

Sociologias

Sociologias

ISSN: 1517-4522

revsoc@ufrgs.br

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

Draibe, Sônia M.; Riesco, Manuel

Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo
desenvolvimentismo em gestação?

Sociologias, vol. 13, núm. 27, mayo-agosto, 2011, pp. 220-254

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819458009>

- 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

Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?

SÔNIA M. DRAIBE*
MANUEL RIESCO**

Resumo

Os objetivos deste ensaio são principalmente metodológicos. Ele aponta princípios, parâmetros e um arcabouço analítico que consideramos interessante para os estudos de políticas sociais e de desenvolvimento na América Latina – particularmente, sobre as distintas estratégias de desenvolvimento e a evolução do Estado de Bem Estar Social na região.

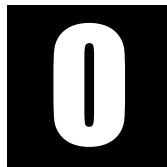
A América Latina está emergindo de um século de transformação – de uma economia tradicional agrária para uma urbano-industrial – em que os países assumiram diferentes trajetórias históricas. A transição conduzida pelo Estado seguiu duas estratégias sucessivas de desenvolvimento. Dos anos 1920 até a década de 1980, o desenvolvimentismo estatal assumiu, em geral com sucesso, o duplo desafio do progresso social e econômico. Nas duas últimas décadas do século, os estados latino-americanos adotaram as políticas do Consenso de Washington, que enfatizavam a importância das empresas no marco da globalização e beneficiavam aquelas poucas exitosas. Quais eram as características e funções do Estado de Bem Estar Social nas duas estratégias de desenvolvimento?

* Professora Adjunta do Instituto de Economia da UNICAMP.

** Vice-Diretor de CENDA, Chile.

O artigo sugere que, para reduzir as condições sociais e econômicas extremamente heterogêneas na região, é indispensável fixar os distintos pontos de partida e as diferentes trajetórias de desenvolvimento perseguidas por grupos de países em busca da modernidade. Sugere, também, que as duas estratégias de desenvolvimento, longe de anularem-se, constituem uma base para a emergência da próxima. Assim, o esgotamento da estratégia liberal abre caminho, não para o retorno à estratégia desenvolvimentista, mas, antes, para a emergência de outra, que irá estabelecer novas bases para o desenvolvimento, as políticas sociais e a democracia.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar Social. Sistemas de proteção social. América Latina. Desenvolvimento econômico. Análise integrada.



O declínio da hegemonia neoliberal e o retorno da perspectiva do desenvolvimento econômico, dentro e fora da academia, reabriram o espaço para que florescessem análises integradas da economia e das políticas sociais, em perspectiva histórica e comparada. No caso do *Welfare State* na região latino-americana, isto é decisivo.

Com que conceitos e quadros analíticos apreender as mudanças recentes das economias e políticas sociais da região? São conhecidas, a complexidade e a heterogeneidade sócio-econômica da região, refletidas nos sistemas de bem-estar social aqui construídos. O que já faz, do seu conhecimento, um desafio intelectual de monta. Mas o quadro é ainda mais complexo quando estão em jogo, como é o caso, processos simultâneos e cruzados de mudanças: a consolidação das instituições democráticas, movimento não-linear ainda em curso em muitos países latino-americanos; as reformas e mudanças recentes dos Estados de Bem-Estar Social, levadas a cabo sob a égide do paradigma liberal; o declínio deste último e a gestação de padrões alternativos de desenvolvimento econômico-social e de inserção internacional.

Ou seja, para além dos desafios clássicos, os estudos latino-americanos enfrentam as dificuldades próprias do conhecimento comparado de processos de mudança cujos desfechos e resultados não se deram ainda por conhecer. Estudos desta natureza serão tanto mais confiáveis, quanto mais bem apoiados em boas escolhas teóricas, pertinentes parâmetros de comparação e, ainda, adequados cortes temporais.

Resumindo ensaios mais extensos (Draibe e Riesco, 2007; Draibe e Riesco, 2008), tratamos de indicar, aqui, o movimento de emergência, auge e crise do Estado de Bem-Estar Social latino-americano, ressaltando suas peculiaridades e, sobretudo, as formas ou tipos com que se manifestou – variações que expressaram, a seu modo, a forte heterogeneidade sócio-econômica da região, assim como as trajetórias de modernização percorridas pelos países e grupos e países.

Desde logo, é importante ressaltar que o texto tem objetivos preponderantemente metodológicos. Expõe parte de um trabalho de investigação ainda em curso e visa, sobretudo, propor pautas de pesquisa e determinados pressupostos, que julgamos importantes para o estudo comparado da emergente agenda social latino-americana, na sua relação com padrões diferenciados de desenvolvimento econômico.

Estudos comparados de processos históricos complexos e diferenciados, ademais de sólidos conceitos e boas estratégias de comparação, devem atender ainda a dois requisitos incontornáveis: a fixação de pontos de partida históricos, adequados ao objeto e aos objetivos, e a elaboração de constructos analíticos capazes de reduzir significativamente a diversidade e a heterogeneidade do objeto de estudo, permitindo, assim, a comparação pretendida. Tais requerimentos metodológicos gerais ganham especial importância em casos de estudos como o que motiva este trabalho, quais sejam, os diferentes padrões de desenvolvimento e as transformações recentes dos Estados Latino-Americanos de Proteção Social, na sua relação com a economia e com a sociedade.

1. Perspectivas teórico-metodológicas

A análise integrada da economia e da política social e a perspectiva histórica de longa duração constituem dois eixos analíticos e metodológicos que orientam o estudo aqui apresentado; este, diga-se de passagem, nos seus esboços iniciais.

1.1 *A análise integrada da economia e da política social*¹

É longa a tradição da análise integrada da economia e da política social. Constituiu o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi. No campo da teoria econômica, ela pode ser identificada nos postulados do pensamento neoclássico, que relaciona a política social a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Provavelmente, sua formulação mais sofisticada se encontra no pensamento keynesiano, que captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica de crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra. Por distintas que sejam, correntes intelectuais como as referidas, além de apontar a questão da equidade, não perderam de vista a relação entre as modernas instituições da política social e o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas.

Diferentemente, durante as últimas décadas, assistimos ao predomínio do tratamento dissociado da economia e da política social, com claro prejuízo de uma e de outra, mais ainda quando orientado, como o foi, pelas correntes formalistas e abstratas, de forte viés quantitativo². Ora, o ressurgimento dos estudos sobre desenvolvimento econômico abriu um

¹ As seções 1.1 e 1.2, em versão aproximada, foram publicadas em Draibe, 2007.

² Entre os fatores que podem explicar tal evolução, além daquele predomínio, tem sido também forte a fragmentação e a especialização das disciplinas. No caso da política social, verifica-se uma predominância das análises administrativas e organizacionais de programas sociais in-

novo e valioso curso de investigações, no qual a política social é pensada no quadro mais amplo de relação *Estado — desenvolvimento econômico — sistemas de proteção social*. Mais ainda, pensa-se a dinâmica, a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico, e não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou (Mkandawire, 2001). Mais do que as bases materiais do progresso social, enfatizam-se as capacidades dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, simultaneamente ao desenvolvimento social. Aqui, também, como seria de esperar, variam muito as vertentes e perspectivas analíticas. Para os objetivos deste trabalho, mais que realizar exegeses de conceitos e autores, é interessante registrar a evolução recente desta tendência de estudos, resgatando certos conceitos e relações que se incorporaram ao debate e à linguagem das políticas sociais.

Coube ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito maior de retomar, re-conceituar e disseminar ativamente tal enfoque, sob a conhecida tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico. Formulada, há mais de quarenta anos, sob o conceito de *desenvolvimento social*, ganhou amplitude e complexidade, impregnada mais recentemente pelos princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos, fertilizada também pelos novos conceitos de *desenvolvimento humano*, *inversão nas pessoas*, *inclusão social* e, de modo mais amplo, *coesão social*³.

No plano conceitual, o enfoque integrado ganhou centralidade em outras matrizes analíticas: o *produtivismo* ou a *inserção produtiva* como alterna-

dividuais, mais do que dos sistemas de políticas sociais, e quase sempre sob o prisma unilateral da eficácia econômica e da avaliação de resultados.

3 Foi Gunnar Myrdall quem explicitou originalmente tal conceito de desenvolvimento social, quando coordenou, em 1966, junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o grupo de especialistas encarregado de elaborar o estudo sobre a estratégia unificada de desenvolvimento social e econômico. (Kwon, 2003). Desde então, tal perspectiva evoluiu com êxito, transformando-se em referência estratégica de outras agências multilaterais, como o demonstra a sucessão de eventos internacionais tais como: a Declaração Mundial sobre a Proteção das Crianças (1990); a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), as Metas do Milênio, a Carta de Lisboa da União Européia, a Carta Social de Islamabad (2004) (Midgley, 2003; Draibe, 2004).

tiva ótima de desenho dos programas sociais e, por outra parte, o *desenvolvimentismo* como atributo de certos tipos de Estado de Bem-Estar. Em torno a um suposto comum - as relações mutuamente dinâmicas entre políticas sociais e econômicas - confluem aqui concepções bem distintas, desde as que pensam a política social como subordinada à política econômica, até as comprometidas com o desenvolvimento efetivo e centrado nas pessoas; desde posturas que valorizam políticas macro-econômicas promotoras do emprego e da renda, até as que preferem programas sociais que promovam a incorporação econômica das pessoas e, ao mesmo tempo, gerem taxas positivas de retorno à economia (Midgley, 2003; Midgley y Sherraden, 2000)⁴.

Tal como outras correntes, esta concepção valoriza o tipo de política social que contribui para ampliar a participação econômica e o crescimento. Entretanto, as várias versões do *workfare state* têm sido fortemente criticadas por reduzirem a política social a pouco mais do que algumas regras morais e normas de conduta, com forte desprezo às questões de justiça social, universalidade e igualdade, com o quê, em última instância, encobririam sob roupagens da pós-modernidade um real ataque ao Estado de Bem-Estar⁵ (Sabel y Zeitlin, 2003). É de se notar que, mesmo não tendo alcançado objetivos tão ambiciosos, a perspectiva disseminou-se

4 A concepção do bem-estar mediante a inserção produtiva apresenta-se sob as mais diferentes versões, manifestas, por exemplo, em lemas tais como bem-estar produtivo ou bem-estar pelo trabalho ou, ainda, o novo bem-estar social (Productivist Welfare, Workfare or Welfare to Work, New Welfarism) (Taylor-Gooby, 1998 y 2001), o bem-estar social positivo (Positive Welfare) (Giddens, 1998) ou bem-estar social ativo (Active Welfare) (Vandenbroucke, 2005). E tem sido, frequentemente, associada aos partidos social-democratas europeus dos anos noventa, em especial à “terceira via” e a suas propostas de um Estado de Bem-Estar Ativo (Active Welfare State), entendido como aquele que enfatiza a redução dos riscos sociais mediante a educação e a capacitação, com o objetivo de transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais em pessoas independentes, ativas, co-produtoras da sua própria proteção social.

5 Exemplos de tal orientação podem ser encontrados em conhecidos slogans, utilizados por Blair, Clinton, Giddens e outros, tais como: “Não mais direitos sem responsabilidades!”; “Que o trabalho pague!”; “Trabalho para os que podem; proteção para os que não podem!”; “Acabar com o bem-estar social tal como o conhecemos!”; “Menos para os pais, mais para os filhos!” etc.

amplamente, orientando reformas ou inovações de programas sociais no mundo todo e sob governos de orientações muito diferentes.

No plano conceitual, é de ampla difusão e de não menor influência a contribuição de Amartya Sen. Concebido também no campo da teoria do capital humano, mas em clara divergência com concepções pouco críticas do crescimento e de seus efeitos sociais e ambientais, o enfoque integrado, em Sen, concebe a política social como inversão em capital humano, em capital social ou nas capacidades humanas, mediante programas sociais orientados a ampliar as capacidades das pessoas para participar com liberdade do processo produtivo (Sen, 1999; Taylor-Gooby, 1998; 2001; Holliday, 2000; Giddens, 1998). Nesse plano, aproxima-se e, mesmo, fundamenta a perspectiva dos direitos humanos.

A análise integrada, em suas recentes e variadas versões, avançou e amadureceu através de amplo debate sobre as relações entre a economia e a política social, especialmente sobre os aspectos cambiantes e desafiantes do crescimento econômico, nas condições atuais da globalização, confrontados com as potencialidades e limites da política social (Esping-Andersen, 2002). Além das incontestáveis virtudes da articulação e integração propriamente ditas, aquela perspectiva recolocou, e com legitimidade, o *tema do desenvolvimento econômico* no próprio domínio da política social. Por outro lado, revalorizou a *dimensão sistêmica da política social*. Ou seja, são os sistemas de políticas sociais ou, mais especificamente, o Estado de Bem-Estar, que constituem o foco da análise, sempre e quando se trata de pensar articuladamente o desenvolvimento econômico e a política social. Isto porque, muito mais do que a fragmentada visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo que permite examinar, no tempo, os efeitos dinâmicos da política social, inclusive sobre a economia.

1.2 A perspectiva histórica de longo prazo

Por tudo isso, e quiçá com maior importância, o enfoque integrado envolve um ineludível chamado à *perspectiva histórica de longo prazo*. Ao relacionar sistemas de política social e desenvolvimento econômico, imediatamente se impõem questões a respeito do crescimento econômico, de suas fases, de suas qualidades, de seus requisitos e efeitos no emprego e no bem-estar das pessoas, seus êxitos passados, suas perspectivas futuras etc.

Como se sabe, a perspectiva histórica e de longa duração é indispensável, tanto por permitir fixar o ponto de partida, o momento *ex-ante*, base real das alternativas posteriormente seguidas, quanto por possibilitar, no seu decurso, a identificação mais clara do comum e do diverso, do geral e do específico, entre nossos tão heterogêneos países. Em outros termos, é a perspectiva histórica que torna a análise sensível, não apenas às, assim ditas, diferenças regionais, mas às diferentes histórias propriamente ditas; melhor dizendo, às diferenças de trajetórias e às alternativas de futuro que se impõem.

O ressurgimento contemporâneo da problemática da modernidade tem estimulado interessantes explorações na investigação histórica sobre o Estado de Bem-Estar, incentivando-a a identificar, desde as origens, as variadas rotas seguidas por grupos de países na sua transição à modernidade.

Apelar à análise histórica e de longa duração, perspectiva já presente no enfoque integrado e na retomada da temática do desenvolvimento, ressurgem aqui, para analisar a historicidade e as funções do Estado de Bem-Estar Social; ou seja, a conformação das instituições da política social, em seu vínculo com a constituição mais ampla das modernas sociedades urbanas, fundadas no trabalho assalariado. Trata-se de compreender o processo de emergência e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar. Mais ainda, de capturar as diferentes situações históricas em que ocorre tal processo, sem cair nos conhecidos desvios e generalizações mecanicistas

da clássica teoria da modernização, nas várias versões que dominaram a explicação sociológica, aproximadamente, entre 1950 e 1970.

Retomemos rapidamente os argumentos centrais da teoria da modernização. A mudança social, segundo esta teoria, diz respeito ao processo, mediante o qual, *sociedades agrícolas tradicionais* — de estrutura social pouco complexa e praticamente inalterada no tempo, na qual predominam a família extensa e relações primárias entre as pessoas — se transformam em *sociedades urbano-industriais*, de estrutura social diversificada e complexa, na qual predominam a família nuclear e relações secundárias, mediadas por instituições.

As sociedades ‘modernas’ — segue o argumento — são sistematicamente submetidas a inovações e mudanças que expressam os processos gerais de urbanização, de aumento da mobilidade social e dos níveis educacionais; a substituição de valores religiosos e conservadores por valores laicos e de aceitação da inovação permanente; a substituição do poder oligárquico por sistemas políticos fundados na circulação das elites e na intermediação de instituições e burocracias.

Ora, com base em tais supostos “gerais”, pareceria natural medir as diferenças de níveis de desenvolvimento entre países mediante umas poucas variáveis sócio-econômicas e com o “metro” do *contínuo tradicional-moderno, rural-urbano* ou outros. É o caso da teoria da modernização.

Tal como outras teorias do desenvolvimento, a teoria da modernização trata a mudança social de acordo com postulados lineares, que afirmam a uniformidade de sequências, a unilateralidade, as convergências dos estágios e do sentido dos processos. Assim, distingue e opõe, como excludentes e não intercambiáveis, os atributos “próprios” da sociedade tradicional e da sociedade moderna, que evoluíram inevitavelmente de uma direção a outra, segundo um modelo único de processo de transição ou de caminho em direção à modernidade. Assim, sob a “lógica do in-

dustrialismo” e dos imperativos da tecnologia, as sociedades tenderiam a convergir e a se tornarem similares (Amenta, 2003).

De forma coerente com tais postulados, o Estado de Bem-Estar tem sido analisado segundo a “lógica da convergência”. Supondo características gerais e únicas, entende-se seu surgimento e desenvolvimento como mantendo relações quase automáticas com os processos sociais maiores: a urbanização, a industrialização, a transição demográfica, a estrutura social de classes, o regime salarial e a nova institucionalidade do Estado que os acompanha (Rimlinger, 1971; Wilenski, 1975).

Exatamente por estes supostos, desde o fim dos anos 1970, a teoria da modernização, nas suas diferentes versões, vem sendo severamente criticada por parte de várias e sucessivas correntes de pensamento, desde o pluralismo funcionalista, passando pelo institucionalismo de base weberiana, o neo-institucionalismo e, contemporaneamente, pelo culturalismo, o pós-modernismo e os assim chamados estudos pós-coloniais (Skocpol, 2003; Amenta, 2003; Costa, 2005). Algumas dessas críticas são relevantes para os objetivos deste trabalho.

Em termos gerais, a crítica tem como foco aquela compreensão do processo e do modelo de modernização, como algo “único” – uma espécie de estrutura geral e abstrata que se repetiria inexoravelmente, uma e outra vez, da mesma maneira e na mesma direção. As diversas correntes críticas apontaram como lacuna, ou como compreensão inadequada, vários aspectos, tais como: a relevância, tanto dos fatores endógenos não-estruturais como dos fatores exógenos, na origem e no desenvolvimento do processo de industrialização; as variações de tal processo, segundo os grupos sociais que os dirigem; o impacto da urbanização, educação e comunicação na modernização das sociedades, mesmo na ausência, ou frente a um pequeno avanço, da industrialização; os possíveis intercâmbios e composições, mais que oposição ou ruptura, entre as sociedades

tradicionais e modernas ao longo do processo de modernização; a não consideração das lutas sociais, das contradições, das diferenças e desigualdades como características “normais”, tanto do processo como dos resultados da modernização.

No núcleo deste debate está a questão da dinâmica histórica e sua compreensão. Entretanto, mesmo abandonando os postulados mecanicistas da teoria clássica da modernização, caberia perguntar: existe algo como uma história geral da modernização capitalista, que se manifestaria em situações concretas variadas, mantendo, entretanto, e de modo simultâneo, os atributos gerais do processo? Ou, pelo contrário, o processo de modernização seria nada mais que a soma de histórias particulares, de idiosincrasias nacionais?

A questão não é nova; foi e tem sido objeto de clássico debate. Não seria o caso de voltar ao tema, não fosse pelo relativismo radical com que se apresentam certas versões do culturalismo e dos estudos pós-coloniais no debate contemporâneo. Sem pretensão de esgotar a discussão, vale a pena destacar dois aspectos, nos estudos comparados sobre o Estado de Bem-Estar, que tangenciam aquele debate.

O primeiro se refere ao poder explicativo das variáveis culturais nos distintos processos de emergência, desenvolvimento e transformações do Estado de Bem-Estar. Estruturas de valores, visões de mundo, regras e princípios religiosos, concepções predominantes sobre a família e o papel da mulher são todas dimensões fundamentais do Estado de Bem-Estar. Subestimadas como o foram em várias matrizes analíticas, é também certo que hoje recebem atenção crescente por parte dos analistas, como já se enfatizou em relação aos estudos sobre o Estado de Bem-Estar do Leste asiático, ou como revela a fecunda literatura sobre gênero e família neste campo (Draibe e Riesco, 2006).

Não obstante, as categorias culturais não são únicas, nem se comprovou a hipótese de sua precedência sobre todas as outras características e processos da modernização capitalista, tais como os processos estruturais de urbanização e industrialização, as mudanças demográficas e as transformações da estrutura social.

O segundo aspecto é o entendimento da história, presente em concepções pós-coloniais contemporâneas⁶. A modernidade, ensinam alguns pós-colonialistas, nada mais é que o modo ocidental de conceber a história moderna, a qual se vê reduzida, em tal narrativa, [...] a uma *ocidentalização paulatina e heróica do mundo oriental* (COSTA, 2005, p. 5). Ora, se a história moderna não é – e não deve ser – entendida mediante o essencialismo de uma história geral, única, que vai “do ocidente ao oriente”; se há histórias e temporalidades distintas; se a do ocidente e a “do resto do mundo”, na época moderna, [...] foram *irreversível e violentamente juntadas* (Hall, 1997, p. 233, citado por Costa, 2005, p. 5), então, como pensar e sob quais categorias, esta outra história, estas *histórias compartilhadas*, estas *modernidades entrelaçadas* (Costa, 2005, p. 7)?

O desafio intelectual tem sido enfrentado mediante o conceito de “história global” (Chakrabarty, 2000; Therborn, 2004a, 2004b; Costa, 2005). Therborn (2002) resume assim a ideia central, compartilhada por autores pós-colonialistas e outros:

A história global não é universal, não apresenta tendências universais, nem, tampouco, é uma soma de histórias nacionais. Uma análise global, enquanto oposta à universal, signi-

6 Costa, a quem aqui seguimos de perto, enfatiza que, mais que uma matriz teórica, os diversificados estudos pós-coloniais compartilham o objetivo de elaborar, “[...] através do método da construção dos essencialismos, uma referência epistemológica crítica às concepções dominantes de modernidade” (Costa, 2005: 1). O autor faz uma interessante discussão do caráter da crítica pós-colonial com respeito às ciências sociais e, particularmente, à teoria da modernidade, de fato, o centro de sua crítica.

Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 27, mai./ago. 2011, p. 220-254

fica pôr atenção nos agregados de trajetórias nacionais ou locais. Uma análise global distingue-se, tanto do evolucionismo universal como da comparação entre países e entre culturas, por una tríplice consideração das variações, da conectividade e da intercomunicação (Therborn, 2004b, p. 12).

A temática do desenvolvimento e da construção da modernidade registra importantes desdobramentos para o campo dos estudos comparados sobre o Estado de Bem-Estar. Parece promissora a linha de investigação que trata de identificar, desde suas origens, as variadas e típicas rotas seguidas por grupos de países na sua transição à modernidade. Assim é que Göran Therborn, em seu ambicioso estudo *La Modernidad Europea y más allá - la trayectoria de las Sociedades Europeas 1945-2000* (Therborn, 1995), postula que se examinem as origens das características regionais contemporâneas, em termos de quatro diferentes rotas para a modernidade, observadas nas distintas regiões do mundo, segundo as condições e temporalidades com que se incorporaram ao processo geral de modernização capitalista (Therborn, 1995; 2004b).

Elaboradas segundo critérios próprios da dinâmica histórica⁷, as rotas ou padrões remetem às configurações histórico-institucionais presentes no ponto de partida do processo de modernização, que definem, ainda que de maneira não exclusiva, os distintos caminhos percorridos em direção à modernidade. As rotas ou *paths* se revelam instrumentais metodológicos potentes, úteis para caracterizar as condições sociais e culturais das quais emergem as modernas instituições do sistema de proteção social, ao longo do processo de mudança social modernizante. De particular utilidade, é a sugestão contida no conceito de rota, do entrelaçamento de instituições modernas em construção com as instituições sociais pré-existentes, entre elas, as de proteção social, apoiadas nos tradicionais sistemas de regula-

⁷ Os critérios utilizados pelo autor são os seguintes: o corte endógeno/exógeno das forças da modernização; o embate entre forças pró e anti modernidade, e as variadas formas de conjunção das culturas externa e local, ou seja, do entrelaçamento de histórias.

ção familiar e demográfica, próprios tanto das populações indígenas locais como das que trazem consigo as primeiras ondas de colonizadores.

As potencialidades analíticas do instrumental elaborado por Therborn foram empregadas com relativo êxito por Ian Gough (1999, 2000), que buscou estabelecer relações entre os padrões de modernização e as configurações atuais do Estado de Bem-Estar dos países em desenvolvimento. De especial interesse, é sua observação de que, seja nas sociedades de colonos (América Latina, África do Sul), seja nos países da Zona Colonial (Índia e a maior parte do Sul e Sudeste da Ásia, ademais da África),

[...] the social welfare systems inherited from the colonial/settler power will be of importance (though in many African countries these were destroyed or undermined in the 1970s and 1980s). The colonial legacies of Britain, France, Holland, Spain, Portugal and others establish significantly different settings for the emergence of welfare regimes. The creation of dualist systems of provision is another important distinguishing feature within settler nations (Gough, 1999).

Indubitavelmente, a elaboração das distintas rotas da transição à modernidade auxilia a ampliar a “historicidade” das categorias de regimes de bem-estar, ao identificar as raízes sociais históricas das modernas estruturas e políticas da política social.

Todo o anterior constituiu um conjunto estimulante de temas e sugestões metodológicas de inegável utilidade para análises futuras dos Estados de Bem-Estar Social, inclusive para a América Latina. Partindo das potencialidades do enfoque de regimes, podem-se verificar os importantes passos de avanço teórico dados pelos estudos regionais comparados, referidos aos países europeus mediterrâneos e aos países do Leste Asiático. Também as rotas de modernização constituem sugestivo instrumental analítico, podendo contribuir para a ampliação da “historicidade” das categorias de regimes de bem-estar, ao identificar as raízes das modernas estruturas da política social.

Longe de sugerir qualquer inadequada “aplicação” de conceitos, o objetivo deste estado-das-artes foi o de explorar as potencialidades

abertas pela literatura contemporânea, tratando de identificar conceitos e matrizes analíticas que venham a permitir uma profícua releitura dos variados sistemas latino-americanos de bem-estar.

2. O Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBES): um conceito nuclear

Tal como aqui é entendido, o Estado de Bem-Estar é um fenômeno histórico moderno; melhor dito, corresponde às modernas instituições da política social que acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas e em um sentido preciso. Sabidamente, as ondas de migração de grandes massas humanas do campo para a cidade tendem a introduzir, ou ser acompanhadas, por fortes desequilíbrios sociais, envolvendo muitas vezes a destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares. Mas trazem consigo, também, formas institucionais novas que, no longo prazo, evitam ou reduzem a anomia nas sociedades que se modernizam. Típicas da segunda metade do século passado, as instituições do moderno sistema de proteção social constituem, em países de desenvolvimento tardio, juntamente com o assalariamento, um dos principais “instrumentos” de compensação ou reequilíbrio, no sentido em que, mediante seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais, viabilizam o trânsito e a incorporação social das massas rurais à vida urbana e à condição salarial. Tal processo, por parcial que tenha sido até, não foi distinto, em substância, na América Latina.

Com efeito, a região logrou construir uma das mais típicas e notáveis estruturas de proteção social, o *Estado Desenvolvimentista*, destacado pelo inédito ativismo com que presidiu as primeiras e decisivas etapas da transição à modernidade, em seus países. Por outro lado, paralelamente a esse processo e não por acaso, gerou-se também aqui um original corpo conceitual explicativo do processo de industrialização, expresso de forma

exemplar na produção da CEPAL e de destacados autores como Prebish (1949), Furtado (1964; 1965), Cardoso e Falleto (1973) e outros.

Os papéis econômicos do *Estado Desenvolvimentista* foram, desde então, bem enfatizados (Cardoso de Mello, 1982). Do mesmo modo, chamou-se a atenção para seu protagonismo no enfrentamento da questão social do desenvolvimento (Draibe, 1985), ao cumprir funções decisivas na transformação da estrutura social e na construção das modernas instituições da política social (Riesco, 2006; Draibe e Riesco, 2007).

Que tipo de Estado de Bem-Estar foi o Estado Desenvolvimentista latino-americano? Já as tipologias de regimes de bem-estar, especialmente a de Esping-Andersen (1990), permitiram as primeiras abordagens classificatórias dos sistemas de proteção social de países da América Latina (Draibe, 1989; 1995). Mas foram, sobretudo, os estudos comparados sobre os países mediterrâneos – mediante os conceitos de *modelo de bem-estar do sul europeu* (Ferrera, 1996, 1997, 2000), *Estado de bem-estar mediterrâneo* (Ferrera, 1996, 1997; Moreno, 2000a) ou *‘via média’ de desenvolvimento do bem-estar* (Moreno e Sarasa, 1992; Moreno, 2000b) – e sobre os países do leste asiático – mediante os conceitos de *Estado Produtivista de Bem-Estar* (Holliday, 2000) ou *Estado Desenvolvimentista do Leste Asiático* (Gough, 1999, 2000; Kwon, 2002) – que, mais recentemente, estimularam a investigação sobre as peculiaridades históricas dos sistemas latino-americanos de proteção social e suas variações nacionais (Draibe e Riesco, 2007).

Produto do diálogo com tal literatura, o conceito nuclear aqui apresentado é o de *Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar* (ELADBES), um tipo peculiar de Estado de Bem-Estar Desenvolvimentista que moldou, em bom número de países da região, a emergência dos seus modernos sistemas nacionais de proteção social, no período 1930-1980. Como captar a conhecida heterogeneidade dos países latino-americanos ou, mais precisamente, como reduzir e simplificar a riqueza e diversidade da região, capturando os denominadores comuns, identificando as similaridades e as diferenças que separam e aproximam os países e os grupos de países?

2.1 *As raízes históricas dos distintos tipos de ELADBES: diferentes 'paths' de modernização*

Os ELADBES não foram homogêneos; muito menos, se organizaram segundo um modelo ou tipo único. Ao contrario, construídos sobre terrenos sociais diversos, e em sociedades que avançaram por caminhos distintos em direção à modernidade capitalista, os ELADBES guardaram, na sua institucionalidade, as marcas das trajetórias de modernização em que se originaram.

A análise histórica comparada, sob as perspectivas das histórias cruzadas e das teorias da modernização (Chakrabarty, 2000; Costa, 2005) e de suas rotas (*paths*) (Therborn, 1995; Gough, 1999), assim como os desenvolvimentos recentes dos estudos comparados sobre os *Welfare States*, especialmente do sul europeu e do leste asiático, constituíram estimulantes veios analíticos para as elaborações que, a título de sugestão, fazemos a seguir.

Assim, é possível distinguir, na história social da região, pelo menos quatro padrões de desenvolvimento social, ou de *rotas à modernidade*. Diferenças que, supomos, estão na base da diferenciação dos tipos de Estados de Bem-Estar que emergiram posteriormente na região, já da metade do Século XX em diante. São eles:

- padrão colonial clássico sobre os antigos impérios;
- padrão de modernidade precoce em base à imigração tardia;
- padrão dos colonos pobres à margens dos antigos impérios e
- padrão das sociedades escravistas e de *plantations*.

Os principais traços distintivos de cada um destes padrões e os países a que correspondem estão resumidos no quadro seguinte:

Quadro 1. Raízes históricas dos distintos ELADBES. Principais traços dos padrões de modernização dos países da AL e Caribe

Padrões de modernização	Alguns países e regiões ⁸
Padrão I. Colonial clássico sobre os antigos impérios Regiões de secularmente alta produtividade agrícola Populações indígenas numerosas. Grandes senhorios em todas as épocas pré-modernas (pré-hispânicas, coloniais e oligárquica pós-independência). Culturas e sociedades de grande riqueza e complexidade em todos os períodos históricos pré-modernos. Baixa incidência de imigração tardia (fins séc. XIX, princípios séc. XX) Níveis muito distintos de avanço no processo de transição à modernidade entre países e regiões interiores	México, Peru, alguns países da América Central
Padrão II. Modernidade precoce com base na imigração tardia. Regiões de baixa produtividade agrícola pré-moderna. Populações indígenas pouco significativas, exterminadas em fins do séc. XIX Escasso ou inexistente desenvolvimento senhorial pré-moderno. Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas. Predomínio de imigrantes tardios (fins séc. XIX, princípios séc. XX), especialmente europeus. Urbanização precoce (fins do séc. XIX, princípios do séc. XX). Desenvolvimento capitalista precoce (fins séc. XIX, princípios séc. XX). Desenvolvimento republicano precoce	Argentina, Uruguai, regiões como São Paulo, Patagônia chilena
Padrão III. Colonos pobres às margens dos antigos impérios. Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Populações indígenas medianamente significativas Presença do campesinato independente, mais ou menos significativa, em todas as épocas. Predomínio da pequena propriedade senhorial pré-moderna Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas Baixa incidência de imigração tardia Desenvolvimento republicano precoce	Costa Rica, Chile, regiões dos países maiores
Padrão IV. Sociedades escravistas e de plantations Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Relativamente escassa presença ou extermínio precoce de populações indígenas Manifestação relativamente débil de culturas pré-hispânicas Grande indústria de exportação colonial (açúcar, café, tabaco, borracha, minérios etc.). Importação massiva de escravos africanos, para a exploração das riquezas referidas; Presença da grande propriedade senhorial colonial e pós-colonial Forte incidência da imigração tardia Emergência tardia de repúblicas modernas	Brasil, Cuba e outros países do Caribe

Fonte: Draibe e Riesco, 2007

⁸ Vale lembrar que o enquadramento dos países enfrenta as dificuldades próprias das tipologias e que um mesmo país pode abrigar distintos padrões, especialmente países grandes e heterogêneos como o México e o Brasil.

Os futuros Estados de Bem-Estar Social da América Latina encontrarão nestes distintos padrões históricos de transição o terreno social diferenciado de suas origens. Ao largo do processo de transição, outros fatores decisivos certamente atuarão na diferenciação daqueles Estados. Contudo, eles guardarão, como “marcas de nascimento”, a forte relação com as distintas estruturas sociais em que se originaram, e sobre as quais também incidirão seus efeitos⁹.

2.2 *Ascensão e Auge do Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar*

Ao longo do último século, os Estados latino-americanos dirigiram o processo de transição econômica através de duas sucessivas estratégias de desenvolvimento, a Desenvolvimentista e a Liberal. Embora conflitivas, tais estratégias formam parte, entretanto, de um mesmo processo, tendo como pano de fundo a rápida transformação sócio-econômica da região.

Desde os anos 1920, mas especialmente depois da Grande Depressão de 1929, numerosos Estados assumiram explicitamente o duplo desafio de trazer o desenvolvimento econômico e o progresso social a sociedades até então predominantemente agrárias. Desde logo, não se tratava – nem poderia ser – de replicar processos tais como se deram nos países já desenvolvidos, até porque estavam ausentes do cenário latino-americano os atores primordiais, líderes daqueles processos originários, as massas de trabalhadores assalariados e o empresariado. Aqui, coube ao Estado substituir aqueles atores, ao mesmo tempo em que os “criava” e nutria.

⁹ Tome-se, por exemplo, o caso dos países de modernidade precoce, como a Argentina e o Uruguai. Com base em uma forte imigração europeia, que se instalou em territórios já “depurados” das populações indígenas autóctones, ali se construíram avançados sistemas de proteção social, apoiados em uma distribuição da renda aceitável, ou mesmo bastante igualitária, como no caso do Uruguai.

O Estado Desenvolvimentista latino-americano cumpriu os mesmos papéis e funções que a literatura mais recente tem atribuído aos Estados Desenvolvimentistas do leste asiático, em especial o Japão, a Tailândia e a Coreia do Sul¹⁰. Sob o desenvolvimentismo, o ativismo e a regulação estatal foram notáveis, indicando a importância e o profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo em muitos países da região¹¹. E seus resultados foram significativos, tanto no plano econômico quanto no plano social. Por volta de 1980, muitos países, sob a liderança estatal, tinham já construído instituições básicas da regulação capitalista, infraestrutura e as bases da acumulação industrial, deixando para trás o passado exclusivamente exportador das suas economias. Mais importante ainda, os Estados Desenvolvimentistas foram especialmente ativos na transformação das estruturas sócio-econômicas da região. Sob sua égide, o empresariado e os trabalhadores assalariados urbanos, juntamente com as novas classes médias, emergiram e passaram a ocupar lugar proeminente na nova etapa de desenvolvimento. Massas camponesas foram conduzidas às cidades, tornaram-se letradas e experimentaram melhoras na sua saúde.

O fato de que as políticas sociais cumpriram essencial papel nestes processos costuma ser ignorado. Diferentemente, aqui é reforçado, sob o conceito de desenvolvimentismo de bem-estar (Kwon, 2003; Draibe e Riesco, 2007). Mas é certo, também, que o sistema de políticas sociais erigido sob a liderança desenvolvimentista trouxe consigo o viés “industrialista” do seu objetivo primeiro, qual seja, a prioridade de proteção aos traba-

10 É clássica a definição do Estado Desenvolvimentista com que Chalmers Johnson (1982) qualifica os Estados do leste e sudeste asiáticos, especialmente o Japão. Desenvolvimentista é aquele Estado no qual predominam as funções de orientação do desenvolvimento, mais que as de regulação, no tocante às atividades privadas. Em economias de desenvolvimento tardio, o Estado conduziu, ele próprio, o processo de industrialização. Chang (1999) chama a atenção para as características de autonomia, capacidade institucional, organização e planejamento daqueles Estados.

11 Para a descrição das funções desenvolvimentistas do Estado Brasileiro, ver Draibe, 1985, p.20.

lhadores assalariados que ingressavam na nascente indústria e nos setores comerciais correlatos (Draibe, 2007). O regime de bem-estar aqui erigido enquadra-se no tipo meritocrático ou conservador, ou ainda bismarkiano, na classificação de Esping-Andersen. Ou seja, foram, desde o início, referidos ao homem-provedor, legitimado por sua inserção no mercado de trabalho, e à mulher-cuidadora, esta última característica reforçada, mais ainda, pelo viés “familista” que imperou desde as origens (Draibe, 2007).

Sistemas públicos de educação e, em menor grau, de saúde, foram estabelecidos, embora, por muito tempo, com coberturas limitadas. A educação básica, diga-se de passagem, ocupou quase sempre lugar central nas ex-colônias espanholas e, em quase todos os países, a universidade precedeu mesmo a expansão da educação básica. Contrariamente, em países de tradição e legado escravistas como o Brasil, a educação básica e a média foram sistematicamente relegadas às margens da política social, em geral restrita ao atendimento da elite e de setores médios.

Mas, os graus de exclusão social tenderam a permanecer em patamar elevado. De fato, embora com variações, pode-se dizer que, em geral, a população rural, os pobres urbanos e a massa de integrantes do crescente mercado informal de trabalho permaneceram às margens dos modernos sistemas de proteção social e mesmo dos programas básicos universais de educação e saúde. Ao final do ciclo desenvolvimentista, a “dívida social” acumulada na região mostrava dimensões significativas, o seu resgate constituindo um dos temas centrais da agenda social regional dos anos 1980.

O desenvolvimentismo manifestou-se sob diversas formas e desenvolveu-se em tempos diversos. Em alguns casos, a estratégia não foi implementada, senão dos anos 1960 em diante. Em muitos países, teve início com golpes militares, enquanto em outros foi conduzida por governos democráticos ou quase-democráticos. Alguns alcançaram seu apogeu sob regimes militares, como foi o caso do Brasil, ou sob governos de esquerda,

como o Chile de Allende, ou mesmo revolucionários, como Cuba. Mas, em geral, o bloco no poder tendeu a ser conduzido pelas novas burocracias, de extração média, com apoio das emergentes camadas burguesas e de trabalhadores, dos pobres urbanos e, ainda, em muitos casos, do camponato (Cardoso e Falleto, 1973; Draibe e Riesco, 2009; Draibe, 1985).

Seguramente, nenhum fator individual, isoladamente, logra explicar as diferenças nos avanços e resultados do período desenvolvimentista. Já no Quadro 1, alinhávamos as características diferenciadoras dos quatro padrões históricos ou rotas da modernização dos países latino-americanos. Ali, foram considerados fatores econômicos, sociais e políticos que estariam na origem remota daquelas trajetórias. Mais próximos à crise dos anos 1930, é possível, indicar ainda fatores e condições que, com muita probabilidade, tenham influenciado o desempenho da estratégia desenvolvimentista, nos vários países da região: o tipo de economia exportadora e o grau de avanço mercantil com que evoluiu até a crise de 1929¹²; o grau de diferenciação social alcançado, em especial a presença de setores médios urbanos com capacidade de mobilização e expressão das demandas; o destino e posição das antigas elites dominantes na nova configuração de poder pós-1930 etc.

2.3 Crise dos ELADBES: vítimas do próprio sucesso?

O outro passo intelectual indispensável é o de entender a crise dos ELADBES, após seus quase cinquenta anos de expansão e desenvolvimento, no período 1930-1980.

12 Já, o seminal ensaio de Cardoso e Falleto (1973) indicava diferenças no ponto de partida, quais sejam: as naturezas diversas das economias exportadoras dos tipos enclave, plantation e hacienda; as diferenças de estrutura social que geraram; assim como suas distintas relações com o exterior. Cardoso de Mello (1982) chamou a atenção para o desenvolvimento de economias mercantis exportadoras, como a economia cafeeira brasileira, que apresentavam, já às vésperas da crise, potencialidade virtual para a reordenação do padrão de acumulação capitalista.

Muitos e conhecidos, têm sido os argumentos mobilizados na literatura dedicada a analisar a crise do desenvolvimentismo e dos sistemas de proteção social erigidos sob a sua égide: a estagnação econômica, o protecionismo, o “populismo”, o corporativismo, o clientelismo, a patronagem e a corrupção, entre outros. Não se trata, aqui, de discutir e/ou negar cada um deles, até porque algum grão de verdade sempre pode ser encontrado no vasto material histórico e empírico mobilizado nessas argumentações.

Interessa-nos, antes, sugerir - ainda com objetivos metodológicos - que a explicação da crise dos ELADBES deve ser buscada (também) no seu próprio sucesso. Em outras palavras, talvez se possa pensar que tenha sido o êxito do paradigma desenvolvimentista em transformar a estrutura social latino-americana o que, finalmente, tenha provocado a sua obsolescência. Afinal, sob seus estímulos foram criadas as bases sociais e econômicas que, no momento posterior, passaram a sustentar o paradigma neoliberal de crescimento. A rápida urbanização e a massificação da educação básica, desde logo, ampliaram a consciência popular e a opinião pública acerca das limitações do crescimento, estimulando a crítica e novas demandas por menos pobreza, mais igualdade etc.

Mas, também a industrialização, a expansão dos serviços e a modernização agrícola soldaram as bases para a emergência de novos atores. De um lado, um moderno empresariado, cada vez mais assertivo e disposto a “concorrer” com o Estado, assumindo áreas de atividades produtivas antes distantes de suas possibilidades de investimento¹³. De outro, as novas classes médias assalariadas, afluentes, cada vez mais demandantes de produtos

13 As campanhas pela desestatização e privatização das grandes empresas estatais começaram, em alguns países, bem antes da implementação do paradigma neoliberal, como foi o caso do Brasil.

e serviços diferenciados e de qualidade – bem além do que dispunham sob a política de substituição de importações e serviços públicos universais¹⁴.

Não é difícil entender estarem aí criadas as bases sociais que apoiariam, posteriormente, as novas estratégias de desenvolvimento, implementadas sob o signo do Consenso de Washington, da metade dos anos 80 em diante. A nós interessa, aqui, identificar, nos seus grandes traços, as novas características dos sistemas de proteção social da região, sob aquele novo paradigma.

2.4 A hegemonia liberal: duas ondas de reformas dos ELADBES

Ampla e disseminada literatura já registrou, suficientemente, os resultados socialmente adversos da globalização e da forte experimentação neoliberal que, desde os anos 1980, vêm alterando a fisionomia sócio-econômica e institucional da região. Apontando para as significativas mudanças da estrutura produtiva¹⁵ e para as baixas taxas de crescimento, os estudos chamam a atenção, sistematicamente, para o crescente “mal estar social” instaurado na região, em especial o aumento dos níveis de pobreza e o crescimento da desigualdade, juntamente com o crescimento do desemprego e da informalização do trabalho¹⁶.

Os sistemas latino-americanos de políticas sociais também passaram por mudanças profundas, na maior parte dos países da região. Seguindo

14 Em muitos países, como o Brasil, por exemplo, a produção privada de serviços sociais de qualidade, especialmente em educação e saúde, começou sob os governos militares, ainda no período desenvolvimentista, e bastante estimulada pelo seu modelo de desenvolvimento.

15 Além das mudanças demográficas e da aceleração da urbanização, a literatura se refere especialmente aos movimentos de desindustrialização, do crescimento dos serviços e do setor primário de exportação (mineração e agroindústria).

16 Embora reconhecendo que, em situações internacionais favoráveis, como a que preponderou entre 2000 e 2008, as taxas de crescimento, desemprego, pobreza e desigualdade apresentem comportamentos mais positivos, os estudos não deixam também de assinalar a incapacidade da região em retomar seus padrões históricos de crescimento (com exceção, talvez, do Chile), assim como a sua falência em extirpar a pobreza e reduzir substantivamente a desigualdade e o desemprego.

as tendências gerais e, em boa medida, a agenda das instituições internacionais, especialmente as de Bretton Woods, dois eixos haveriam de reestruturar aqueles sistemas: a provisão mercantil dos bens e serviços sociais e o reforço e a expansão de programas sociais focalizados em grupos pobres vis-à-vis os programas sociais universais. Na agenda social latino-americana propugnada pela regulação liberal, ganharam centralidade o tema da pobreza, as redes sociais de proteção mínima e os programas de transferência monetária apoiados em testes de renda. Ao mesmo modo, as ONGs e o setor privado ocuparam espaços crescentes na provisão social.

Qual o sentido dessas mudanças? Teriam sido os ELADBES absolutamente eliminados e substituídos por um outro padrão ou regime de bem-estar? Dito de outro modo, o novo paradigma teria trazido consigo e implementado, na América Latina, um outro tipo de Estado de Bem-Estar, mais coerente com os princípios e valores do radicalismo neoliberal?

Na perspectiva da metodologia da análise comparativa que interessa a este trabalho, é importante observar que as (intermináveis) reformas dos programas sociais, implementadas sob o neoliberalismo, não obedeceram a um padrão único, na América Latina, nem afetaram de modo homogêneo os países. E nem poderiam, dadas, não só as características originais distintas daqueles sistemas, como também as distintas orientações políticas sob as quais se implementaram.

Por outro lado, é conveniente, também, entender que as reformas foram implementadas em duas ondas de significados diferentes: uma primeira, nos anos 80 (encabeçada pela reforma radical do Chile) e, uma segunda, implementada nos anos 90, após as fases mais agudas dos ajustes fiscais e com gastos sociais crescentes, sob regimes democráticos e a expansão dos direitos políticos e sociais (Draibe, 2002). Entre a primeira e a segunda, para além de mudanças de ênfases e modelos, também se estabeleceram relações de *path dependency*, variando segundo os países

e sistemas de proteção social. O quadro se mostra mais complexo, quando se considera, também, na segunda onda de reformas, certas mudanças de orientações por parte das agências multilaterais, além do aumento e explicitação de suas estratégias conflitivas em relação às reformas dos programas sociais na região.

3. Os ELADBES e o legado da regulação liberal

Que resultados podem ser imputados à condução liberal no campo das políticas sociais? A resposta não é simples e a literatura é ainda pouco conclusiva a respeito. Não se pode negar a importância das mudanças ocorridas, as tendências de fragilização dos programas sociais e de *re-trenchment* do Estado de Bem-Estar nem, ainda, o fato de que, aparentemente, sob a orientação liberal, romperam-se as relações virtuosas entre crescimento econômico e política social. (Draibe, 1995). Ainda assim, é difícil afirmar que as estruturas prévias dos sistemas latino-americanos de proteção social tenham sido eliminadas ou mudadas na sua substância.

Mas tais resultados, além de controversos, não esgotam o conjunto dos processos de transformações experimentados pelos países latino-americanos, muito menos seus significados estruturais e históricos. Para os objetivos deste trabalho, é conveniente registrar, ainda que brevemente, alguns dos principais vetores de mudanças e seus possíveis significados. Pode-se, assim, entender que:

o novo paradigma promoveu o declínio do Estado Desenvolvimentista e do tipo de desenvolvimento sócio-econômico por ele liderado, assim como implementou alterações substanciais nas estruturas das economias e dos Estados. Mas, em boa medida, reforçou tendências de modernização já em curso no padrão desenvolvimentista anterior;

ou seja, sob a direção neoliberal, a transformação da estrutura social, não apenas seguiu como, em muitos países, acelerou-se. Manifestações desse movimento podem ser encontradas na aceleração da urbanização e da transição demográfica; na consolidação de elites empresariais modernas e no desenvolvimento e transformação massivos dos assalariados urbanos¹⁷; na elevação do patamar de escolaridade da população e melhora dos indicadores de saúde.

sob o *Washington Consensus*, gerou-se na região um ambiente fortemente favorável às empresas e especialmente aos investidores estrangeiros, mas, ao mesmo tempo, introduziu-se uma sorte de instabilidade intrínseca nas economias, relacionada aos altos índices de endividamento, à maior dependência de fluxos financeiros externos e aos sistematicamente modestos níveis de crescimento;

modernos padrões de vida foram introduzidos e/ou expandidos na região, incluindo-se aí serviços sociais diferenciados, voltados, entretanto, para o consumo quase exclusivo dos setores altos e médios afluentes;

nos planos dos valores, as mudanças são significativas, assinalando a emergência de novos mapas cognitivos e valorativos referentes ao Estado, à economia, à liberdade, à justiça social, aos papéis e às relações desejáveis entre o Estado, a economia e os indivíduos. São também significativas as mudanças de mentalidade das massas populares latino-americanas, cada vez mais afastadas dos modos de ver e pensar conservadores, próprios do comunitarismo de base agrária, em direção a valores liberais, cosmopolitas, mas sobretudo

17 Através de processos como a entrada massiva das mulheres na força de trabalho; a redução de postos de trabalho industriais e das empresas estatais e o crescimento dos serviços, da subcontratação e do outsourcing; o aumento da precarização e informalização do trabalho.

individualistas e competitivos. Ainda assim, novas formas de solidariedade vêm se desenvolvendo na região.

ainda nesse plano, espalharam-se entre as elites e as classes médias valores anti-estatistas relativamente fortes, contaminando a legitimidade de instituições públicas decisivas para a manutenção e expansão da coesão social;

É sobre o conjunto destas transformações e, em parte, reagindo a elas, que se vem definindo a nova agenda social regional.

4. Notas finais: um neo-Desenvolvimentismo em formação?

Mudanças recentes nas economias, na vida política e nos modos de pensar autorizam o analista a acreditar estar próximo o esgotamento do ciclo de hegemonia neoliberal na América Latina. E muitos o têm feito. Na verdade, a região parece encontrar-se, outra vez, frente a escolhas de novos paradigmas de crescimento econômico e de desenvolvimento social. A crescente recusa do modelo neoliberal enraíza-se em movimentos sociais e políticos de grande amplitude, expressos em resultados eleitorais da última década assim como na ampliação do debate sobre as possibilidades de retomada do crescimento, sob padrões socialmente mais igualitários.

Estaria emergindo, na região, um novo círculo virtuoso entre crescimento econômico, *Welfare State* e democracia, uma nova onda de política desenvolvimentista progressista, enfim, um neo-desenvolvimentismo presidido por um Estado Neo-Desenvolvimentista de Bem-Estar?

Desde logo, a relação com o passado longe está de ser regressista. Isto é, tal como vem se delineando presentemente, a nova estratégia não parece ser nem o mero retorno aos termos da economia política do desenvolvimentismo, nem a simples reinvocação dos princípios e orientações que pautaram a estratégia neoliberal. Provavelmente, como ademais

é comum nos desenvolvimentos históricos e nas conjunturas de mudanças, desenvolve-se, antes, na trajetória aberta por aquela dupla experiência histórica, eliminados os extremismos, radicalismos ou lacunas de uma e outra. No caso da política social, sempre, é claro, de acordo com as características e tradições dos sistemas de proteção social existentes e, principalmente, segundo os estágios de desenvolvimento sócio-econômico dos respectivos países.

Resta lembrar, que o avanço da América Latina na sua nascente estratégia desenvolvimentista do século XXI se determinará, principalmente, no espaço da política, na medida em que seja possível compor, de modo estável, uma aliança social e política como a que impulsionou o desenvolvimentismo do século XX. Isto, de um lado. De outro, a possibilidade de um novo padrão desenvolvimentista dependerá, também, do avanço da integração regional. Na economia globalizada, as chances de êxito da América Latina repousam fortemente na sua capacidade de aglutinação de recursos, vantagens relativas e forças políticas, que aumentem seu protagonismo no jogo global. Será provavelmente no marco da integração, que a América Latina poderá projetar-se como potência competitiva do século XXI, apoiada nas dimensões favoráveis da sua população, dos seus indicadores sociais, nas emergentes modernas burguesias e setores assalariados, nas estratégias de desenvolvimento integrado da infraestrutura moderna, de indústrias de ponta, de ciência e tecnologia, entre outros aspectos.

A argamassa fundamental de um projeto desta magnitude conformaria, sem dúvida, um novo contrato social, baseado em um moderno Estado de Bem-Estar, capaz de impulsionar a coesão social regional e estabelecer as bases de uma cidadania além-fronteiras. Aqui, talvez, estivessem delineadas as bases de um *Estado Neo-Desenvolvimentista de Bem-Estar Latino Americano*.

Welfare State and development strategies in Latin America. A new developmentalism in gestation?

Abstract

This essay has objectives mainly methodological. It indicates principles, parameters and an analytical frame we consider interesting to the studies on social policy and development in Latin America region. Specially on the different strategies of development and the evolution of Welfare State in it.

Latin America is emerging from a century of transformation—from a traditional agrarian economy to an urban industrial one—in which countries have taken diverse historical paths. State-led transition has followed two successive development strategies. From the 1920s up to the 1980s, state developmentalism has mostly successfully assumed the twin challenges of economic and social progress. In the last two decades of the century, Latin American states adopted the policies of the Washington consensus, which emphasized the importance of business in the framework of globalization and benefited the affluent few. What were the characteristics and functions of the Welfare State in both development strategies?

The article suggests that in order to reduce the extremely heterogeneous social and economic conditions in the region, it is indispensable to fix the different starting point and the various paths of development pursued by group of countries towards modernity. It also suggests that the two development strategies, far from annulling itself, constitute a basis for the emergence of the next. Thus, the exhaustion of the liberal strategy opens the way not to return to the developmental strategy, but rather to the emergence of another one that will reset in new foundations for the development, social policy and democracy

Keywords: Welfare State. Social protection systems. Latin America. Economic development. Integrated analysis.

Referências

AMENTA, Edwin. What we know about the development of social policies. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYR, Dietrich (Eds.). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge Univ. Press, 2003.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

CARDOSO, F. Henrique; FOXLEY, Alejandro. **América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento**. São Paulo: Elsevier Editora, 2009.

CARDOSO, F. Henrique; FALLETO, Enzo. **Dependency and Development in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1973.

CASTLES, Francis. Welfare State Development in Southern Europe. **West European Politics**, 18 (2), p. 291-313, 1995.

_____. (Ed.). **Families of Nations: patterns of public policy in western democracies**. Aldershot: Dartmouth, 1993.

CHAKRABARTY, Dipesh. **Provincializing Europe: postcolonial thought and historical difference**. (Princeton Studies in Culture/Power/History.) Princeton: Princeton University Press, 2000.

CHANG, Ha-Joon.. The Economic Theory of the Development State. In: WOO-CUMMINGS, Meredith (Ed.). **The Development State**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999. p. 182-199.

_____. **The Role of Social Policy in Economic Development: some theoretical reflections and lessons from east Asia**. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context. Genève: UNRISD, 2002.

COSTA, Sergio. 2005. **Muito além da diferença: (im)possibilidades de uma teoria social pós-colonial**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/poscolonialismomana-Sérgio%20Costa.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2005.

DRAIBE, Sônia M. **Rumos e Metamorfoses**. Paz e Terra: São Paulo, 1985.

_____. An Overview of Social Development in Brazil. **CEPAL Review**, Santiago, Chile, nº 39, p. 47-61, 1989.

_____. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise e das reformas. **Cadernos de Pesquisa nº 30**, Campinas, NEPP/UNICAMP, 1995.

_____. Brasil, 1980-2000. Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Cadernos NEPP nº 65**, Campinas, NEPP-UNICAMP, 2002.

_____. Virtudes y Límites de la Cooperación Descentralizada en Pro de la Cohesión Social y del Combate a la Pobreza: reflexiones y recomendaciones. In: GODINEZ ZUÑIGA, V. M.; ROMERO, M. H. **Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Union Europea - America Latina**. URB-AL, Diputacion de Barcelona. Municipalidad Valparaizo: Valparaizo, 2004.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. **Serie estudios y Perspectivas n. 55**, México, CEPAL de México, División de Desarrollo Social, ago. 2006.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____. Introduction and Chapter 1. In: RIESCO, Manuel (Ed.). **Latin America: a new developmental welfare state model in the making?** London: Palgrave MacMillan, 2007.

_____. Latin America: a new social agenda in the making? **Italian Journal of Social Policy**, nº 1, Gennaio/Marzo, 2008.

_____. Social Policy and Development in Latin America: the long view. **Social Policy & Administration**, vol. 43, nº 4, p. 328–346, aug. 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. Hybrid or Unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state. **Journal of European Social Policy**, 7(3), 1997.

_____. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. New York: Oxford, 1999.

_____. **Why We Need a New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FERRERA, Maurizio. **Il Welfare State in Italia**: sviluppo e crisi in prospettiva comparata. Bologna: Il Mulino, 1984.

_____. The Southern Model of Welfare in Social Europe. **Journal of European Social Policy**, 6, 1, p. 17-37, 1996.

_____. General Introduction in MIRE. In: ASCOLI, U. et al. (Coords.). **Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du SUD** – vol.3 – Rencontres de Florence. Paris: MIRE, 1997.

_____. Reconstructing the Welfare State in Southern Europe. In: KUHNLE, S. (Ed.). **Survival of European Welfare State**. London: Routledge, 2000.

_____. **Democratisation and Social Policy in Southern Europe**: from expansion to “recalibration”. Draft Working Document UNRISD Project on Social Policy and Democratization. Geneva: UNRISD, 2005.

GIDDENS, Antony. **The Third Way**: the renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press, 1998.

GOODMAN, Roger; WHITE, Gordon. Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model. In: GOODMAN, R.; WHITE, G.; KWON, H. J. (Eds.). **The East Asian Welfare Model**: welfare orientalism and the State. London: Routledge, 1998.

GOODMAN, Roger; WHITE, Gordon; KWON, Huck-Ju (Eds.). **The East Asian Welfare Model: welfare orientalism and the State**. London: Routledge, 1998.

GOUGH, Ian. 2000. **Welfare State in East Asia and Europe**, 2000. Paper presented at the session Toward the new social policy agenda, Annual World Bank Conference on Development Economics Europe, Paris, 27 jun. 2000.

_____. Welfare regimes: on adapting the framework to developing countries. **Global Social Policy Program**. Working Paper 1. Univ. Bath, 1999.

_____. **The Political Economy of the Welfare State**. London: McMillan, 1979.

HOLLIDAY, Ian. Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. **Political Studies**, vol. 48 (4): 706-23, 2000.

JONES, Catherine. The Pacific challenge: confucion welfare state. In: JONES, Catherine. **New perspectives on the Welfare State in Europe**. London: Routledge, 1993.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982.

KWON, Huck-Ju. **The Economic Crisis and the Politics of Welfare Reform in Korea**. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context, Genève, 2002.

_____. **Transforming the developmental welfare states in East Asian**: a comparative study of the East Asian countries. Background paper for the UNRISD Project Social Policy in a Development Context. Paper. Genève: UNRISD, 2003.

_____. **The Welfare State in Korea**: the politics of legitimation. London: St. Martin's Press, 1999.

_____. Beyond European Welfare Regimes: comparative perspectives on East Asian Welfare systems. **Journal of Social Policy**, 26, p. 467-484, 1997

MKANDAWIRE, Tandika. **Social policy in a development context**. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2001.

MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich (Ed.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MIDGLEY, James. **Assets in the Context of Welfare Theory**: a developmentalist interpretation center for social development Washington University in St. Louis. Washington: Working Paper Nº 03-10, 2003.

_____. **Social development**: the developmental perspective in social welfare. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

MIDGLEY, James; SHERRADEN, Michael. The social development perspective in social policy. In: MIDGLEY, James, TRACY, Martin B.; LIVERMORE, Michelle (Eds.). **Handbook of social policy**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. p. 435-446.

MORENO, Luis. Spanish development of Southern European welfare. In: KUHNLE, Stein (Ed.). **Survival of the European Welfare State**. London: Routledge, 2000a. p. 146-65.

_____. **Spain, a via media of welfare development**. Paper presented at the Canterbury Conference on the Future of Welfare in Europe, July, 2000, 2000b.

_____. The Spanish development of Southern welfare. **Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC)**, Working Paper, p. 97-04, 2001.

MORENO, Luis; SARASA, Sebastián. The Spanish 'Via Media' to the Development of the Welfare State, **IESA-CSIC**, Working Paper, p. 92-13, Madrid, 1992.

PREBISCH, Raul. **El Desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus Principales Problemas**. Santiago: Cepal, 1949.

RIESCO, Manuel (Ed). **Latin America - a new developmental welfare state in the making?** UNRISD Series Social Policy und A Development Context. London: Palgrave, 2005. (forthcoming).

RIMLINGER, Gaston V. **Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America, and Russia**. New York: John Wiley and Sons, 1971

SABEL, Charles; ZEITLIN, Jonathan. **Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: the new transformation of Europe**. Draft prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments, Ioannina, Greece, 21-22 May, 2003.

SARACENO, C. Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado del Bienestar italiano. In: SARASA, S.; MORENO, L. (Eds.). **El Estado del Bienestar en la Europa del Sur**. Madrid: CSIC, 1995. p. 261-288.

SEN, Amartya **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SKOCPOL, Theda. Conclusion. In: MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. **Protecting Soldiers and Mothers**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

SHERRADEN, Michael. **Assets and the poor: a new American welfare policy**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1991.

TAYLOR-GOOBY, Peter. **The Silver Age of the Welfare State**: resilience and contingency, 2001. Presented at Hellenic Social Policy Association Inaugural Conference, Democritus University of Thrace, May 10-13, 2001. Disponível em: <http://www.bath.ac.uk/~hsstp/elepekp/Paper_Taylor_Gooby.doc>.

_____. Convergence and Divergence in European Welfare States. In: JOWELL, R. et al. (Eds.). **European Social Attitudes**: the 3rd ISSP report. Aldershot: SCPR/Ashgate, 1998.

THERBORN, Göran. **European Modernity and Beyond**: the trajectory of european societies 1945-2000. London: Sage Publications Ltd., 1995.

_____. **Between Sex and Power. The family in the world of the 20th Century**. Paper presented at the Yale Colloquium on Comparative Social Research, 24 oct., 2002.

_____. **Between Sex and Power**: family in the world, 1900-2000. Routledge, London, (2004a).

_____. **Familias en el mundo historia y futuro en el umbral del Siglo XXI** . Paper presentado en la Reunión de Expertos Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. CEPAL, Santiago, 28-29 octubre de 2004, 2004b.

VANDENBROUCKE, Frank. **The Active Welfare State**, 2005. Paper presented the 1st International Research Conference on Social Security, Antuerpia, 5-7 May, 2005 Disponível em: <<http://www.issa.int/engl/publ/2contanvers.htm>>. Acesso em 07 mar. 2005.

WILENSKI, Harold. **The Welfare State and Equality - Structural and Ideological Roots of Public Expenditures**. Berkeley: University of California Press, 1975.

Recebido: 16/02/2011

Aceite final: 13/05/2011