(d)	década de 1970	Escaith e Paunovic (2004)	0.148	-0.08	-0.68
20	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 80 ^(d)	década de 1980	Escaith e Paunovic (2004)	0.508	0.134	-0.44
21	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 90 ^(d)	década de 1990	Escaith e Paunovic (2004)	0.246	-0.07	-0.16
22	Anos de democracia (plena e semi-democrática) entre 1950-1970	1950-1970	Mainwarring (2008)	0.629	0.02	0.087
23	Anos de democracia plena da abertura democrática até 2010	-2010	Mainwarring (2008)	0.591	-0.45	-0.36
24	Anos de esquerda no executivo da abertura democrática até 2010	-2010	Baker e Greene (2011)	0.409	0.333	0.018

Notas: (a) dado faltando para Nicarágua; (b) dados faltando para Venezuela e Honduras. (c) a tendência se refere, aqui, ao coeficiente linear estimado para os valores do referido período; (d) dados faltando para Nicarágua e Panamá; (e) dados faltando para Argentina e Peru.

Fonte: O autor.

de 65 anos beneficiária de uma pensão para medir a cobertura da seguridade social.

A última variável sob essa rubrica consiste na proporção da população sendo atendida por programas de transferência condicionada (PTCs). Surgindo na segunda metade da década de 1990, os PTCs constituem em uma transferência de renda na qual a família beneficiada precisa, em contrapartida, aprimorar determinadas condições, sejam elas educacionais, de saúde ou nutricionais (Lomelí 2008). Presente em quase todos os países da América Latina, os PTCs não podem deixar de figurar como um elemento importante na configuração dos regimes de bem-estar da região⁹.

Papel do mercado. Nessa rubrica estão variáveis que procuram avaliar em que grau o mercado está presente para a gestão dos riscos sociais. Para medir em que grau os serviços sociais são providos pelo mercado, foram levantados os gastos privados em saúde como proporção dos gastos totais em saúde, a proporção de matrículas em escolas primárias privadas sobre o total de matrículas e, finalmente, a proporção da PEA coberta por esquemas de previdência privada.

Três outras variáveis foram introduzidas. Primeiro, desvio padrão do crescimento do PIB. Essa variável procura medir quanto o mercado é capaz de funcionar como fonte estável de renda para a população. Segundo, o tamanho da ocupação informal. Na revisão de Franzoni, Molyneux & Sánchez-Ancochea (2009) das diferentes abordagens dos regimes de proteção social na América Latina, é possível notar como, em todas elas, a informalidade é um aspecto central. Como, na maior parte dos países, os benefícios são ligados ao trabalho formal; a economia informal é um importante fator de fragmentação no interior dos regimes. Desse modo, foi construída uma variável medindo a proporção da ocupação informal. Terceiro, um índice de desregulamentação do mercado de trabalho, para verificar em que medida os trabalhadores estão protegidos. No caso latino-americano, essa proteção é por vezes interpretada como um substituto à política social em países cujo Estado possui fraca capacidade fiscal (Schrank 2009). Incorporamos tal índice para ver se essa variável se comporta como nessa descrição.

Papel das famílias. A primeira variável dessa rubrica procura captar a importância da clientelização como método de gestão de riscos sociais. Diante da adversidade, populações mais frágeis – na ausência de políticas públicas – podem ter como uma das poucas opções se ligar por laços de fidelidade a uma família de alta renda. Para tentar medir isso, incluímos a proporção de domicílios compostos do quinto quintil. Como se trata de domicílios compostos, isso significa que há pelo menos um membro do domicílio que não é consanguíneo. Como se trata do quinto quintil, considera-se o estrato mais rico do país. Para tentar medir a familiarização da proteção social, incluímos a proporção de domicílios compostos do primeiro quintil, ou seja, famílias numerosas do estrato mais pobre. Essa condição sugere uma maior dependência econômica interpessoal no interior da família; a família aparece como a instância com a qual o indivíduo conta preferencialmente – em vez do Estado – em caso de impossibilidade laboral.

Para captar estratégias familiares de gestão de risco, recorremos a duas últimas variáveis. Primeiro, a medida em que as famílias recorrem ao mercado internacional de trabalho: foram recolhidos dados sobre as remessas recebidas como proporção do PIB. Segundo, incluímos a taxa de participação das mulheres. No caso dos países desenvolvidos, essa taxa costuma indicar a desfamiliarização – pois com a mulher trabalhando, seus serviços domésticos e prestações familiares teriam que ser realizadas por outros meios (Esping-

⁹ A variável aqui formulada faz a média da população atendida por PTCs entre 1999 e 2010 e, para excluir programas cujos efeitos ainda não são claros, consideramos apenas os programas iniciados até 2006. Esse critério retirou apenas um programa, Mi Familia Progresa, da Guatemala, iniciado em 2008.

Andersen 1999). Na América Latina, essa taxa está normalmente associada a uma busca por complemento de uma renda familiar precária (Piras 2004).

IV.2. Resultados

A Tabela 2 traz os autovalores de cada eixo produzido pela ACP. Os autovalores são a parte da variância total dos dados captada por cada eixo. Os outros dois resultados são as contribuições das variáveis ativas e dos países para a formação dos eixos. As contribuições das variáveis ativas (suas correlações com os eixos) estão na Tabela 1. A contribuição dos países está na Tabela 3.

Concentraremos a análise nos três primeiros eixos. Eles captam cerca de 2/3 da variância total dos dados. A partir do quarto eixo, o acréscimo da proporção da variância total se torna muito pequeno e, além disso, suas interpretações são desprovidas de sentido empiricamente relevante ou são redundantes com a de eixos anteriores.

Para a interpretação, selecionamos as sete variáveis (1/3 de todas as variáveis ativas) mais correlacionadas com cada eixo (o que significa que mais contribuíram para a formação do eixo).

Eixo 1

Correlações positivas:

- % da população acima de 65 anos beneficiária de alguma pensão: 0,89
- Taxa bruta de matrícula – ensino secundário: 0,84
- % da população com acesso à assistência médica (pública ou privada): 0,83
- Gasto social total – % PIB: 0,81
- Gasto público com seguridade social – % PIB: 0,80

Correlações negativas:

- % de domicílios urbanos compostos - 5º quintil (mais rico): -0,83
- % da ocupação informal: -0,72

Para a interpretação do primeiro eixo, é bastante eloquente a correlação positiva de cinco variáveis sob a rubrica “papel do Estado”. Esse eixo capta o

Tabela 2 - Resultados: autovalores e porcentagens da variância total

Eixo	Autovalor	Porcentagem	Porcentagem acumulada
1	7.5325	35.9	35.9
2	3.08731	14.7	50.6
3	2.42091	11.5	62.1
4	1.83447	8.7	70.8
5	1.53354	7.3	78.1
6	1.25898	6.0	84.1
7	0.983412	4.7	88.8
8	0.640887	3.1	91.9
9	0.616582	2.9	94.8
10	0.367924	1.8	96.6

Fonte: O autor.

Tabela 3 - Contribuição dos países para a formação dos eixos (em porcentagem da variância do eixo)

País	Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
Argentina	12.4	0.5	0.1
Bolívia	0.4	21.8	1.0
Brasil	11.6	4.8	1.2
Chile	11.0	23.9	8.7
Colombia	0.1	0.0	0.7
Costa Rica	6.8	9.4	3.8
Equador	3.5	15.7	2.0
El Salvador	3.5	0.2	10.2
Guatemala	7.6	1.6	0.9
Honduras	6.5	3.7	21.3
México	1.6	15.5	0.9
Nicarágua	6.4	0.1	16.7
Panamá	0.1	0.3	0.0
Paraguai	8.5	1.6	5.9
Peru	1.2	0.2	10.5
Uruguai	16.8	0.8	0.4
Venezuela	1.7	0.1	15.7

Fonte: O autor.

grau de cobertura das políticas sociais (idosos beneficiários de pensão, taxa de matrícula no ensino secundário e acesso à assistência médica), o que se reflete no volume dos gastos públicos (gasto social total e gasto com segurança). Duas variáveis são negativamente correlacionadas. A primeira pertence à rubrica “papel das famílias”: a proporção de domicílios urbanos do quintil mais rico. A segunda pertence à rubrica “papel do mercado”: a magnitude da informalidade. Esse quadro geral sugere que o eixo 1 indica, no sentido crescente, o *grau de cobertura da proteção estatal* (o que é inverso ao tamanho da informalidade). No sentido decrescente, ou seja, inversamente ao grau de proteção pelo Estado, o eixo indica – além de, evidentemente, uma menor cobertura, dada a correlação negativa com a informalidade – o *grau de clientelização* da gestão dos riscos, o que é captado pela proporção de domicílios compostos do quinto quintil. Resumindo, *o primeiro eixo expressa o grau em que a proteção social deriva do Estado e, inversamente, o grau em que a proteção deriva da clientelização*.

Eixo 2

Correlações positivas:

- % de matrículas em instituições privadas – educação primária: 0,57
- % da população pobre incluída em Programas de Transferência Condicionada: 0,56
- % do gasto privado com saúde: 0,54
- Taxa bruta de matrícula – ensino pré-primário: 0,46

Correlações negativas:

- Gasto público com educação – % PIB: -0.69
- Gasto social total – % PIB: -0.52

- Gasto público com saúde – % PIB: -0,45

Há quatro variáveis importantes para a formação do eixo 2 sob a rubrica “papel do Estado”. Três são negativamente correlacionadas com o eixo: gasto social total, em educação e em saúde. A última é positivamente correlacionada: taxa de matrículas no pré-primário. Entre as outras três variáveis positivamente correlacionadas, duas pertencem à rubrica “papel do mercado” (matrículas privadas e gasto privado em saúde). A terceira se refere à importância reservada às novas políticas de assistência social (proporção de pobres cobertos por PTCs). No sentido decrescente, o eixo 2 pode ser entendido como uma dimensão que diferencia os países segundo o tamanho da proteção social pública. Mas o mais importante está no sentido inverso. No sentido crescente, o eixo 2 sugere o *grau mercantilização das políticas sociais* (maior presença do mercado na educação e na saúde, bem como ênfase na focalização).

Eixo 3

Correlações positivas:

- Taxa de participação de mulheres: 0,60
- Desvio padrão do crescimento do PIB: 0,47
- % da ocupação informal: 0,36

Correlações negativas:

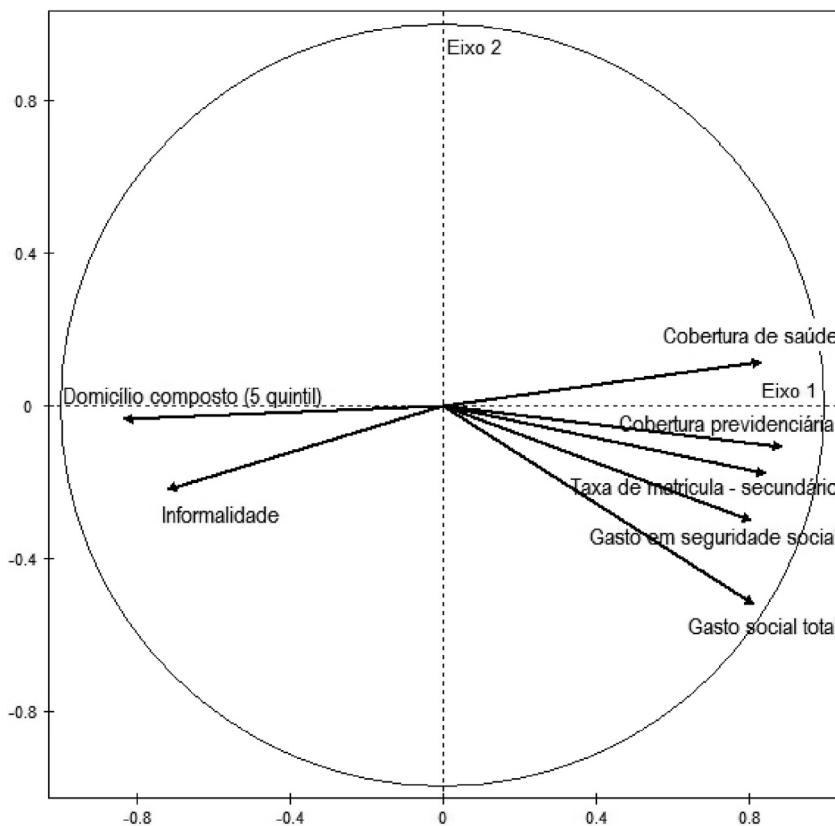
- Remessas recebidas: -0,61
- Gasto público com saúde – % PIB: -0,5
- Índice de desregulação do mercado de trabalho: -0,47
- % de domicílios urbanos compostos – 1º quintil (mais pobre): -0,38

As variáveis que mais contribuíram para o eixo 3 pertencem às três rubricas. É o eixo com uma interpretação menos evidente, mas é possível esboçar seu significado com base na interação entre estratégias familiares e condições do mercado. Duas variáveis com maior correlação estão sob a rubrica “papel das famílias”: taxa de participação das mulheres na força de trabalho, positivamente correlacionada; remessas recebidas, negativamente correlacionada. Se conduzirmos a interpretação pelas *diferentes estratégias das famílias para enfrentar riscos*, temos, de um lado, uma maior entrada das mulheres na força de trabalho. Isso também está associado a maiores oscilações econômicas e a uma maior informalidade. De outro lado, temos uma maior internacionalização da força de trabalho da família – enviando remessas para o país de origem. Isso está associado à maior desregulamentação do mercado de trabalho (e a maiores gastos públicos com saúde). Em suma, o eixo três expressa *diferentes estratégias das famílias em interação com distintos ambientes econômicos*.

IV.3. Discussão

O modelo que apresentamos possui três dimensões. Os resultados da ACP sugerem que o primeiro eixo expressa o *grau em que a proteção social deriva do Estado e, inversamente, o grau em que a proteção deriva da clientelização*. O segundo eixo expressa o *grau mercantilização das políticas sociais*. O terceiro eixo diferencia os países segundo *diferentes estratégias de subsistência das famílias em interação com distintos ambientes econômicos*. As Figuras 3, 4 e 5 mostram as variáveis mais correlacionadas com cada eixo, para uma ideia básica da procedência de tais resultados.

Figura 3 - Círculo de correlação com as variáveis que mais contribuem para a formação do eixo 1



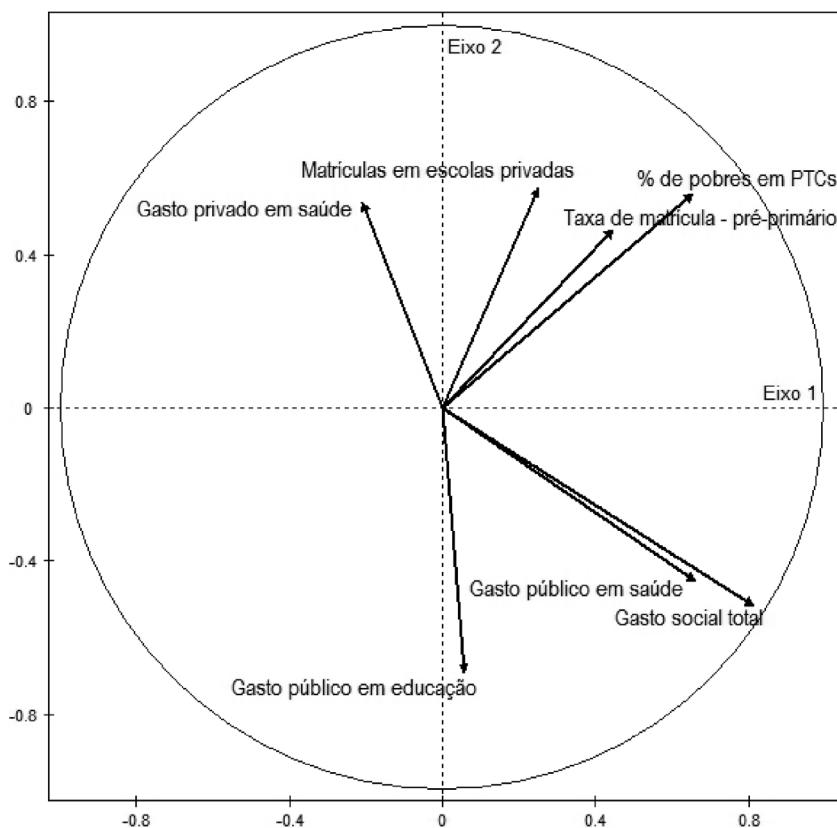
Fonte: O autor.

O primeiro eixo é certamente o mais robusto. Ele reflete, na realidade, um aspecto captado por todas as classificações anteriores: que as políticas sociais estatais possuem coberturas em graus distintos entre os países do subcontinente. É, de certo modo, disso que trata Filgueira (1998) em sua graduação de excluíentes, passando por duais e chegando a universais estratificados. Também é disso que trata Franzoni (2008), com sua oposição entre regimes de bem-estar que contam com atuação estatal e outro informal familiarista. É interessante notar como esse resultado se sobrepõe, em certa medida, ao agrupamento de Mesa-Lago (1994), ou seja, como o alcance da proteção estatal está associado à antiguidade da implantação do sistema de proteção.

De modo geral, se opõem, nessa primeira dimensão, dois grupos de países. A Figura 6 mostra a distribuição dos países no espaço formados pelos eixos 1 e 2. Observando-se o eixo 1, nota-se a seguinte disposição. De um lado, os pioneiros, aqueles com maior cobertura estatal das políticas sociais: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México e Uruguai. Do outro lado, os intermediários, tardios e excluíentes, aqueles nos quais – na falta da atuação estatal – as famílias assumem um papel importante na gestão dos riscos sociais: Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela. A robustez dessa dimensão – resistindo às nuances de diferentes estudos, para antes e depois das reformas – é, não obstante, um dado lastimável: em vários países da região, ainda inexistem estruturas mínimas de amparo estatal às populações mais frágeis.

Há mais dois aspectos a destacar com relação a esse primeiro eixo. Quando examinamos não apenas essa grande oposição, mas o contínuo ao longo do qual

Figura 4 - Círculo de correlação com as variáveis que mais contribuem para a formação do eixo 2



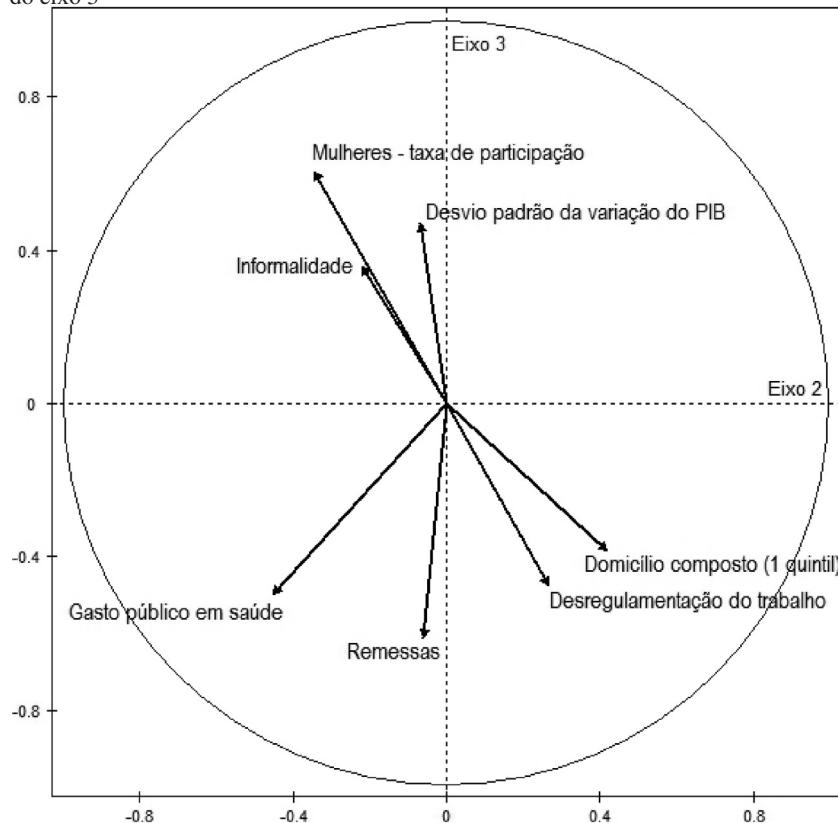
Fonte: O autor.

os países se posicionam – segundo graus de força da proteção estatal – é notável a semelhança com a classificação de Mesa-Lago. Observando a Figura 6, é possível dividir os países em três grupos. Primeiro, à direita, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai. Segundo, Bolívia, Colômbia, México Panamá, Peru e Venezuela. Quarto, há o grupo formado por Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai. Além disso, outro ponto relevante é a emergência da clientelização (medida pela proporção de domicílios compostos no quintil mais rico)¹⁰ como um componente de proteção social oposto à ação estatal.

A segunda dimensão mostra a importância relativa do mercado na provisão de serviços sociais e a força das políticas de assistência social focalizadas. Trata-se especialmente de uma oposição entre, de um lado, Chile, México e Equador e, de outro lado, Bolívia e Costa Rica (isso pode ser verificado pela contribuição desses países para a formação do eixo). O restante dos países se encontra em uma posição intermediária. Chile, México e Equador aparecem aqui como o grupo que mais avançou na introdução do mercado como princípio da política social (Figura 6). Cabe ainda destacar que, cruzando a posição desses países com suas posições no eixo 1, é possível constatar que esse processo de introdução de componentes liberais se deu em estruturas de políticas sociais bastante distintas. O Chile concede um importante papel ao mercado, ao mesmo tempo em que apresenta uma alta cobertura por outros esquemas de segurança social. O Equador, por sua vez, é praticamente desprovido desse segundo elemento.

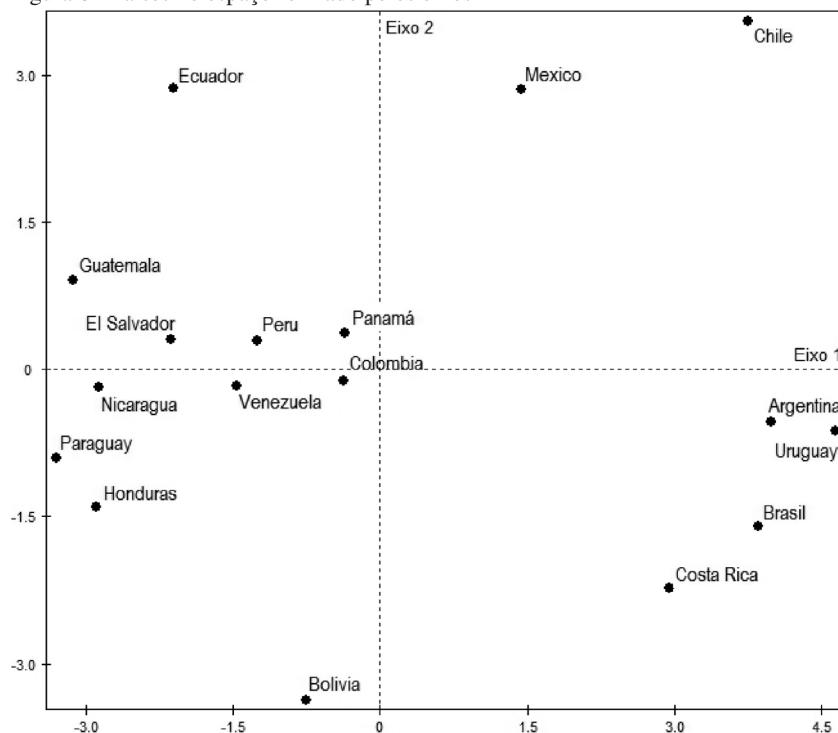
¹⁰ Damos à clientelização um sentido relativamente frioso de ligação a uma família de alta renda. Buscamos captar esse aspecto por meio da proporção de domicílios compostos do primeiro quintil, o estrato mais rico do país.

Figura 5 - Círculo de correlação com as variáveis que mais contribuem para a formação do eixo 3



Fonte: O autor.

Figura 6 - Países no espaço formado pelos eixos 1-2



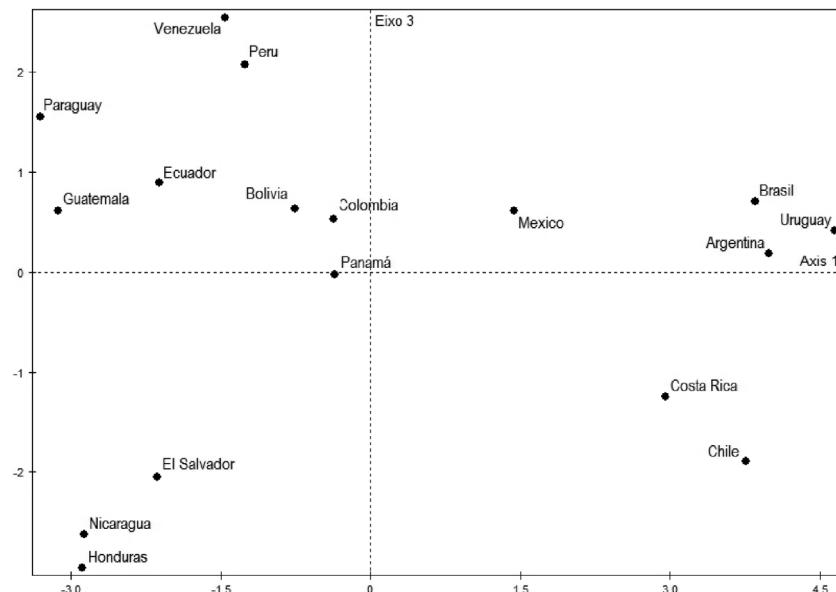
Fonte: O autor.

Esse segundo eixo se assemelha com a segunda dimensão identificada por Franzoni (2008). O resultado encontrado aqui aponta, entretanto, não apenas a questão da focalização, mas a importância do mercado em diversas áreas da política social. Essa dimensão não é contemplada nas propostas de Mesa-Lago (1994) e Filgueira (1998) – centradas nas condições pré-1980. Ora, comparado com esse período, o papel do mercado era consideravelmente reduzido na política social em toda parte na América Latina. É possível, desse modo, avançar a hipótese segundo a qual as reformas neoliberais das últimas décadas promoveram uma nova divisão dos países da região. As reformas diferenciaram os países segundo o grau em que as reformas foram aprofundadas na área social. Essa nova dimensão não substituiu a antiga – da cobertura das políticas de Estado – mas adicionou mais complexidade ao estudo comparativo dos países da região.

A distinção expressa na terceira dimensão se deve principalmente a El Salvador, Honduras e Nicarágua, como mostra a Figura 7 (espaço formado pelos eixos 1 e 3). Esses países se opõem ao restante por contarem com uma menor participação das mulheres no mercado de trabalho, bem como por contar fortemente com remessas de trabalhadores no exterior. Tal quadro existe em um contexto de maior desregulamentação do trabalho e de um maior peso de famílias estendidas e numerosas para diluir os riscos sociais. Trata-se de países pequenos, para os quais a internacionalização da força de trabalho é um importante recurso familiar contra as adversidades domésticas. No restante dos países, o que essa dimensão indica é uma maior entrada das mulheres no mercado de trabalho, o que está associado à maior instabilidade econômica (medida pelo desvio padrão do crescimento do PIB). Um último ponto a ser mencionado é que não há uma associação aparente entre trabalho feminino e medidas de desfamilizarização, tais como expansão do ensino pré-primário. Isso sugere que a entrada das mulheres no mundo do trabalho foi promovida pela necessidade, em um contexto propício para o acúmulo de atividades tradicionais-domésticas e atividades laborais externas à família.

Passamos agora ao exame das variáveis suplementares, cujos resultados informam sobre a relação de outras áreas com as dimensões consideradas. As

Figura 7 - Países no espaço formado pelos eixos 1-3



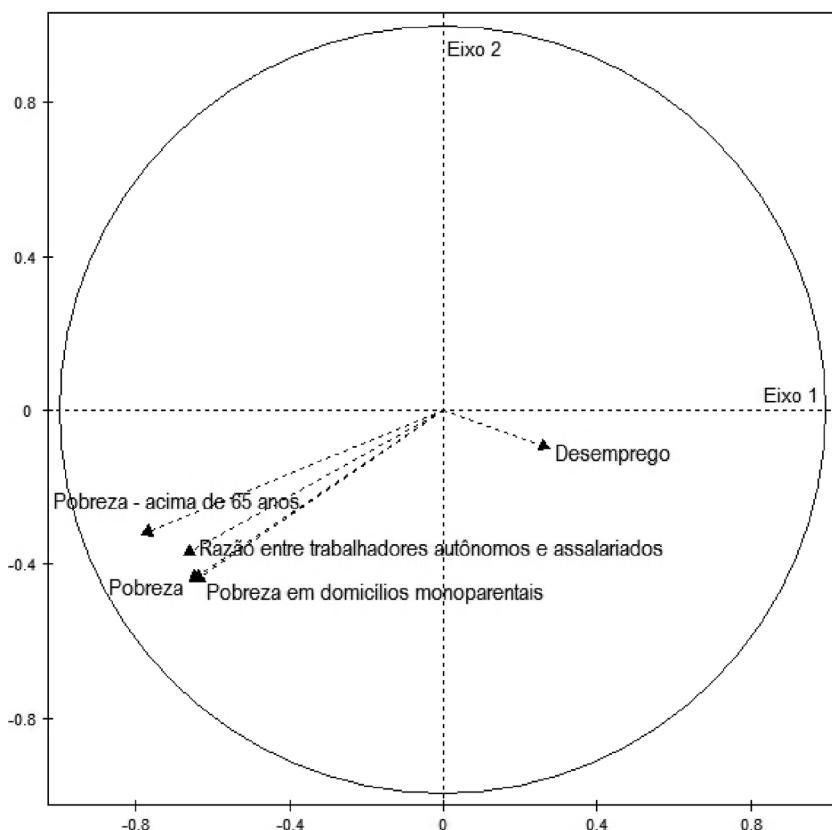
Fonte: O autor.

variáveis suplementares foram organizadas sob quatro rubricas: (i) *perfil de risco*; (ii) *performance social*; (iii) *características e performance econômica* e (iv) *trajetória política*. Os aspectos que merecem destaque quanto aos resultados para as variáveis suplementares se concentram nos espaço dos eixos 1 e 2. As variáveis suplementares podem ser observadas nas Figuras 8, 9, 10 e 11.

É possível definir dois perfis de risco (Figura 8), que apontam as principais adversidades enfrentadas pelos países. Para os países com maior presença do Estado na proteção social, o maior risco advém do mau funcionamento do mercado de trabalho: o desemprego aparece como principal problema correlacionado. Para os países onde o Estado é menos presente, as várias formas da pobreza, juntamente com o mau funcionamento radical do mercado, aparecem como principais problemas. Nesses países, o mercado de trabalho tem dificuldades de absorver a mão-de-obra na forma assalariada: boa parte da força de trabalho é mantida na posição de autônomos não profissionais. É alta a proporção da população sujeita à pobreza. Além disso, como seria esperado, a pobreza é acentuada em populações mais expostas a riscos: no grupo de pessoas com mais de 65 anos e em domicílios monoparentais (variável que serviu de proxy para domicílios comandados por mães solteiras – pois mais de 80% deles são chefiados por mulheres).

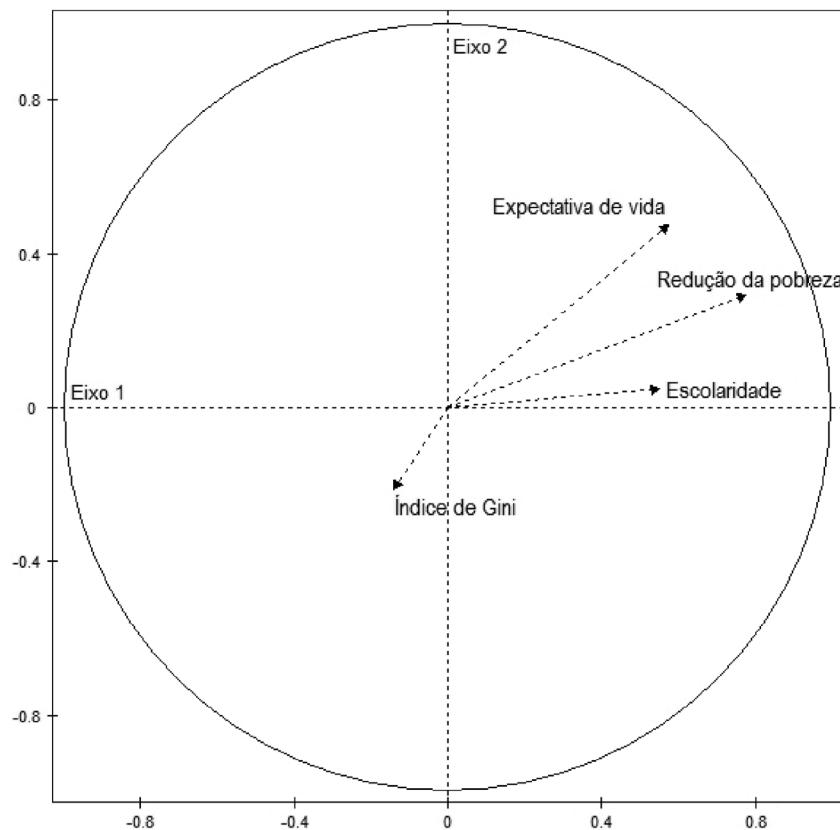
Quanto às performances social e econômica (Figuras 9 e 11), a cobertura estatal é acompanhada pelo melhor desempenho. Países onde o Estado é mais presente na proteção social apresentam maior escolaridade, maior expectativa de vida, bem como lograram reduzir mais a pobreza. Do mesmo modo, esses

Figura 8 - Variáveis suplementares no espaço formado pelos eixos 1-2 (Perfis de risco social)



Fonte: O autor.

Figura 9 - Variáveis suplementares no espaço formado pelos eixos 1-2 (Performance social)



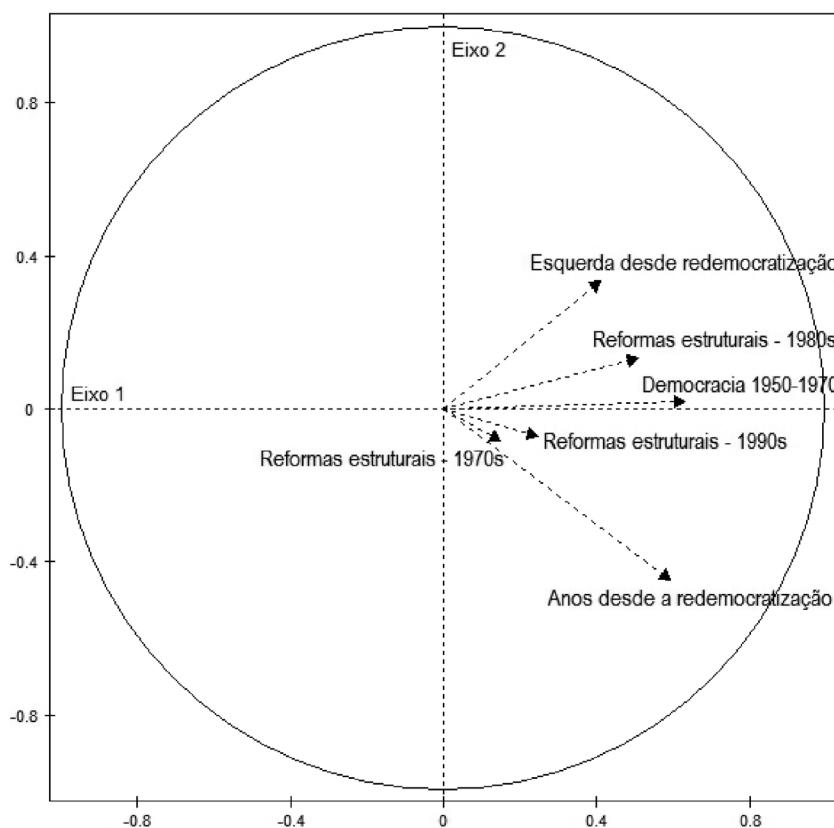
Fonte: O autor.

países possuem as maiores rendas *per capita* e as estruturas estatais mais fortes – com maiores arrecadações e mais empregados públicos.

As variáveis suplementares sob a rubrica trajetória política corroboram a argumentação sobre a relação entre democracia e desenvolvimento da política social (ver Figura 10). A extensão da democracia desde as redemocratizações recentes está associada ao maior grau de proteção social estatal. Segundo Filgueira (2006), introduzimos uma variável sobre a extensão temporal da democracia entre as décadas de 1950 e 1970. Segundo esse autor, a democracia é mais importante para o desenvolvimento da política social em conjunturas críticas específicas que em sua extensão temporal total. O resultado da análise aqui realizada não desmente tal afirmação. O número de anos sob governos de esquerda também está associado à cobertura por políticas estatais. Um último aspecto de interesse é a relação entre a cobertura estatal e a intensidade das reformas estruturais nas últimas décadas. O índice de reformas de Escaith e Paunovic (2004) é tanto maior quanto maior é a participação estatal. A intensidade das reformas nesses países onde havia Estados mais fortes e interventores contribuiu para a complexificação a qual nos referimos acima e se relaciona com o surgimento de uma segunda dimensão que distingue os países da região.

O número de anos sob um regime democrático está ainda correlacionado com uma menor presença do mercado nas políticas sociais. Inversamente, os anos sob governos de esquerda estão correlacionados com sua maior presença. Isso se deve em grande parte ao caso do Chile, que, sendo um dos casos que mais cedeu ao setor privado, também é aquele que foi governado por mais tempo pela esquerda após a redemocratização. O modelo aqui proposto infeliz-

Figura 10 - Variáveis suplementares no espaço formado pelos eixos 1-2 (Trajetória política)



Fonte: O autor.

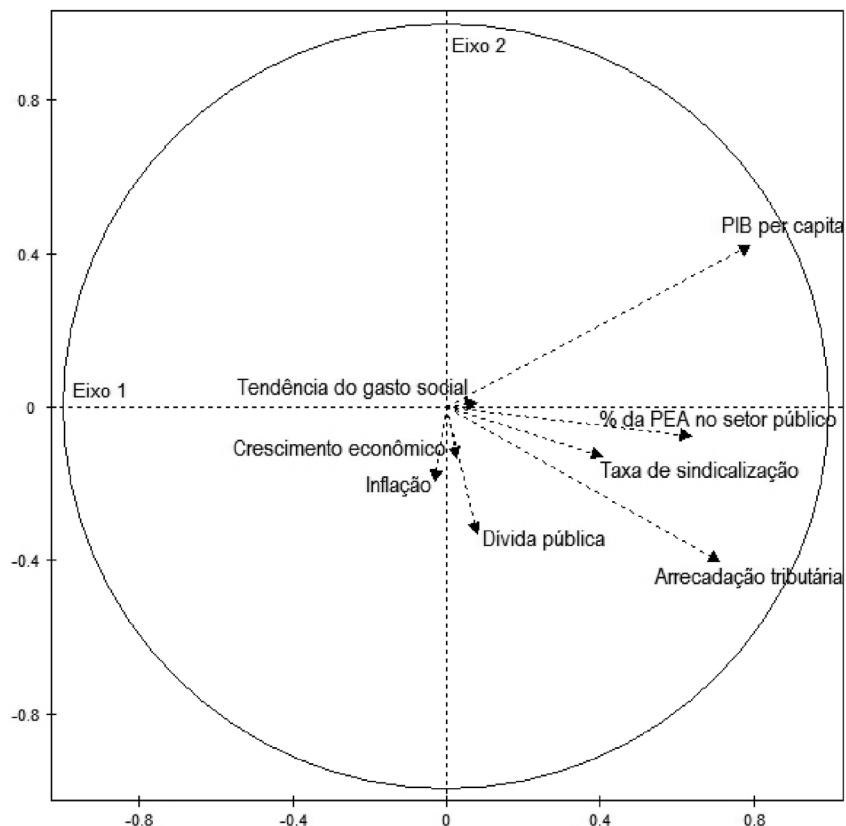
mente não capta certas sutilezas, tais como o legado e o caráter liberal do regime autoritário de Pinochet – em contraste com outros regimes autoritários.

Em suma, esses resultados oferecem novas dimensões para entender a diferença dos sistemas de proteção social dos países latino-americanos. Como comentário final sobre as evidências apresentadas nesta seção, cabe destacar dois achados principais.

Primeiro, a terceira dimensão da ACP introduz uma relevante perspectiva para diferenciar os países segundo as estratégias dominantes de populações vulneráveis. Negligenciada até pelo menos a publicação do estudo de Franzoni (2008), tal perspectiva ainda promete revelar importantes aspectos nas pesquisas sobre política social na América Latina. A temática das estratégias migratórias e familiaristas expõe o problema de contextos onde as duas instâncias clássicas (Estado e mercado) da gestão de riscos sociais têm penetração limitada. Assim, a questão da política social pode ser complementada por uma preocupação mais ampla com as estratégias de subsistência utilizadas pelas pessoas quando o Estado e o mercado falham.

O segundo achado a destacar é a segunda dimensão da ACP, que capta distinos graus de mercantilização dos mecanismos de proteção social. Mencionamos que a primeira dimensão encontrada na ACP corresponde aproximadamente ao modelo unidimensional dos estudos de Mesa-Lago (1994) e de Filgueira (1998). Se esses estudos estiverem corretos com relação à identificação do fator que organiza a diferença entre os países latino-americanos antes das reformas da década de 1990, a segunda dimensão do modelo aqui apresentado

Figura 11 – Variáveis suplementares no espaço formado pelos eixos 1-2 (Características e performance econômica)



Fonte: O autor.

tado aparece como uma *nova dimensão adicional* na década de 2000 para entender o mapa dos distintos regimes de proteção social. Em outras palavras, o modelo de ACP aqui proposto atualiza os modelos unidimensionais de Mesa-Lago e Filgueira em um ponto crucial, ao levar em conta a nova dimensão mercantil da política social na região.

V. Grupos de países: do neoliberalismo à exclusão familiarista

Uma vez conhecidas as dimensões que diferenciam os países, é possível realizar uma classificação melhor informada em grupos. O objetivo de tal exercício é diminuir a abstração da discussão, quando ela trata somente de dimensões relevantes para a distinção entre os países. A separação em grupos e o exame mais cuidadoso das propriedades de cada um pode expressar mais concretamente essa discussão.

Foi realizada uma análise de *cluster* (método hierárquico do vizinho mais próximo) com as coordenadas dos países para os três eixos. Os grupos encontrados estão na Tabela 4. A análise de *cluster* mostra algo que já podia ser intuído numa primeira observação das dimensões. Os grupos 1 e 2 se opõem aos grupos 3 e 4 com base no grau de cobertura estatal das políticas sociais. Os grupos 1 e 2 encontram a fonte de sua oposição no grau de inserção do setor privado. Os grupos 3 e 4, nas estratégias familiares de subsistência. A Tabela 4 mostra ainda alguns indicadores básicos para comparar e qualificar melhor os quatro grupos. Como a diferença entre, de um lado, os grupos 1 e 2 e, de outro lado, os grupos 3 e 4 é suficientemente clara, concentraremos-nos, primeiro, no exame dos contrastes entre os grupos 1 e 2.

Tabela 4 - Grupos de países

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Argentina	Chile	Bolívia	El Salvador	
Brasil	México	Colômbia	Honduras	
Costa Rica		Equador	Nicarágua	
Uruguai		Guatemala		
		Panamá		
		Paraguai		
		Peru		
		Venezuela		
% da população pobre incluída em Programas de Transferência Condicionada	146,3	262,5	50,4	11,3
Remessas internacionais de trabalhadores (% do PIB)	0,7	1,2	3,6	14,7
Ocupação informal (% da PEA)	40,3	37,9	56,1	54,9

Fonte: O autor.

A principal diferença entre os grupos 1 e 2 está no grau em que o mercado é introduzido como princípio da política social. O grupo 2 avançou mais nisso. O papel do setor privado na educação e na saúde é maior, o que será mostrado na seção seguinte, quando a América Latina será comparada com outras regiões do mundo. Sua caracterização deve passar também por suas communalidades. Há nesses grupos um elemento estratificador regulado pelo Estado. A maior expressão disso é a persistência da segmentação no sistema previdenciário. Argentina, Brasil, México e Uruguai possuem sistemas previdenciários muito segmentados, sendo os três primeiros os mais segmentados do subcontinente¹¹. Há esquemas distintos para determinadas profissões, para as forças armadas, para o funcionalismo público e, dentro desse, inúmeras segmentações (Mesa-Lago 2008, p.83-87). Há também a segmentação pelo mercado de trabalho. Os dois grupos de países apresentam menos informalidade – quando comparados com os grupos 3 e 4. Mesmo assim, mais de 1/3 de sua população economicamente ativa não é formalizada. Reafirmando as conclusões da seção anterior, é possível argumentar que a política social desses países ainda é estratificada pela informalidade. Apesar dos melhores resultados sociais e econômicos e da maior cobertura estatal, há uma boa parte da população que ainda permanece fora. Até aqui, com ou sem reformas, tudo guarda certa semelhança com as condições de antes da década de 1980. A grande novidade da década de 2000 é que, embora fora do sistema de proteção ligado ao trabalho formal, os PTCs constituíram uma espécie de rede de proteção antes inexistente. Nesses dois grupos de países, uma expressiva parte da população pobre já é coberta por tais programas, o que expressa o sucesso dessa nova forma de política social¹². Assim, constituiu-se um quadro no qual a política social mantém parte do esquema conservador e adota medida de um esquema residual¹³.

Em suma, o grupo 1 conta com uma participação estruturada do Estado na proteção social, embora ainda duplamente estratificada: pela fragmentação previdenciária e pela informalidade. Introduzindo um componente residual por meio de PTCs, o sistema passou a contemplar os excluídos do modelo anterior por meio da assistência social. Além disso, nesse grupo, o setor privado tem relativa importância – dados os regimes de previdência privada em vários países. O grupo 1 pode ser classificado como um modelo estatal, estratificado e liberal. O segundo grupo compartilha de todas essas características, mas vai adiante na construção de um sistema liberal, ao dar mais espaço para o mercado

¹¹ O modelo privado chileno que substituiu o público é relativamente unificado, bem como o modelo misto da Costa Rica.

¹² Quanto aos números na Tabela 1, referentes à cobertura dos PTCs, cabe esclarecer que as proporções superiores a 100% devem ser consideradas com moderação, pois se devem ao corte adotado para o cálculo: US\$ 2 *per capita* diários do Banco Mundial.

¹³ Para uma exposição crítica dessa dupla constituição atual da política social de alguns países latino-americanos, apresentando os problemas de

sua não integração, ver Ferreira e Robalino (2010).

nas áreas da saúde e da educação. O grupo 2 pode ser então classificado como estatal, estratificado e liberal avançado. Subsumindo os termos estatal e estratificados, podemos qualificar preliminarmente um grupo como *liberal-moderado* e o outro como *liberal-radical*.

Passamos agora ao exame dos grupos 3 e 4. Nesses países, o Estado é mais fraco e, consequentemente, o alcance das políticas sociais é menor. A estratificação pela informalidade é maior nesses países, como mostra a Tabela 4. Tampouco as novas políticas sociais, os PTCs têm sucesso em incluir integralmente aqueles que ficam de fora da proteção proporcionada pelo emprego formal. Como sugere Franzoni (2008), estamos aqui no campo que Gough e Wood (2004) denominam de regimes de proteção informal – no qual o papel do Estado é reduzido, mesmo para os padrões de um regime liberal. Preferimos resgatar, entretanto, o termo de Filgueira (1998) – regimes excludentes – para enfatizar a relação entre política social do Estado e população mais frágil.

Nesses países, a subsistência das populações mais pobres e o enfrentamento de adversidades dificilmente passam pelo Estado e passam somente de modo precário pelo mercado. Como essas populações enfrentam esse problema? A diferenciação dos países do grupo 3 e do grupo 4 expressam duas estratégias distintas. A primeira – que diferencia o grupo 4 – dá-se por meio da migração da força de trabalho. Diante do fraco desempenho econômico, em países pequenos, a estratégia da qual as famílias lançam mão é enviar membros ao exterior. O valor das remessas enviadas por trabalhadores a esses países é enorme, chegando a quase 15% do PIB. Os países do grupo três parecem caracterizados por estratégias familiaristas mais comuns: a entrada das mulheres no mercado de trabalho – na tentativa de compensar a baixa renda familiar – e a aglomeração de vários membros da família em um domicílio – como maneira de diluir os riscos sociais no solidarismo familiar. Assim, podemos qualificar preliminarmente o grupo 3 como um regime *excludente-familiarista* e o grupo 4 como um regime *excludente-migratório*.

Esses dois últimos grupos atestam a relevância da discussão sobre a proteção social nos países muito pobres, intuição enfatizada no trabalho de Gough e Wood (2004). Como lembram os dois autores, o exame dos regimes de Bem-Estar nos países desenvolvidos envolve alguns pressupostos não encontrado em países mais pobres, tais como um estado relativamente forte e autônomo, relações de trabalho capitalistas e um sistema financeiro suficientemente desenvolvido. Nessas condições, onde o assalariamento não é a forma primordial de subsistência e onde o Estado não assume um papel importante no amparo frente a adversidades, a investigação sobre as formas de subsistências das populações mais pobres, bem como suas relações familiais e comunitárias, torna-se essencial para compreender o “regime de proteção social”. Esses dois grupos – o excludente-familiarista e o migratório – tentam dialogar com essas preocupações mais amplas da pesquisa sobre proteção social.

Esta seção procurou mostrar, primeiro, que há uma dimensão muito forte e resiliente na diferenciação dos regimes de proteção social na América Latina: o grau em que o Estado é capaz de incluir a população em suas políticas sociais. Além disso, outro argumento central é que, após as reformas das décadas de 1980 e 1990, uma nova dimensão se tornou relevante para diferenciação interna desses regimes. Trate-se justamente de uma dimensão que capta a profundidade das reformas implantadas, isto é, o grau que se abriu espaço para o setor privado nos serviços sociais e que se instalou o mercado como princípio da política social. Os países foram ainda divididos em grupos para um entendimento mais concreto de como essas dimensões diferenciam os países. Agora que já discutimos o quadro geral do subcontinente na década de 2000 – apontando a estabilização das reformas e das características definidas por elas – e exami-

namos mais pormenorizadamente a diversidade dentro desse quadro, procuraremos entender sua posição com relação a outras regiões do mundo.

VI. Onde está a América Latina?

Para entender melhor a diversidade dos regimes de proteção social América Latina, propomos um último exercício comparativo. Inspirado no trabalho de Haggard e Kaufman (2008), tomamos os países do Leste Asiático e do Leste Europeu para uma breve comparação. O primeiro grupo é caracterizado pelo intenso crescimento econômico desde o final da década de 1970. Quanto à política social, seus esforços eram um tanto minimalistas até a crise que assolou esses países no final da década de 1990 (Kwon 2009). O Leste Europeu é marcado pela ruptura como o regime econômico coordenado centralmente. Entretanto, essa ruptura não desestruturou em grande medida as políticas sociais universalistas dos regimes socialistas (Deacon 2000). Além dessas duas regiões, incluímos os três grandes representantes dos regimes propostos por Esping-Andersen: Estados Unidos (liberal), Alemanha (conservador) e Suécia (socialdemocrata). A Tabela 5 traz uma série de indicadores sobre esses países, juntamente com os respectivos indicadores para os quatro grupos latino-americanos.

A primeira coisa a ser destacada é a distância dos países da América Latina de um Estado de Bem-Estar pleno. Em primeiro lugar, a comparação com a cobertura universal da Alemanha e da Suécia evidencia o déficit que ainda precisa ser vencido. Cabe destacar a cobertura dos países do Leste Europeu que,

Tabela 5 - Indicadores comparativos: América Latina, Leste europeu, Leste Asiático, EUA, Alemanha e Suécia

	Percentagem da população acima da idade legal de aposentadoria recebendo uma pensão (a)	Contribuintes ativos para um regime de previdência (% da população em idade activa) (a)	Gasto social (educação+saúde+segurança) como % do PIB (b)	% de matrículas em instituições privadas - educação primária (c)	Gasto privado com saúde - % do gasto total com saúde (d)	PIB per capita (US\$ PPP) (e)
Estados Unidos	74,0	72,5	27,8	10,1	55,2	42474
Suécia	100,0	72,3	43,3	6,5	18,6	33475
Alemanha	100,0	65,5	39,8	3,1	22,6	31479
Liberal-moderado	69,1	45,4	21,4	13,3	42,0	10067
Liberal-radical	41,5	48,4	12,0	30,5	55,6	12884
Excludente-familiarista	28,3	24,4	10,4	16,2	49,4	6647
Excludente-migratório	9,6	22,4	10,8	11,1	42,0	4351
Leste Europeu ⁽¹⁾	93,4	53,5	24,0	1,9	27,2	14646
Leste Asiático ⁽²⁾	27,0	49,1	7,2	6,5	50,8	19659

Notas: (1) Bulgária, República Tcheca, Hungria, Polônia, Romênia; (2) Coréia do Sul, Malásia, Filipinas, Singapura, Taiwan, Tailândia. Os dados sobre gasto privado em saúde e matrículas privadas não incluem Taiwan.

(a) Fonte: ILO (2010). Dados para anos específicos em meados da década de 2000.

(b) Fontes: Estados Unidos, Suécia e Alemanha: OCDE. América Latina: Cepal. Leste Europeu: Eurostat. Leste Asiático: Asia Development Bank. Média 2001-2010, para Estados Unidos, Alemanha e Suécia, média 2001-2008.

(c) Fonte: Unesco. Média 2001-2010.

(d) Fontes: Estados Unidos, Suécia e Alemanha: OCDE. América Latina: OMS. Leste Europeu: Eurostat. Leste Asiático: ESCAP. Média 2001-2010.

(e) Fonte: FMI. Média 2001-2010.

(f) Fontes: FMI. Para América Latina: Cepal. Média 2001-2010.

com rendas *per capita* bem menores que Suécia e Alemanha, apresentam uma cobertura quase universal. Segundo, os gastos sociais da América Latina também ficam bem atrás daqueles dos países do Oeste Europeu. Terceiro, se adotarmos a proporção de contribuintes para a previdência como uma *proxy* para a formalização do trabalho, a América Latina permanece bastante aquém dos países desenvolvidos.

É notável, entretanto, a diversidade dentro da própria América Latina. Em termos de incorporação no mercado formal, os grupos liberal-moderado e radical estão em uma situação bastante semelhante aos países em desenvolvimento do Leste. Quanto ao gasto social, o grupo liberal-moderado atinge um patamar bastante próximo do Leste Europeu. Os outros grupos latino-americanos se assemelham antes ao padrão minimalista do Leste Asiático. A grande heterogeneidade, considerando-se os países da América Latina, está na universalização das políticas sociais. O grupo liberal-moderado alcança quase 70% da população em idade de aposentadoria – proporção semelhante à dos EUA. O restante dos grupos está bem abaixo disso. Enquanto o grupo excludente-familiarista alcança um patamar semelhante ao Leste Asiático – pouco abaixo dos 30% – o grupo excludente-migratório apresenta uma cobertura que seria próxima à dos países subsaarianos, se eles tivessem sido incluídos na comparação. A classificação de excludente ganha subsídios com essa comparação, ao mostrar que esse regime assim o é não só com relação aos países da América Latina.

E quanto ao papel do mercado? Em que ponto está comparativamente a América Latina? Antes de tudo, tomemos os Estados Unidos como parâmetro – utilizando-o como caso exemplar de um regime liberal. Na área da saúde, todos os países latino-americanos se qualificariam, ou estariam muito próximos, de se qualificar para o regime liberal: indo de 42% a 55% de gastos privados em saúde, eles chegam muito próximos dos EUA, com 55,2%. Na área da educação, a conclusão é similar. Os grupos liberal-moderado e os excludentes, familiarista e migratório apresentam proporções de matrículas privadas ligeiramente acima dos próprios Estados Unidos. O destaque cabe ao grupo liberal-radical. Segundo o indicador aqui adotado, o papel do setor privado na educação é três vezes maior nesses países que nos Estados Unidos. A qualificação liberal-radical encontra mais um apoio aqui: o grupo estendeu o mercado onde nem o arquétipo liberal o levou.

Essas comparações nos levam a duas conclusões. Primeiro, no quadro geral, a América Latina está relativamente bem descrita como um regime liberal-informal. O grau de universalização de suas políticas sociais é ainda parcial e a informalidade tem um grande papel estratificador. Além disso, o setor privado assume grande importância em áreas-chave, como educação e saúde. A segunda conclusão é que, apesar desse grande quadro, a diversidade interna ao subcontinente é relevante. A cobertura estatal das políticas sociais varia consideravelmente – de patamares próximos a certos países desenvolvidos até padrões subsaarianos. Do mesmo modo, o setor privado é introduzido em intensidades variadas. É sobretudo no grupo liberal-radical que é possível observar sua introdução mais veemente.

VII. Conclusões

Nesse texto, procuramos investigar o que a década de 2000 trouxe para os regimes de proteção social na América Latina. O que pode ser dito dessa área em um contexto de esfriamento da empolgação com o neoliberalismo? Da análise precedente derivam três argumentos que merecem ser reforçados.

Primeiro, se a ideia de uma inflexão pós-neoliberal estiver correta, pode-se considerar que ela teve impactos na política social, na medida em que o ímpeto das reformas diminui. É possível afirmar que o modelo que vinha se desenhando com as reformas terminou por se estabilizar de certo modo na década de 2000. Estabilizou-se um modelo que é ainda caracterizado pela estratificação derivada da incapacidade do mercado de trabalho em incluir as pessoas no trabalho formal. A esse aspecto se adiciona o que vários analistas já vinham indicando desde a década de 1990: a introdução de princípios de mercado, por meio da residualização da política social e da ampliação do papel do setor privado. Discutimos uma série de indicadores que evidenciam essas duas questões com auxílio da classificação elaborada por Barrientos (2004): um regime liberal-informal.

Segundo, examinamos a diversidade dos sistemas de proteção social no subcontinente e argumentamos que as reformas introduziram uma nova dimensão às características que distinguem os países. Juntamente com a cobertura das políticas sociais estatais, o grau em que o mercado age como princípio dessas políticas aparece como uma dimensão adicional, resultante da aplicação das reformas em distintos contextos nacionais¹⁴. Além disso, as reformas neoliberais não eliminaram a estratificação das políticas sociais: apenas a perpetuaram e complexificaram os elementos que constituem suas políticas.

Dada essa complexificação, o terceiro argumento é que a diversidade intra-região importa. A característica unificadora é a distância que a América Latina ainda possui de um Estado de Bem-Estar pleno. Salvo isso, tudo começa a variar. Na comparação com outras regiões do mundo, é possível observar como distintos grupos de países da América Latina compartilham características com regimes muito diferentes de políticas sociais. Os regimes excludentes (principalmente o excludente-migratório) compartilham características com países dotados de sistemas de proteção minimalistas ou até mesmo precários. Os regimes liberal-moderado e radical estão mais próximos, comparativamente, aos indicadores dos países desenvolvidos. Cabe ainda ressaltar que, nesses grupos de países, o setor privado ocupa um espaço desmedido na política social, mesmo quando comparado com os casos internacionais conhecidamente mais privatistas.

¹⁴ Não somente na área específica da política social, mas de modo mais geral, as reformas não foram unívocas nos diversos países da América Latina. O neoliberalismo ortodoxo foi apenas uma via, convivendo com variantes menos extremas. Ver Kurtz e Brooks (2008), por exemplo, sobre a caracterização de um *embedded neoliberalism*.

Rodrigo Cantu (rodrigocantu1@yahoo.com.br) é doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Vínculo Institucional: Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Referências

- Amable, B., 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Arts, W. & Gelissen, J., 2002. Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp.137-158. DOI: 10.1177/095287200212002114.
- Baker, A. & Greene, K., 2011. The Latin American Left's Mandate: Free-market policies and issue voting in new democracies. *World Politics*, 63(1), pp.43-77. DOI: 10.1017/S0043887110000286.
- Barba, C., 2007. América Latina: régimenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH*, 20(50), pp.197-211. DOI: 10.1590/S0103-49792007000200002.
- Barrientos, A., 2004. Latin America: Towards a liberal-informal Welfare Regime. In I. Gough & G. Wood, eds. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____, 2009. Labour Markets and the (Hyphenated) Welfare Regime in Latin America. *Economy and Society*, 38(1), pp.87-108. DOI: 10.1080/03085140802560553.
- Barrientos, A. & Santibáñez, C., 2009. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(1), pp.87-108. DOI: 10.1017/S0022216X08005099.
- Barro, R. & Lee, J-W., 2010. *Barro-Lee Educational Attainment Dataset*. Disponível em: <http://www.barrolee.com>. Acesso em 2 nov. 2014.

- Calvo, E.; Bertranou, F. & Bertranou, E., 2010. Are Old-Age Pension System Reforms moving away from Individual Retirement Accounts in Latin America? *Journal of Social Policy*, 39(2), pp.223-234. DOI: 10.1017/S0047279409990663.
- Deacon, B., 2000. Eastern European Welfare States: The impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10(2), pp.146-161. DOI: 10.1177/095892870001000203.
- Draibe, S., 1995. América Latina: O Sistema de Proteção Social na Década da Crise e das Reformas. *Cadernos de Pesquisa*, 30, pp.1-68.
- Draibe, S. & Riesco, M., 2007. Latin America: A new developmental welfare state in the making? In M. Riesco, ed. *Latin America: A new developmental welfare state model in the making?* Palgrave Macmillan: New York.
- Dunteman, G., 1989. *Principal Components Analysis*. London: Sage.
- Escaith, H. & Paunovic, I., 2004. *Reformas estructurales en América Latina y el Caribe en el período 1970-2000: índices y notas metodológicas*. Cepal: LC/W.10.
- Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Ferreira, F. & Robalino, D., 2010. Social protection in Latin America: achievements and limitations. *World Bank Policy Research Working Paper*, 5.305.
- Filgueira, F., 1998. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y ciudadanía estratificada. In B. Roberts, ed. *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- _____, 2006. The Latin American Social States: Critical Junctures and Critical Choices. In: Y. Bangura, ed. *Democracy and the Developmentalist Welfare State*. Geneva: UNRISD.
- Fiszbein, A. & Schady, N., 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Franzoni, J.M., 2008. Welfare Regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), pp.67-100. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x.
- Franzoni, J.M.; Molyneux, M. & Sánchez-Ancochea, D., 2009. Latin American Capitalism: Economic and social policy in transition. *Economy and Society*, 38(1), pp.1-16. DOI: 10.1080/03085140802560470.
- Gough, I. & Wood, G., eds. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grugel, J. & Riggiorrozi, P., eds. 2009. *Governance after Neoliberalism in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Haggard, S. & Kaufman, R., 2008. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Lebaron, F., 2006. *L'enquête quantitative en sciences sociales*. Paris: Dunod.
- Le Roux, B. & Rouanet, H., 2004. *Geometric Data Analysis*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Lijphart, A., 2003. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Kaltwasser, C., 2011. Toward Post-Neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), pp.225-234.
- Kuczynski, P. & Williamson, J., eds. 2003. *After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Kurz, M. & Brooks, S., 2008. Embedding Neoliberal Reform in Latin America. *World Politics*, 60, pp.231-280. DOI: 10.1353/wp.0.0015.
- Kwon, H., 2009. The Reform of the Developmental Welfare State in East Asia. *International Journal of Social Welfare*, 18, pp.12-21. DOI: 0.1111/j.1468-2397.2009.00655.x.
- Lomelí, E.V. 2008. Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An assessment of their contributions and limitations. *Annual Review of Sociology*, 34, pp.475-499. DOI: 10.1146/annurev.soc.34.040507.134537.
- Macdonald, L. & Ruckert, A. 2009. *Post-Neoliberalism in the Americas*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Mainwaring, S., 2008. *Political Regimes in Latin America, 1900-2007*. Digit. Disponível em: http://kellogg.nd.edu/scottmainwaring/Political_Regimes.pdf. Acesso em: 10 nov. 2015.
- Mesa-Lago, C., 1994. *Changing Social Security in Latin America: Towards alleviating the costs of economic reform*. London: Lyenne Rienner Publisher.
- _____, 2008. *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- _____, 2009. Re-reform of Latin American private pensions systems: Argentinian and Chilean models and lessons. *The Geneva Papers*, 34, pp.602-617.
- Piras, C., 2004. *Women at Work: Challenges for Latina America*. Washington, D.C.: IADB.
- Roberts, K., 2008. Is Social Democracy Possible in Latin America? *Nueva Sociedad*, 217.
- Pok Rodrik, D., 2002. After Neoliberalism, What? In *After Neoliberalism: Economic Policies that Work for the Poor*. Collection of Papers Presented at a Conference on Alternatives to Neoliberalism. Washington, D.C.
- Ross Schneider, B. & Karcher, S., 2010. Complementarities and continuities in the political economy of labor markets in Latin America. *Socio-Economic Review*, 8(4), pp.623-651. DOI: 10.1093/ser/mwq022.
- Rudra, N., 2007. Welfare States in Developing Countries: Unique or universal? *The Journal of Politics*, 69(2), pp.378-396. DOI: 10.1111/j.1468-2508.2007.00538.x.
- Schrank, A., 2009. Understanding Latin American Political Economy: Varieties of capitalism or fiscal sociology? *Economy and Society*, 38(1), pp.53-61. DOI: 10.1080/03085140802560512.
- Stiglitz, J., 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton and Co.

- Weyland, K.; Madrid, R. & Hunter, W., eds., 2010. *Leftist Governments in Latin America: Successes and shortcomings*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wildeboer Schut, J.M.; Vrooman, J.C. & De Beer, P., 2001. *On Worlds of Welfare. Institutions and their Effects in Eleven Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office of the Netherlands.

Outras fontes

- Banco Mundial, 2012. *World Development Indicators*. Disponível em: <http://data-bank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>. Acesso em 2.nov.2014.
- CEPAL, 2012a. *Bases de datos e publicaciones estadísticas*. Sítio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Disponível em: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. Acesso em: 2 nov. 2014.
- _____, 2012b. *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- FMI, 2012. *World Economic Outlook Database April 2012*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>. Acesso em 2 nov. 2014.
- Heritage Foundation, 2012. *Index of Economic Freedom*. Disponível em: <http://www.heritage.org/index>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- ILO, 2010. *World Social Security Report 2010/11*. Genebra: ILO.
- OMS, 2012. *Global Health Observatory Data Repository*. Disponível em: <http://apps.who.int/gho/data>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- UNESCO, 2012. *UNESCO Institute for Statistics*. Disponível em: <http://www.uis.unesco.org>. Acesso em: 2 nov. 2014.

Abstract

This paper aims to characterize the social policy regimes in Latin America during the 2000s, a context which has been described as an inflection point for the penetration of neoliberal policies. With data on the role of the state, the market and families in protecting against social risks (collected from various sources, such as ECLAC, IMF, World Bank, WHO, etc.), I employed Principal Component Analysis (PCA) for empirically examining the issue. Comparing the data for the 1990s and the 2000s, a relative stabilization can be identified in the pace of neoliberal reforms. Comparing the results of PCA with the literature, particularly with the literature concerning the 1980s and 1990s, I argue that, though restrained, the reforms rendered the social policy landscape in Latin America more complex in the 2000s. A first dimension, already widely discussed in the literature, was disclosed by the PCA, defined by the degree to which the State includes the population in its social policies. A second relevant dimension was revealed by the analysis, capturing the depth in which the market was installed as a social policy pillar. We discuss the hypothesis that this dimension became significant after the reforms of the 1980s and 1990s. Along with the argument that literature needs to be updated based on this more complex picture, I highlight the diversity of social policy regimes in Latin America both internally and in comparison with other regions of the world.

KEYWORDS: social policy; Latin America; social protection; welfare regimes; Principal Component Analysis.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY-NC 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.