

35º ENCONTRO DA ANPOCS

GT05 - Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos

**Política social e desenvolvimento na América Latina na década de
2000: homogeneidade ou diversidade?**

Rodrigo Cantu

Caxambú, MG

2011

INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social dos países latino americanos dificilmente se encaixam nas classificações elaboradas para países com economias avançadas (Wehr, 2009; Barba, 2007). Na América Latina, não há coberturas plenamente universais – como é o caso na Escandinávia, onde o direito aos benefícios, sob fundamentos republicanos, cobre todos os cidadãos. Como nos países da Europa central, a proteção está ligada ao trabalho; mas a fragmentação do mercado de trabalho em uma considerável parcela informal distingue mais uma vez a América Latina. A região passou a adotar apenas recentemente medidas semelhantes às existentes em regimes liberais, como políticas públicas focalizadas. No entanto, ainda que as reformas neoliberais tenham alterado várias feições econômicas, a residualização das políticas sociais latino americanas se concretizou, nos diferentes países, em graus muito distintos.

Aplicadas à América Latina, essas classificações tradicionais só se tornam adequadas se acompanhadas de qualificações mais finas. As formulações de um regime conservador – nos termos da clássica formulação de Esping-Andersen (1990) – são apropriados por Barrientos (2009) na caracterização daquilo que ele chama de regime conservador informal. Ao atrelar os benefícios ao trabalho formal e considerar a família como unidade do sistema, os países latino americanos se aproximam do regime conservador. A fragmentação do mundo do trabalho em uma esfera formal e outra informal faz com que esse regime só se realize parcialmente. Até a década de 1980, a região é marcada por essa modalidade de proteção social. Barrientos considera, contudo, que as reformas neoliberais das últimas décadas tiveram efeitos irreversíveis e, assim, a América Latina estaria lentamente se acomodando em um regime não mais conservador informal, mas liberal informal. Ross Schneider (2009) e Ross Schneider e Soskice (2009) também enfatizam o papel da informalidade. Para esses autores, o sistema de bem estar, nessas condições, falha em sua função de diminuir desigualdades e – associada a fatores como sistema educacional elitista e trabalho organizado fraco – reproduz as enormes distâncias econômicas já existentes.

Tal caracterização, tomando o subcontinente como conjunto, oferece um ponto de referência simples e claro para o entendimento das políticas de bem estar. Sua utilidade se reduz, porém, conforme se reconhece que o grande número de países da América Latina dificilmente pode ser subsumido em uma única descrição. É com base nessa intuição – da diversidade política, econômica e social dos países da região – que alguns autores se dedicaram a inventariar grupos com propriedades semelhantes, ao invés de assumir uma unidade.

Embora considerando um conjunto mais amplo – num total de 32 países em desenvolvimento –, cabe mencionar o estudo de Rudra (2007). A autora apresenta três grupos de países, distintos sobretudo com relação ao grau de comodificação do trabalho e do papel produtivista ou protetor do Estado. Nesse esquema, os países da América

Latina se distribuem pelos três grupos. Países como Chile, Colômbia e Costa Rica se encontram no grupo que privilegia a comodificação do trabalho e a proteção social produtivista. Bolívia, El Salvador estão no grupo dos países onde há um menor grau de comodificação do trabalho e onde o Estado adota medidas mais protetoras em questões de bem estar. No grupo de países com características duais, ou seja, dos dois grupos anteriores, estão Argentina, Brasil, México e Uruguai.

O trabalho de Rudra tem ainda o mérito de dar atenção a uma diversidade pouco relevada: aquela entre países menos desenvolvidos. Países em desenvolvimento – ou, na maioria das vezes, blocos deles – são comumente contrastados com as variantes de capitalismo avançados. É assim que, na tradição dos estudos sobre variedade de capitalismo (VoC), difundida por Hall e Soskice (2001), Ross Schneider (2009) propõe suas economias de mercado hierárquicas (HMEs) para o caso latino americano e Nölke (2009) sugere a existência de economias de mercado dependentes (DMEs) no leste europeu, ao comparar essas regiões com as economias de mercado liberais (LMEs) e coordenadas (CMEs). Ou essa proeminente abordagem comparativa de sistemas produtivos (VoC) tem razão desconsiderar a heterogeneidade em meio a países em desenvolvimento – pois ela seria irrelevante em comparação com a complexidade socioeconômica e institucional das economias avançadas – ou, criada e adotada sobretudo por investigadores de países desenvolvidos, se trataria de uma mera descortesia etnocêntrica com realidade igualmente complexas.

O presente estudo tem a intenção de reconhecer a diversidade em meio às sociedades latino-americanas e se questiona sobre essa diversidade na esfera da proteção social. Os esforços para identificar essa diversidade já começam a ser numerosos. Mesa-Lago (1994) já admitia distintos graus de maturidade dos sistemas de proteção social na América Latina. Esse autor apota países pioneiros (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), intermediários (Costa Rica, Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela) e tardios (Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras) quanto ao desenvolvimento de seus sistemas de bem estar. Filgueiras (1998) avalia o trabalho de Mesa-Lago menos como uma classificação que como o posicionamento dos países em um contínuo de um suposto desenvolvimento de seus sistemas. Como alternativa, ele propõe três tipos de regimes de bem estar: universal estratificado, dual e excludente. No primeiro, se incluem Argentina, Chile e Uruguai; países que lograram cobrir a maior parte da população, apesar de uma estratificação dos benefícios. Filgueira argumenta que, apesar dessa fragmentação e hierarquização da proteção, as medidas do regime universalista estratificado de fato atenuam as diferenças socioeconômicas produzidas pela comodificação do trabalho. Esse não é o caso no regime dual – representado por Brasil e México – nos quais, devido a cobertura incompleta, o sistema de proteção social intensifica a estratificação social. Em países como Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua, onde vigora um regime excludente, a baixa cobertura, associada ao favorecimento de poucos grupos

profissionais, agrega privilégios a grupos já privilegiados.

O trabalho mais recente de Juliana Franzoni (2008) se apoia em uma sofisticada análise estatística (análise de *cluster*) e apresenta uma classificação com três grupos. Assim como em Rudra (2007), os resultados de Franzoni mostram uma divisão entre um grupo de estatal focalizado (Argentina e Chile) e outro estatal estratificado (Brasil, Uruguai, Costa Rica e México). Em ambos a comodificação do trabalho é relativamente bem sucedida e o contraste repousa sobre a forma de ação do Estado: residual e focalizada ou estratificada pela informalidade. Todavia, enquanto esses dois modelos são operados pelo Estado há ainda um terceiro grupo operado pelas famílias. O regime familiarista é característico de países com baixa cobertura de proteção social e políticas sociais muito limitadas, tanto com relação ao gasto quantitativo quanto aos resultados atingidos.

As abordagens mencionadas acima indicam a importância de aspectos como o percurso do país no desenvolvimento de um sistema de bem estar, a cobertura, sua eventual fragmentação e a maneira como são realizados os gastos. Além disso, as transformações econômicas nas décadas de 1980 e 1990 produziram novas configurações nas quais uma das oposições mais presentes é a integração da proteção social nas intenções do sistema produtivo (proteção produtivista) ou sua desvinculação desse sistema, protegendo a sociedade da economia (protecionista).

O presente trabalho investiga os diferentes regimes de proteção social na América Latina considerando esses critérios mencionados acima. Optou-se pela utilização da análise de componentes principais (ACP) para o estudo dos dados. Já tendo demonstrado seu poder heurístico em trabalhos como Amable (2003), essa técnica projeta as variáveis em eixos que, reduzindo a complexidade dos dados, permite uma melhor visualização da interação entre essas variáveis. Ao contrário da análise de *cluster*, na qual o conjunto de variáveis é considerado para a produção de grupos com perfis semelhantes, a ACP constrói dimensões nas quais os indivíduos – no caso, países – se opõem segundo propriedades pertinentes¹. Isso proporciona uma estrutura de diferenças que pode ser comparada com uma outra estrutura de variáveis subjacentes por meio de variáveis suplementares.

Com os resultados dessa análise, procuramos sugerir a vigência de quatro regimes de bem estar na América Latina na década de 2000. Primeiro, um regime desenvolvido liberal, que se refere aos países com sistemas de proteção mais desenvolvidos, comparados com os outros do sub-contidente. Essa posição é acompanhada por uma reduzida desmercantilização de vários aspectos relevantes ao bem estar; por isso, a qualificação de liberal. O segundo regime foi denominado de

¹ Esse procedimento se difere daquele utilizado por Franzoni (2008) principalmente nos critérios para a construção das diferenças entre regimes de proteção social. Franzoni utiliza uma extensa lista de variáveis para produzir seus grupos. O presente trabalho se concentra em um pequeno mas relevante número, 16 variáveis ativas, para produzir os diferentes perfis de proteção; outras variáveis são colocadas como suplementares para analisá-las depois do resultado das variáveis ativas.

intermediário liberal. Suas características são semelhantes a do primeiro grupo; se distinguindo, todavia, pelo menor grau de desenvolvimento do sistema de proteção. Dois outros regimes são propostos, nos quais o grau de desenvolvimento do sistema de proteção social é baixo. Na falta de uma cobertura estatal as famílias assumem diversas tarefas de descomodificação. Asotamos o termo “familiarização” da proteção social para esse fenômeno. Diferenciamos, finalmente entre um regime familiar-produtivista e outro familiar-protecionista.

O trabalho está organizado da seguinte maneira. Após essa introdução, há uma segunda seção, na qual são descritos os dados e o método estatístico utilizado. Na terceira seção, interpretamos os resultados da análise estatística. Uma quarta seção discute o agrupamento dos países, com base nos resultados da análise estatística, que serve de base à classificação em quatro regimes de proteção social. Concluímos com breves considerações finais.

MÉTODO E DADOS

Os dados foram recolhidos junto a diversas fontes como Cepal, Unesco, OIT e OMS para dezessete países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Diversos índices produzidos em artigos específicos também foram incorporados. As variáveis foram separadas de duas maneiras. Primeiro, foram distinguidas as variáveis ativas utilizadas na ACP das suplementares. Optamos por utilizar um número limitado de variáveis ativas para captar apenas os efeitos de desenvolvimento (amplitude da cobertura e volume dos gastos) e estrutura (residualização/comodificação *versus* descomodificação). As variáveis restantes foram colocadas como suplementares, de modo que, mesmo sem contribuir na distinção entre os países, elas puderam ser consideradas como uma estrutura subjacente para o entendimento dos diferentes perfis nacionais. O conjunto de variáveis foi colocado sob nove rubricas para um melhor organização. As rubricas, as variáveis, o período considerado e as fontes estão na tabela 1:

TABELA 1 – Variáveis ativas e suplementares

Variáveis ativas		
<i>Volume dos gastos sociais</i>		
G_S_PIB	Gasto social total - % PIB	média 99-08 Cepal
G_EDU_PIB	Gasto público com educação - % PIB	média 99-08 Cepal
G_SAU_PIB	Gasto público com saúde - % PIB	média 99-08 Cepal
G_SEG_PIB	Gasto público com seguridade social - % PIB	média 99-08 Cepal
<i>Cobertura das políticas sociais</i>		
TAX_MATR_PRE	Taxa líquida de matrícula - ensino pré-primário	média 99-08 Cepal
TAX_MATR_SEG	Taxa líquida de matrícula - ensino secundário	média 99-08 Cepal

ASSIS_MED	% da população com acesso à assistência médica (pública ou privada)	início da década de 2000	Mesa-Lagos (2007)
IMUN	% das crianças até 1 ano imunizadas contra sarampo	média 99-08	OMS
PEA_PREV	% da PEA que contribui para algum sistema de previdência	2004	Mesa-Lagos (2007)
POP65_PENS	% da população acima de 65 anos beneficiária de alguma pensão	início da década de 2000	Mesa-Lagos (2007)
<i>Comodificação dos serviços sociais</i>			
EDU_PRIV	% de matrículas em instituições privadas - edu. primária	média 99-08	Unesco
SAU_PRIV	% do gasto privado com saúde	média 99-08	OMS
<i>Outros indicadores (informalidade, familiarização, mercado de trabalho, residualização)</i>			
INFORMAL	% da ocupação informal	média 99-08	Cepal
FAM_COMP	% de domicílios compostos (+ de 5 pessoas) com chefatura masculina	média 2002, 2005, 2008	Cepal
LEG_MERC_TRAB	Índice de regulação do mercado de trabalho	média 00-08	Gwartney, Hall e Lawson (2010)
PTC_POP	% da população incluída em Programas de Transferência Condicionada – PTCs iniciados até 2006	média 99-10	Base de dados de programas de protecção social no contributiva, División de Desarrollo Social, Cepal
Variáveis suplementares contínuas			
<i>Características e tendências fiscais</i>			
TEND_G_S_PIB	Tendência do gasto social - % dos gastos do gov.	média 99-08	Cepal
DIV_PIB	% da dívida pública com relação ao PIB	média 99-08	Cepal
TEND_DIV_PIB	Tendência da % da dívida pública com relação ao PIB	média 99-08	Cepal
TRIB_PIB	Arrecadação tributária como % do PIB	média 99-08	Cepal
TEND_TRIB_PIB	Tendência da arrecadação tributária como % do PIB	1990 - 2008	Cepal
TRIB_DIR_IND	Razão entre tributos diretos e indiretos como % do PIB	média 99-08	Cepal
<i>Características do mercado de trabalho</i>			
SIND	Taxa de sindicalização	década de 1990	Ross-Schneider e Karcher (2010)
PEA_PUB	% da PEA no setor público	média 99-08	Cepal
PEA_MULH	PEA - Mulheres / Total	média 99-08	OIT
<i>Performance socioeconômica</i>			
PIBPC	PIB per capita	média 99-08	Cepal

EXP_VIDA	Expectativa de vida ao nascer	2005-2010	Cepal
ESCOL	Escolaridade média em anos	média 2000, 2005, 2010	Barro-Lee Dataset 2010 (15+) www.barrolee.com
CRESC_ECON	Variação do PIB	média 99-08	FMI
INFLA	Taxa de inflação	média 99-08	Cepal
DESEMPR	Taxa de desemprego	média 99-08	Cepal
GINI	Índice de Gini	média 99-08	Cepal
RED_POB	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
<i>Trajectoria política</i>			
IND_REF_70	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 70	década de 1970	Escaith e Paunovic (2004)
IND_REF_80	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 80	década de 1980	Escaith e Paunovic (2004)
IND_REF_90	Índice de intensidade de reformas estruturais nos anos 90	década de 1990	Escaith e Paunovic (2004)
DEM	Anos de democracia plena da Segunda Guerra Mundial até 2000	1945-2000	Stephens, Huber e Mustillo (2008)

Variáveis ativas:

Volume dos gastos sociais. 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, além do *como*, 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 divide esse gasto total em gasto com educação, com saúde e com seguridade social.

Cobertura das políticas sociais. 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. Em outras palavras, cabe investigar em que medida e para quais países se sustenta a concepção de que os países latino-americanos possuem políticas sociais reconhecidamente profundas, porém protegendo uma parte limitada de suas populações. Dessa maneira, foram incluídas seis variáveis que informam sobre a cobertura das políticas sociais. Primeiro, como medida da cobertura educacional, foram adotadas a taxa líquida 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 distintivos da cobertura entre os países². 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 (2007, p.174) e a proporção de crianças até um ano imunizadas contra sarampo. A proporção de pessoas acima de 65 anos beneficiária de uma pensão e a proporção da força de trabalho que contribui para algum esquema previdenciário foram as variáveis recolhidas para mediar a cobertura da seguridade social.

Comodificação dos serviços sociais. Nessa rubrica, estão variáveis que procuram avaliar em que grau a educação e a saúde são serviços adquiridos no mercado. Foram levantados os gastos privados em saúde como proporção dos gastos totais em saúde e a proporção de matrículas em escolas primárias privadas sobre o tal de matrículas.

Outros indicadores (informalidade, familiarização, mercado de trabalho, residualização). Na revisão de Franzoni *et al.* (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. Ainda considerando condições laborais, a proteção ao emprego pode ser interpretada, no caso europeu, como um complemento a regimes produtivos focados em produtos diversificados de qualidade e dependentes de habilidades específicas às firmas (Estevez-Abe *et al.*, 2001). 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). De toda maneira, incorporamos um índice de rigidez do mercado de trabalho³ para verificar se essa variável se comporta como nessa segunda descrição. Na tentativa de captar a existência de um regime familiarista, como apontado por Franzoni (2008), foi considerada a proporção de domicílios compostos (com mais de cinco pessoas) com chefatura masculina. Uma maior proporção de domicílios compostos sugere uma maior dependência econômica interpessoal no interior da família; a família aparece como a instância com a qual o indivíduo conta preferencialmente – ao invés do Estado – em caso de impossibilidade laboral. A taxa de matrícula no ensino pré-primário é um indicador adicional de familiarização. Quanto menor é essa taxa, maior deve ser os recursos familiares (econômicos e humanos) – novamente em contraposição aos recursos estatais –

² 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.

³ Optou-se pelo índice de rigidez do mercado de trabalho encontrada em Gwartney, Hall e Lawson (2010), um relatório anual do *think tank* liberal Fraser Institute. O trabalho do Fraser Institute conta com escores para todos os países selecionados para análise, ao contrário do índice mais frequentemente utilizado de Botero *et al.* (2004), no qual a maior parte dos países da América Central estão ausentes. O índice vai de zero, para países com mercados de trabalho mais rígidos, a um, para mercados mais flexibilizados.

dispendidos para os cuidados de crianças pequenas. 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 região⁴. Uma questão interessante que essa variável coloca é se, como é por vezes apontado, a grande cobertura por esse tipo de programa corresponde a uma residualização da política social ou se ela está presente mesmo em países cujo regime é menos liberal.

Variáveis suplementares:

Características e tendências fiscais. O volume e a estrutura da arrecadação tributária diz bastante sobre como o Estado serve de agente distributivo. Como sugerem Schrank (2009) e Goñi *et al.* (2008), boa parte da desigualdade na América Latina deriva da baixa capacidade de arrecadação fiscal. Estados fracos, sobretudo fiscalmente, são impedidos de agir de maneira mais efetiva sobre as desigualdades, pois a falta de recursos se coloca como obstáculo ao desenvolvimento de sistemas de proteção social abrangentes. Comparativamente, a proporção da arrecadação sobre o PIB na região ainda é mais baixo do que aquele encontrado em economias avançadas. Além disso, Goñi *et al.* (2008) apontam como, em alguns países latino americanos, a estrutura tributária regressiva pode servir de fator que fortalece a desigualdade. Considerando esses aspectos foram elaboradas três variáveis: tendência do gasto social como proporção do PIB, arrecadação tributária (como proporção do PIB), tendência da arrecadação (medida como o coeficiente linear estimado para a evolução desses gastos de 1990 a 2008), volume e tendência da dívida pública como proporção do PIB e razão dos tributos diretos sobre os indiretos.

Características do mercado de trabalho. Para observar o comportamento do trabalho organizado como ator capaz de barganhar por benefícios sociais, adotamos a taxa de sindicalização presente em Ross Schneider e Karcher (2010). Elaboramos também uma variável que mede a proporção da PEA no setor público, considerando certa função de proteção social no funcionalismo público. A última variável sob essa rubrica mede a proporção de mulheres na composição da população economicamente ativa como indicador do grau de comodificação do trabalho e de desfamiliarização da proteção

4 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 Progresá*, da Guatemala, iniciado em 2008. Além da Guatemala, dos 17 países considerados, apenas a Venezuela não possui PTC. A Venezuela, porém, conta com programas que fornecem alimentos subsidiados a famílias pobres, não colocando condições ao recebimento do benefício.

social.

Performance socioeconômica. Para observar a performance socioeconômica dos países considerados, foram levantadas informações sobre resultados nas áreas de saúde, educação, distribuição de renda, redução da pobreza, além de resultados econômicos como crescimento do PIB, PIB per capita, desemprego e inflação.

Trajatória política. A trajetória política dos países fazem a diferença. Stephens *et al.* (2008), por exemplo, mostra como, na América Latina, um percurso democrático tem influência sobre o gasto social do governo. Dessa maneira, adotamos o critério de democracia plena utilizada no artigo de Stephens *et al.* (2008) para examinar como esse fator se comporta na diferenciação dos regimes de bem estar. Além dessa variável, adotamos uma escala elaborada por Escaith e Paunovic (2004) que mede a intensidade das reformas liberais em três décadas: 1970, 1980 e 1990. Desse modo, é possível observar como o tempo das reformas define a presente configuração da proteção social nos diferentes países.

Passamos agora a uma breve descrição do funcionamento da análise de componentes principais (ACP). Em primeiro lugar, a ACP não é um método pertencente à constelação popperiana da abordagem empírica. Ao contrário de métodos de análise de regressão e similares, cuja lógica subjacente é a do dedutivismo de teste, a ACP pertence antes a uma tradição indutiva (Le Roux e Rouanet, 2004). Na análise de regressão, um modelo – informado por determinada teoria – já estabelece previamente quais são as características pertinentes para a explicação do comportamento de uma variável dependente. Esse modelo é então testado, revelando se as variáveis independentes são de fato relevante e qual é a intensidade de sua influência. Já na ACP, os dados informam qual é modelo de relações entre as variáveis sem que haja qualquer hipótese forte *a priori* sobre essas relações.

Segundo, a ACP é um método formal geométrico (Le Roux e Rouanet, 2004; Lebaron, 2006). Isso significa que o principal objetivo dessa técnica não é produzir sumários de parâmetros estimados, mas uma apresentação gráfica, na qual os indivíduos e as variáveis são dispostas como pontos. Essa abordagem “dos números para os pontos” é uma maneira de simplificar a visualização da interação entre diversas variáveis ao mesmo tempo. Resumidamente, o procedimento é o seguinte. O primeiro passo é pensar em uma representação espacial para cada variável: para um conjunto de q variáveis, pode-se estabelecer uma representação de uma “nuvem” de pontos em q dimensões. O objetivo da ACP é proporcionar uma visão tangível dessas múltiplas dimensões por meio da redução de seu número. Para tanto, a ACP recorre ao teorema espectral, um teorema matemático segundo o qual a melhor maneira de representar unidimensionalmente, ou seja, em uma reta, um conjunto de pontos distribuídos em um espaço multidimensional é encontrar a reta ao longo da qual a variância da nuvem de pontos é maximizada. Em outras palavras, a ACP maximiza a variância dos dados

estudados em eixos – também chamados de eixos fatoriais – ao longo dos quais são representados as modalidades e os indivíduos. Indivíduos com perfis mais semelhantes se encontram mais próximos ao longo do eixo, enquanto indivíduos com perfis muito distintos se encontram afastados. Cada eixo é ortogonal em relação aos outros, o que permite a apresentação dos resultados em um plano.

São quatro os principais resultados da ACP. Primeiro, o autovalor associado a cada eixo, que indica a variância da nuvem de pontos no eixo. Segundo, as coordenadas dos indivíduos como posições nos eixos produzidos. Terceiro, as correlações de cada variável com cada eixo. Quarto, a representação geométrica da nuvem de pontos de indivíduos e o círculo de correlações das variáveis com os eixos. O procedimento de interpretação estatística começa com a observação da variância dos eixos com o intuito de estabelecer quantos eixos serão utilizados (pode-se utilizar como critério a diferença entre a variância de um eixo e do eixo seguinte: quando a diferença entre os dois é insignificante, então a utilização de mais eixos se torna inútil). Normalmente não são utilizados mais que três ou quatro eixos. Em segundo lugar, estudam-se as correlações das variáveis com os eixos. Assim, interpreta-se o eixo em um sentido concreto, pois as variáveis que mais correlacionadas com um eixo são aquelas que organizam as maiores oposições.

Quando falamos em explorar as variações entre regimes de bem estar na América Latina, estaremos, em primeiro lugar, explorando o significado dos eixos a partir das correlações. Em outras palavras, interpretaremos os eixos fatoriais como dimensões (onde existem oposições entre determinadas variáveis) segundo os quais os países se diferenciam. Ao contrário de Franzoni (2008), mas conforme Amable (2003), só depois da ACP é que realizaremos uma análise de cluster. Ao invés de formar grupos com uma miríade de variáveis não padronizadas, a análise de cluster será realizada com base nas coordenadas dos eixos da ACP. A vantagem desse procedimento está, primeiro, numa maior clareza com relação às diferenças entre os países (devido à interpretação dos eixos). Segundo, é possível selecionar variáveis suplementares e explorar como elas se comportam como uma estrutura subjacente. As variáveis sob as rubricas “performance socioeconômica”, “trajetória política” e “características gerais do sistema de proteção social” não serão incluídas na formação dos eixos, mas figurarão como suplementares. Desse modo, sua distribuição ao longo dos eixos pode ser interpretada como uma estrutura subjacente que explica (no caso da trajetória política) ou é explicada (no caso da performance socioeconômica) pelos resultados das variáveis ativas (Lebaron, 2006).

RESULTADOS

A ACP realizada contou com 16 variáveis ativas, 21 variáveis suplementares contínuas e quatro variáveis suplementares categóricas. Todas as variáveis contínuas

foram padronizadas com média zero e desvio padrão igual a um. A interpretação dos resultados da ACP começa pela determinação de quantos eixos serão considerados para a análise. A tabela 2 traz o autovalor dos primeiros dez eixos, junto à proporção do autovalor (variância do eixo) na variância total e à proporção cumulativa. Serão retidos para a análise os quatro primeiros eixos, os quais juntos representam 73,4% da variância total dos dados. A partir do quinto eixo, o acréscimo na proporção cumulativa de variância se torna mais pequeno e, por essa razão, a seleção é interrompida aí. Além disso, quatro eixos já revelam um bom número de oposições entre os países; com a adoção de mais eixos pode-se, portanto, correr o risco de redundância ou de se deparar com oposições desprovidas de relevância empírica.

TABELA 2 – Autovalores e taxas de variância

Eixo	Autovalor	Porcentagem	Porcentagem acumulada
1	6,14	38,39	38,39
2	2,50	15,60	53,99
3	1,89	11,80	65,80
4	1,22	7,62	73,42
5	1,08	6,77	80,19
6	0,91	5,68	85,86
7	0,58	3,64	89,50
8	0,52	3,27	92,77
9	0,49	3,07	95,84
10	0,26	1,60	97,44

A interpretação dos eixos é realizada por meio das variáveis com maior correlação. A tabela 3 mostra as variáveis que mais se correlacionam com cada eixo e as discrimina segundo o sinal da correlação.

As variáveis que se correlacionam negativamente com o primeiro eixo estão sob duas rubricas. Primeiro, volume dos gastos sociais: gasto social como proporção do PIB (-0,88) e gasto em seguridade em proporção do PIB (-0,82). Segundo, cobertura das políticas sociais: população acima de 65 anos que recebe uma pensão (-0,93), proporção dos trabalhadores que contribuem para algum sistema previdenciário (-0,79) e cobertura da assistência médica (-0,80). Há ainda uma variável com uma considerável correlação positiva que se refere à familiarização da proteção social: porcentagem de domicílios compostos com chefatura masculina (0,75). O gráfico 1 mostra mostra essa oposição, ao apresentar círculo de correlação das variáveis no plano com o primeiro e o segundo eixo. Com base nessas correlações, é possível entender esse eixo como uma *dimensão na qual os países se diferenciam segundo o grau de desenvolvimento de seu sistema de proteção social*. Em outras palavras, os países se distinguem nessa dimensão segundo o volume de recursos destinados às políticas sociais (e, mais especificamente, segundo o

volume de recursos destinados à seguridade social) e segundo o grau de cobertura dessas políticas. Cabe mencionar que se trata de um desenvolvimento medido em termos de ação estatal. Quando se vai do lado negativo do eixo 1 em direção a seu lado negativo, a proteção estatal vai se enfraquecendo conforme aumenta a dependência na família como estratégia de enfrentamento dos riscos socioeconômicos. Essa dimensão possui, assim, duas mãos: para um lado, desenvolvimento do sistema de proteção/desfamiliarização; para o outro lado, enfraquecimento do sistema estatal de proteção/familiarização.

A tabela 4 expõe os países que mais contribuem para a formação de cada eixo e o gráfico 2 traz os países distribuídos no plano do primeiro e do segundo eixo. Segundo a interpretação do primeiro eixo, a oposição mais contundente é entre um primeiro grupo, formado pelos países do cone sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), com um sistema estatal de proteção mais desenvolvido, e um segundo grupo formado por Equador e Guatemala, onde a importância da família se eleva na proporção em que os recursos e a cobertura estatal são insuficientes.

No eixo 2, as variáveis com maiores correlações positivas são a proporção de matrículas do ensino primário em instituições privadas (0,44), a porcentagem do gasto privado com saúde em relação aos gastos totais (0,48), a taxa líquida de matrícula no ensino pré-primário (0,62) e a proporção da população incluída em Programas de Transferência Condicionada (0,73). Negativamente correlacionadas estão as seguintes variáveis: porcentagem das crianças até 1 ano imunizadas contra sarampo (-0,56), gasto público com educação (-0,53) e gasto público com saúde (-0,42). Do lado positivo do eixo, se encontram uma variável referente à importância de políticas de assistência social ou política social residual, junto a um indicador de desfamiliarização da educação. Além disso, as duas variáveis que dizem respeito à comodificação da educação e da saúde se correlacionam com esse lado do eixo. Do lado negativo, se correlacionam os gastos públicos em saúde e em educação e a cobertura de assistência de saúde (medida pela taxa de imunização). Esse resultado sugere que o segundo eixo é determinado por uma *oposição definida pelo papel do setor privado e pela importância de princípios de mercado nas políticas sociais*.

TABELA 3 – Variáveis com maiores correlações

Positiva		Negativa	
<i>Eixo 1</i>			
% de domicílios compostos (+ de 5 pessoas) com chefatura masculina (FAM_EXT)	0,75	População acima de 65 anos beneficiária de alguma pensão (POP65_PENS)	-0,93
		Gasto social como % do PIB (G_S_PIB)	-0,88
		Gasto público em seguridade social como % do PIB (G_SEG_PIB)	-0,82
		% da população com acesso à assistência médica (ASSIS_MED)	-0,80
		% da PEA que contribui para algum sistema de previdência (PEA_PREV)	-0,79
<i>Eixo 2</i>			
% de matrículas em instituições privadas - edu. primária (EDU_PRIV)	0,44	% das crianças até 1 ano imunizadas contra sarampo (IMUN)	-0,56
% do gasto privado com saúde (SAU_PRIV)	0,48	Gasto público com educação - % PIB (G_EDU_PIB)	-0,53
Taxa líquida de matrícula - ensino pré-primário (TAX_MATR_PRE)	0,62	Gasto público com saúde - % PIB (G_SAU_PIB)	-0,42
% da população incluída em Programas de Transferência Condicionada (PTC_POP)	0,73		
<i>Eixo 3</i>			
% de matrículas em instituições privadas - edu. primária (EDU_PRIV)	0,41	Gasto público com educação - % PIB (G_EDU_PIB)	-0,61
% da PEA que contribui para algum sistema de previdência (PEA_PREV)	0,45	% da ocupação informal (INFORMAL)	-0,50
Índice de regulação do mercado de trabalho (LEG_MERC_TRAB)	0,50	Gasto social como % do PIB (G_S_PIB)	-0,41
<i>Eixo 4</i>			
Taxa líquida de matrícula - ensino secundário (TAX_MATR_SEG)	0,45	% do gasto privado com saúde (SAU_PRIV)	-0,57
% de matrículas em instituições privadas - edu. primária (EDU_PRIV)	0,47		
% da ocupação informal (INFORMAL)	0,48		

Para utilizar um termo que trata das áreas de educação e saúde sob um viés produtivista, as áreas que concernem ao “capital humano” (educação e saúde) distinguem, nessa dimensão, países que optam por uma maior desmercantilização de países onde o setor privado tem uma participação importante. Quanto aos riscos mais amplos da economia capitalista, esse eixo aponta ainda que a maior comodificação das questões ligadas ao capital humano correspondem também a políticas sociais residuais. A grande correlação positiva da proporção de habitantes incluída em PTCs mostra que os países da parte superior do gráfico 2 focalizam benefícios naqueles que falham em obter rendas no mercado de trabalho, condicionando ainda esses benefícios à

comportamentos que aumentam suas chances no mercado. Isso está ainda acompanhado de uma maior cobertura educacional no nível pré-primário, o que insinua uma maior desfamiliarização. Do outro lado do eixo, em sua parte negativa, diminuem a intensidade da mercantilização da educação, da saúde e a importância de políticas sociais residuais. Ao mesmo tempo, as correlações negativas dos gastos públicos em saúde e em educação sugerem uma maior estatização desses serviços. Além disso, o maior papel do Estado é acompanhado por uma maior cobertura de saúde ao menos no que diz respeito à assistência médica infantil.

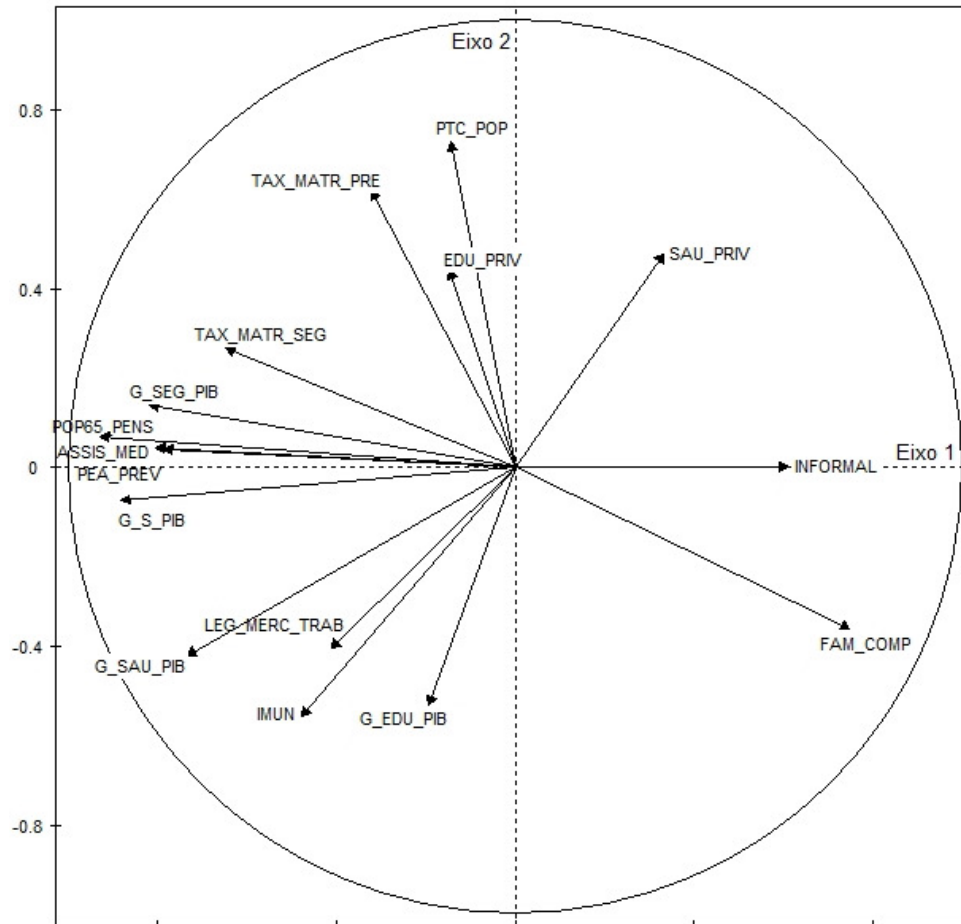
TABELA 4 – Contribuições e coordenadas dos países

positivo			negativo		
<i>País</i>	<i>Contribuição</i>	<i>Coordenada</i>	<i>País</i>	<i>Contribuição</i>	<i>Coordenada</i>
<i>Eixo 1</i>			<i>Eixo 1</i>		
Ecuador	10,25	3,27	Uruguay	17,28	-4,25
Guatemala	8,87	3,04	Brasil	14,39	-3,88
			Argentina	12,44	-3,60
			Chile	9,15	-3,09
<i>Eixo 2</i>			<i>Eixo 2</i>		
Ecuador	43,38	4,29	Honduras	22,41	-3,08
			Nicaragua	12,13	-2,27
			Costa_rica	6,55	-1,67
<i>Eixo 3</i>			<i>Eixo 3</i>		
Chile	24,96	2,83	Bolivia	29,68	-3,09
Panama	9,78	1,77	Brasil	10,42	-1,83
Guatemala	6,16	1,41			
<i>Eixo 4</i>			<i>Eixo 4</i>		
Colombia	21,78	2,12	Guatemala	24,10	-2,23
Bolivia	12,90	1,63	Brasil	6,02	-1,12
Peru	9,09	1,37	Mexico	4,22	-0,94
Chile	7,34	1,23			

Ao longo do segundo eixo se opõem principalmente, de um lado, Honduras, Nicarágua e Costa Rica e, do outro, Equador. A organização desse eixo deve bastante às especificidades do Equador, pois as características desse país contribuem em 43,4% para sua formação, como é possível observar na tabela 4. Com relação aos outros países da região, o Equador reúne, por um lado, as seguintes propriedades: a maior proporção da população incluída em PTCs (38%), alta proporção de gasto privado em saúde (61,5%), alta porcentagem de matrículas no ensino primário em escolas primárias

(26,1%)⁵. Por outro lado, o Equador apresenta os menores gastos públicos em saúde e em educação – em proporção do PIB – da América Latina (1% e 2,4% respectivamente). Esse recuo do Estado associado à comodificação do investimento em capital humano e à assistência social residual (condicionada a critérios produtivistas) caracteriza o Equador

GRÁFICO 1 – Círculo de correlações das variáveis ativas no plano dos eixos 1 e 2



como caso exemplar do lado positivo do segundo eixo.

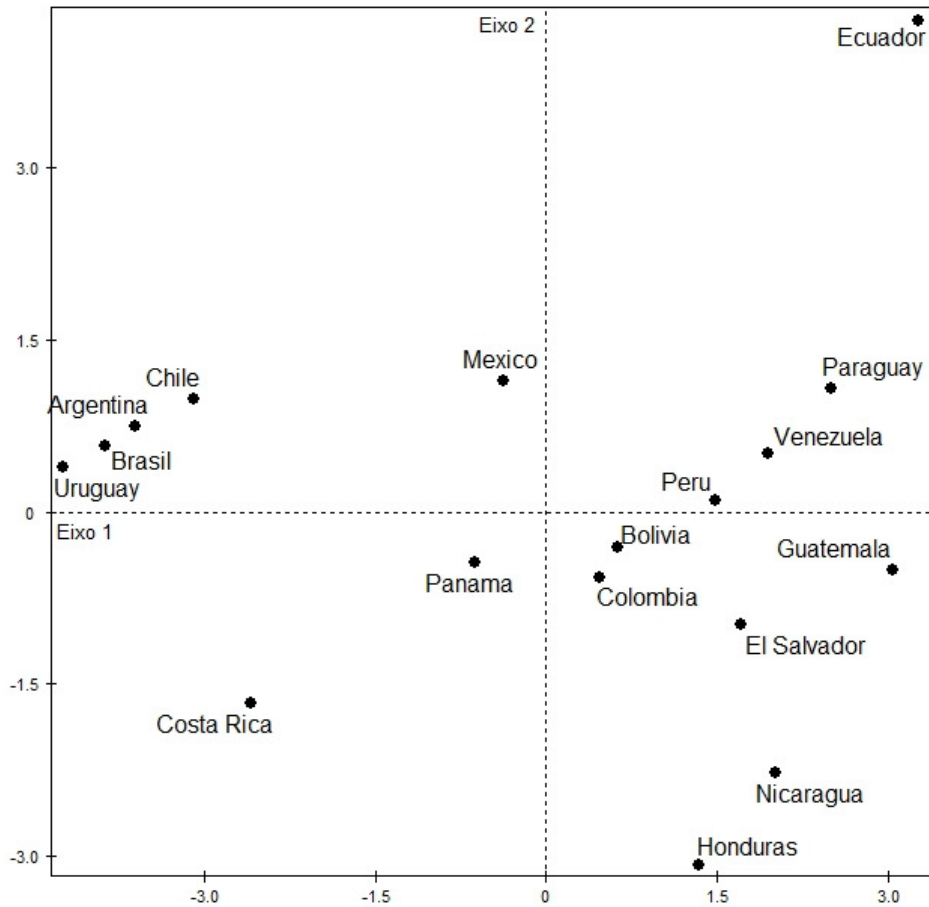
A proporção de matrículas em instituições privadas (0,41), porcentagem da PEA que contribui para algum sistema de previdência (0,45) e índice de regulação do mercado de trabalho (0,50) são as variáveis mais correlacionadas positivamente com o terceiro eixo (gráfico 3). Negativamente correlacionadas, se destacam o gasto público com educação (-0,61), a proporção da ocupação informal (-0,50) e o gasto público social total (-0,41). Esse resultado aponta para uma *distinção, nesse eixo, segundo a rigidez do mercado de trabalho e a informalidade*. O lado positivo do eixo corresponde a maior liberalização do mercado de trabalho e a uma menor proporção da ocupação informal. Inversamente, o lado negativo corresponde a uma maior rigidez e a maiores

⁵ Cabe lembrar que todos os valores mencionados no parágrafo se referem às médias para os valores observados entre 1999 e 2008.

proporções de ocupação informal⁶.

Conforme a tabela 4, os países que configuram a maior oposição ao longo desse eixo são Chile e Bolívia (com 25% e 30% da contribuição respectivamente). Esses são

GRÁFICO 2 – Países no plano dos eixos 1 e 2

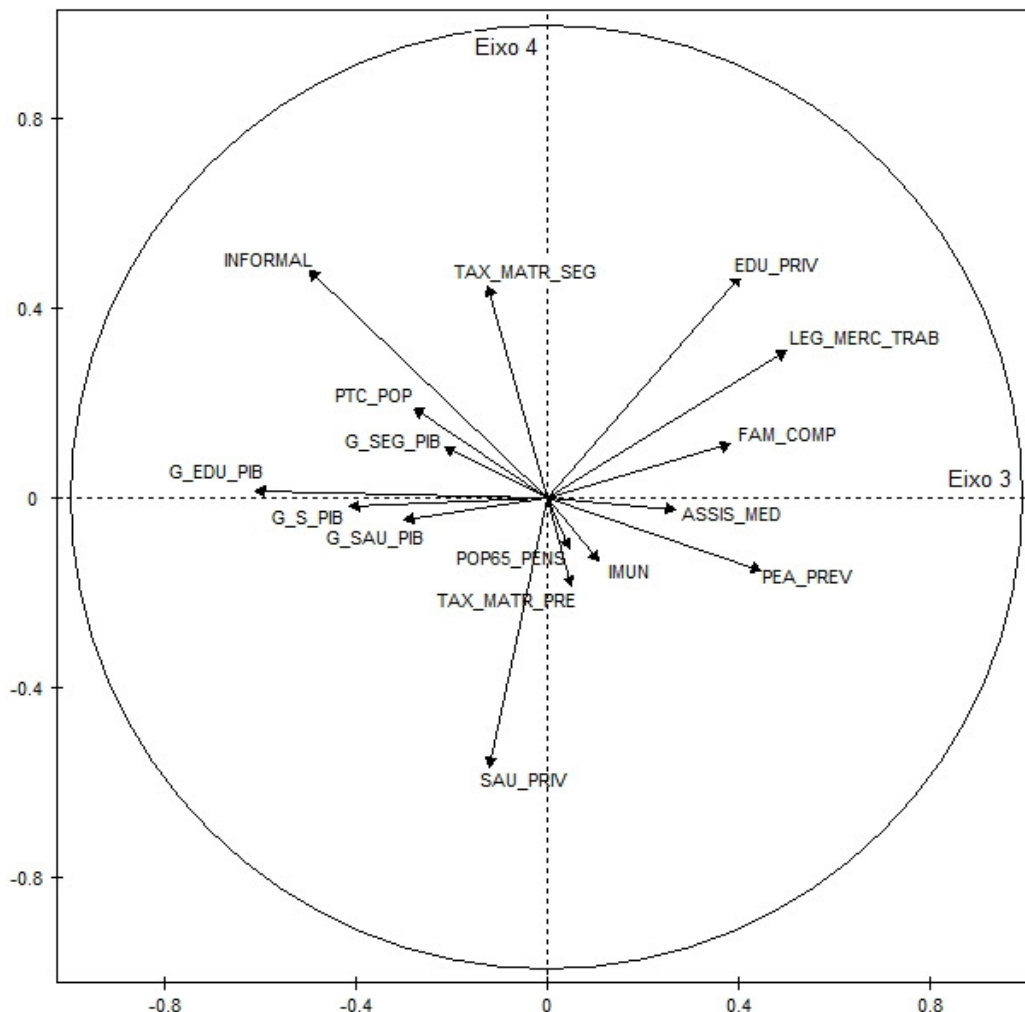


os países para os quais mais vale a associação entre flexibilização do mercado de trabalho e menor informalidade. O Chile aparece com um índice de regulação de 6,6 e com uma proporção de ocupação informal de 31,4%. A Bolívia tem um índice de 4,01 e uma porcentagem de ocupação informal de 66%. A alta correlação do gasto público em educação com o terceiro eixo também se explica pelos perfis desses dois países. A

⁶ A associação aqui encontrada entre liberalização do mercado de trabalho e menor informalidade só serve como argumento a favor das virtudes do mercado em produzir empregos formais sob muita cautela. A correlação entre as duas variáveis é, de fato, negativa (-0,24). Porém, relativamente fraca. Na ACP, cabe lembrar que o terceiro eixo, onde essa associação se mostra, responde por apenas 13,2% da variância dos dados. A formação do terceiro eixo corresponde sobretudo à oposição entre os perfis do Chile e da Bolívia, como é esclarecido a seguir, sendo difícil sustentar essa associação para o resto dos países. Brasil e Guatemala, por exemplo, possuem mercados de trabalho bastante rígidos (respectivamente 4,18 e 3,97) e, comparativamente, baixa informalidade (43,8% e 38,6%). Por sua vez, Nicarágua e Peru combinam mercados de trabalho flexíveis (7 e 6,6 respectivamente) e alta informalidade (59,1% e 61,8%).

Bolívia possui um gasto em educação de 6,3% do PIB enquanto o Chile gasta apenas 3,7%.

GRÁFICO 3 – Círculo de correlações das variáveis ativas no plano dos eixos 3 e 4



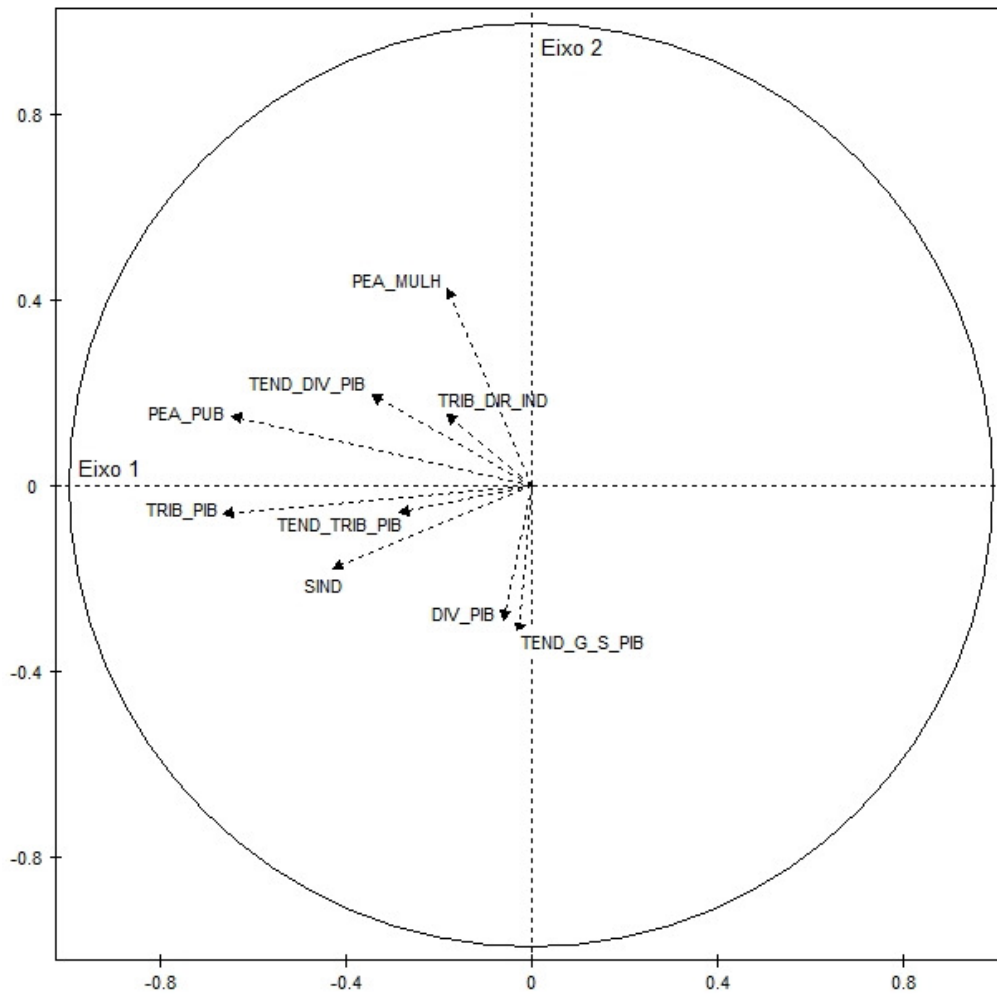
No eixo quatro, as variáveis com as maiores correlações positivas são a taxa de matrícula no ensino secundário (0,45), a porcentagem de matrículas em instituições privadas (0,47) e a proporção da ocupação informal (0,48). Negativamente correlacionada se destaca a proporção do gasto privado com saúde (-0,57). O quarto eixo é, principalmente, uma *dimensão na qual os países se diferenciam segundo o gasto privado em saúde*. Conforme o gasto privado em saúde diminui, aumento, ao longo desse eixo, a taxa de matrícula na educação secundária e em escolas privadas, assim como aumenta a informalidade. O eixo 4 deve muito à oposição entre Colômbia (contribuição de 21,8%) e Guatemala (contribuição de 24,1%). A Colômbia combina uma cobertura mediana no ensino secundário (62%) e uma baixa proporção do gasto privado em saúde (17,6%). Por sua vez, a Guatemala combina baixa cobertura no ensino

secundário (32,3%) e alto gasto privado em saúde (63,8).

VARIÁVEIS SUPLEMENTARES

Passamos agora ao exame das variáveis suplementares. O gráfico 4 mostra o círculo de correlações, no plano dos eixos 1 e 2, das variáveis sob as rubricas “características e tendências fiscais” e “características do mercado de trabalho”. Todas são correlacionadas negativamente com o eixo 1. Cabe mencionar a grande correlação da arrecadação fiscal, da proporção da PEA no setor público e da taxa de sindicalização. Esse resultado mostra que os países com sistemas de proteção mais desenvolvidos, previsivelmente, contam com sindicatos mais fortes e com Estados mais robustos fiscalmente e mais aparelhados em termos de capital humano.

GRÁFICO 4 – Círculo de correlações das variáveis suplementares (1) no plano dos eixos 1 e 2



Com relação ao eixo dois, três variáveis se mostram salientes. A proporção de mulheres na PEA é positivamente correlacionada. Isso significa uma maior comodificação do trabalho, na medida em que as mulheres são, em grande proporção,

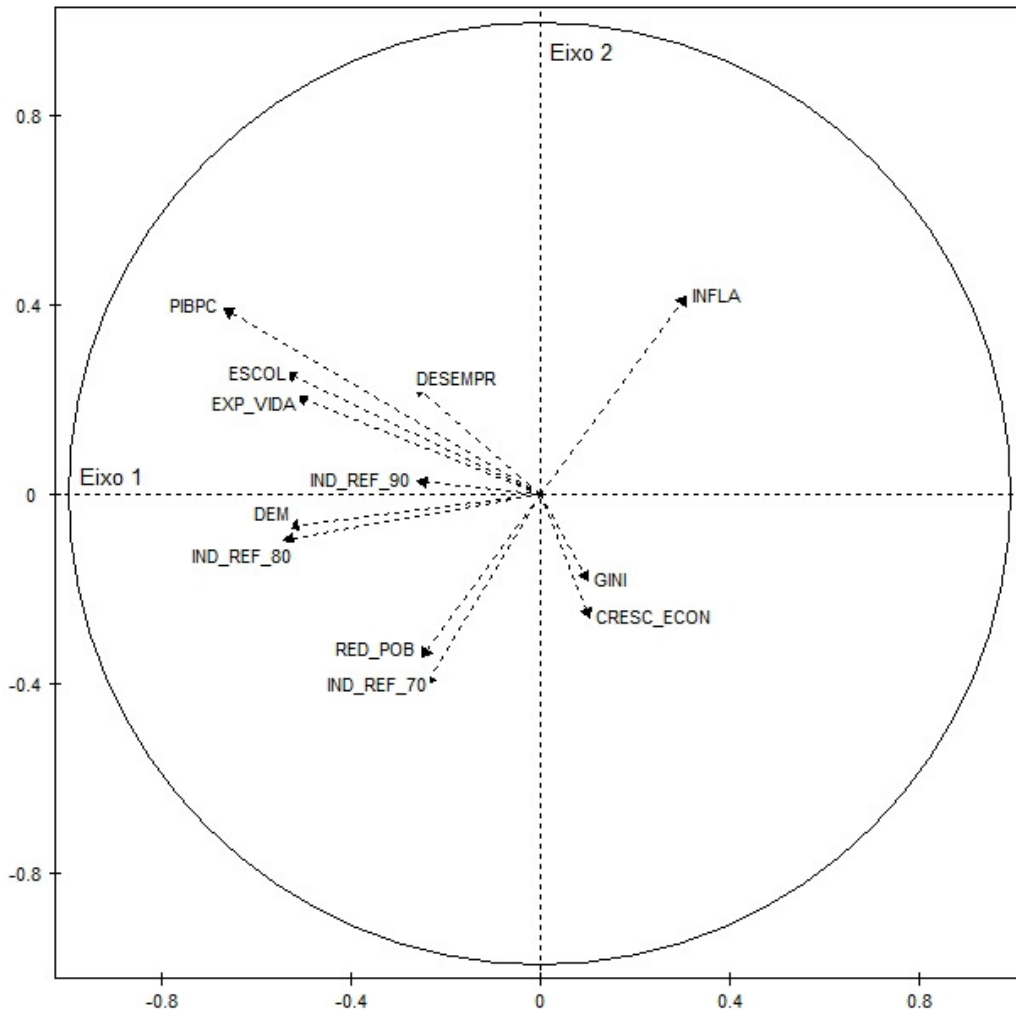
absorvidas pelo mercado de trabalho. Esse resultado revela como a mercantilização da educação e da saúde são, nesse eixo, coerentes com o fortalecimento do mercado enquanto solução para o provimento de renda. Em suma, se favorece a proteção contra os riscos da economia capitalista pela busca de renda no mercado, assim como serviços educacionais e médicos são oferecidos de modo mercantil e, para aqueles que falham no mercado, há políticas residuais, que transferem renda condicionalmente. Há ainda duas variáveis negativamente correlacionadas: a proporção da dívida pública com relação ao PIB e a tendência crescente do gasto público social total. Afastando-se do modelo comodificante determinado pelo lado positivo do eixo 2 em direção ao lado negativo, a descomodificação parece uma tendência reforçada durante duas décadas, dada a tendência positiva dos gastos sociais. Além disso, é possível perceber o maior peso que os Estados que promovem uma maior descomodificação aguentam, pois a dívida pública é maior nesses países.

No gráfico 5, está o círculo de correlações das variáveis que se referem à performance socioeconômica e à trajetória política. Os resultados corroboram a hipótese de que sistemas de proteção social mais desenvolvidos produzem um maior desenvolvimento humano. Os sistemas mais desenvolvidos se correlacionam com um maior PIB per capita, com uma maior escolaridade, com maior expectativa de vida, com maior redução da pobreza, melhor distribuição de renda e menor inflação. Esses países apresentam, no entanto, menor crescimento econômico e maior desemprego.

No segundo eixo, a inflação e o PIB per capita aparecem positivamente correlacionados, enquanto redução da pobreza, melhor distribuição de renda e crescimento econômico aparecem negativamente correlacionados. Quanto à performance socioeconômica, esse resultado associa a mercantilização do bem estar a um maior PIB per capita sob o custo de uma maior inflação. Ao mesmo tempo, a desmercantilização aparece associada a maior igualdade socioeconômica e a um maior crescimento econômico.

Quando se observa as correlações das variáveis de trajetória política no círculo de correlações do gráfico 5, se nota que, independentemente da década, o maior desenvolvimento do sistema de proteção social sempre esteve associado a uma maior intensidade nas reformas estruturais. Essa associação é mais forte especialmente com a intensidade das reformas na década de 1980. O desenvolvimento da proteção social é ainda correlacionado com os anos de democracia plena. Isso significa que, mesmo que em certos países (como no Brasil), importantes avanços, em termos de amplitude da seguridade social, tenham sido realizados em períodos autoritários, o jogo democrático ainda se mostra associado ao desenvolvimento das questões de bem estar social.

GRÁFICO 5 – Círculo de correlações das variáveis suplementares (2) no plano dos eixos 1 e 2



A ACP proporcionou um resumo das dimensões ao longo das quais os países latino-americanos se diferenciam com relação às questões de proteção social. Pode-se concluir que há duas dimensões mais relevantes (eixo 1 e 2, somando 54% da variância total) e duas subordinadas (eixos 3 e 4, somando 19,4% da variância).

Na primeira dimensão, se evidencia uma forma de proteção familiarista, a qual se opõe ao desenvolvimento de sistemas de proteção social estatal em termos de volume de gasto governamental e de cobertura. Esse desenvolvimento está associado a Estados mais fortes, a melhores indicadores de desenvolvimento humano, a mais tempo de democracia e a uma maior intensidade de reformas estruturais nas últimas décadas.

Se a primeira dimensão capta as diferenças de grau de desenvolvimento, a segunda revela uma distinção conforme a importância conferida a princípios de mercado no sistema de proteção social, especialmente na educação e na saúde. Existe, de um lado, um modelo muito próximo ao modelo liberal descrito por Esping-Andersen, na medida em que há uma baixa desmercantilização. Além disso, a ação social do

Estado promove mercado, ao invés de se contrapor a ele. Assim, a segunda dimensão indica um modelo no qual a educação e a saúde são pouco desmercantilizadas e, ainda, o importante papel das políticas sociais residuais fortalece as práticas mercantis. Esse modelo está ligado a um maior PIB per capita, da mesma maneira que está ligado a uma maior inflação. Do outro lado do tabuleiro, pode-se delimitar um modelo no qual educação e saúde são bem mais desmercantilizadas e no qual as políticas sociais residuais tem uma importância menor. Esse modelo está associado a uma maior dívida pública e a uma tendência de crescimento dos gastos públicos sociais.

A terceira dimensão diferencia os países segundo um trade-off entre flexibilidade do mercado de trabalho e informalidade. Ela representa principalmente a oposição entre os casos do Chile e da Bolívia. A quarta dimensão distingue ainda os países segundo a importância do gasto privado em saúde.

Após interpretar os resultados da ACP, tentamos um agrupamento dos países com base em análise de cluster. Em seguida, é possível discutir como esses clusters se organizam nas dimensões reveladas pela ACP.

CLUSTERS

Foi realizada uma análise de clusters (classificação hierárquica) com as coordenadas dos quatro eixos da análise de componentes principais. O dendograma da classificação hierárquica está no gráfico 7. Com referência à pertinência empírica dos grupos produzidos, retemos os quatro últimos clusters para um exame mais cuidadoso⁷. Na tabela 5, a lista de países de cada cluster é apresentada mais claramente. No *cluster 1*, estão Argentina, Brasil, Costa Rica e Uruguai. No *cluster 2*, se encontram Chile, Colômbia, México, Panamá e Peru. No *cluster 3*, estão Equador, Guatemala, Paraguai e Venezuela. No *cluster 4*, figuram Bolívia, El Salvador, Honduras e Nicarágua.

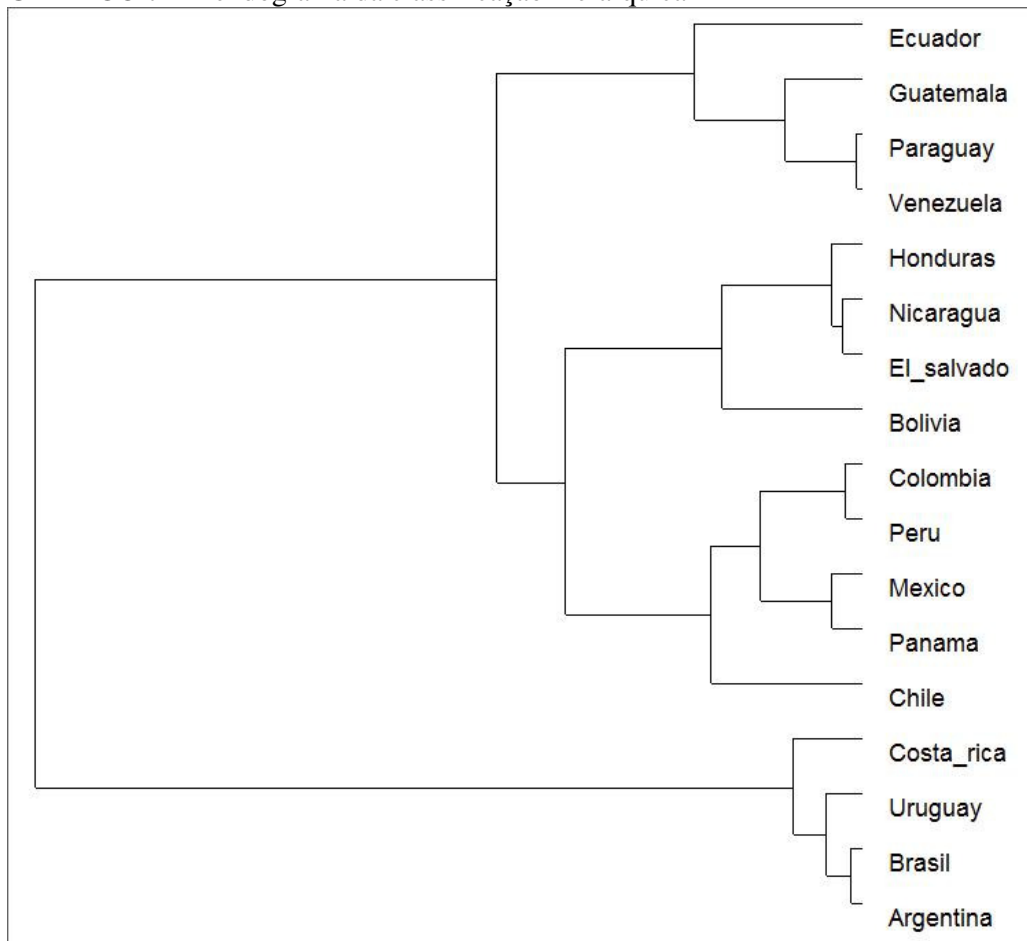
TABELA 5 – Grupos de países

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Argentina	México	Equador	Honduras
Brasil	Chile	Paraguai	El Salvador
Uruguai	Peru	Venezuela	Nicarágua
Costa Rica	Colômbia	Guatemala	Bolívia
	Panamá		

⁷ A divisão em dois clusters distingue somente os países com sistemas de proteção mais desenvolvidos de todos os outros. A divisão em três, refina essa distinção, mas mantendo apenas o critério predominante ao longo do primeiro eixo da ACP (grau de desenvolvimento do sistema de proteção). A adoção de um quatro cluster permite tratar as diferenças entre os grupos com relação à segunda dimensão da ACP, pois um grupo que se distingue somente ao longo do eixo 2 é introduzido. Com a divisão em cinco cluster, se inicia uma perda heurística, na medida em que começam a se distinguir grupos com apenas um país, como é o caso do quinto cluster (Equador). Embora relevante para a identificação de casos com perfil bastante particular, os agrupamentos com um país são um empecilho à classificação de conjuntos de países. Por essa razão, foram considerados apenas os quatro últimos clusters produzidos.

Podemos considerar os quatro clusters, em primeiro lugar, segundo o grau de desenvolvimento de seus sistemas, medido pela abrangência da seguridade e pelo volume do gasto público social. O gráfico 8 auxilia nessa avaliação ao mostrar novamente os países no plano dos eixos 1 e 2, dessa vez com diferentes marcadores para identificar os diferentes clusters. Localizados mais à esquerda do gráfico, os países do cluster 1 são aqueles de alto desenvolvimento de seus sistemas de proteção social. Distribuídos pelo centro do gráfico, os países do cluster 2 possuem sistemas com desenvolvimento alto ou intermediário. Os países dos clusters 4 e 5 apresentam desenvolvimento baixo. Fazendo o caminho inverso ao longo do eixo 1, é possível classificar os grupos segundo o grau de familiarização da proteção social. Os clusters 4 e 5 seriam aqueles nos quais a família é uma importante instância de proteção; no cluster 2 esse papel da família se reduz até que, no cluster 1, ela se torna pouco relevante.

GRÁFICO 7 – Dendograma da classificação hierárquica



Com a exceção do cluster 2, os grupos são relativamente homogêneos ao longo

do primeiro eixo da ACP. Esse não é exatamente o caso ao longo do segundo eixo. A posição dos países revela, por vezes, uma maior heterogeneidade interna. Quanto ao primeiro grupo, Argentina, Brasil e Uruguai estão em uma posição afinada com políticas sociais mais marcadas pela presença do setor privado e pela mercantilização dos serviços. Eles se colocam em oposição à Costa Rica, cujas políticas produzem maior descomodificação. Colômbia, Panamá e Peru, países do cluster 2, se localizam em uma posição intermediária com relação à oposição mercantilização/desmercantilização. Chile e México, todavia, assumem posições correspondentes ao modelo de mercado. Ao longo do eixo 2, os clusters 3 e 4 parecem mais homogêneos. O terceiro grupo se distribui de uma região intermediária até o caso extremo do Equador. O quarto grupo, por sua vez, se distribui, em diferentes graus, em posições associadas à maior estatização dos serviços sociais⁸.

Para aprofundar a análise da diferença entre os grupos, a tabela 6 traz as médias de vários indicadores para cada cluster. Quanto ao volume dos gastos sociais, se destaca a diferença entre os gastos do cluster 1 e os gastos dos clusters 2 e 3. O cluster 4 possui um gasto intermediário. A cobertura educacional e em termos de assistência de saúde são bastante avançadas no primeiro e no segundo grupo. No entanto, a assistência econômica a idosos (cobertura por pensões) só atinge um nível maior no primeiro grupo. Para o segundo e para o terceiro grupo, o papel do setor privado na educação é relativamente maior. Na saúde, o papel do setor privado é mais saliente para o terceiro grupo. O indicador de familiarização da proteção (proporção de domicílios compostos) se comporta como esperado e assume valores mais representativos nos clusters 3 e 4. Dado que os benefícios da seguridade social estão normalmente ligados, na região, ao emprego formal, a proporção da ocupação informal dá uma dimensão da estratificação da cobertura. A informalidade é mediana no primeiro e no segundo grupo (42% e 47% respectivamente) e mais alta nos dois últimos (52% e 58%).

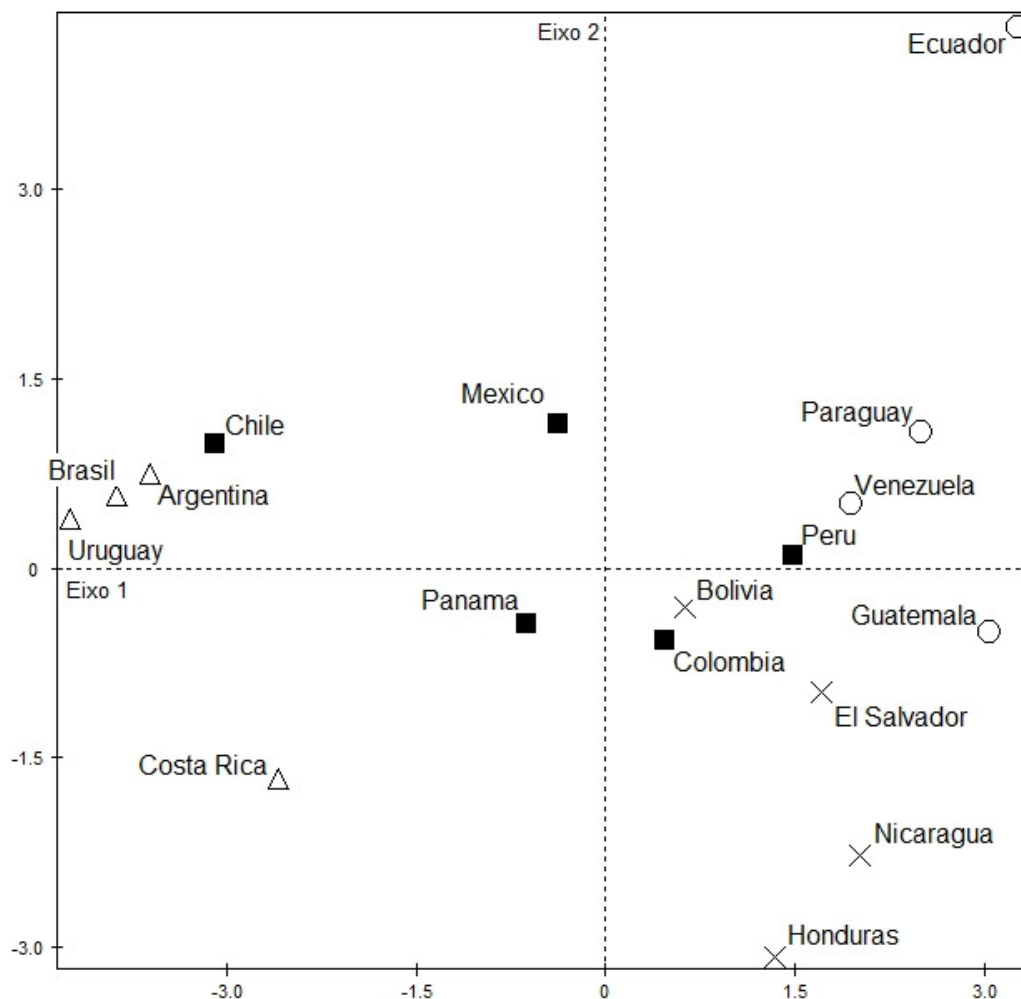
Com base nessas características dos quatro grupos de países, classificamos os clusters segundo o grau de desenvolvimento do sistema de proteção social e segundo o papel que a desmercantilização assume em sua estrutura. Denominamos o primeiro cluster composto por Argentina, Brasil, Costa Rica e Uruguai de grupo *desenvolvido liberal*. Esses países contam com um aparato de bem estar mais avançado, ao mesmo tempo em que vários de seus aspectos são mercados pelo papel do mercado. Apesar de uma estratificação mediana da cobertura de seguridade (dado o patamar da informalidade), esse grupo alcança níveis bastante altos de cobertura educacional e de saúde. O amparo econômico à população idosa também se mostra consideravelmente amplo. O princípio mercantil se mostra presente, porém, em duas dessas áreas. Na área previdenciária, três dos quatro países do grupo (Argentina, Costa Rica e Uruguai)

⁸ O exame dos grupos nos eixos 3 e 4 refinam a heterogeneidade interna ao mostrar mais diferenças intra-clusters. Consideram apenas os eixos 1 e 2, daqui em diante, com o objetivo de concentrar os esforços mais nas diferenças inter-clusters.

contam um sistema no qual há um componente privado. Seus sistemas mistos um benefício definido, administrado pelo Estado, é complementado por um esquema de capitalização individual. Se a área educacional apresenta um nível mediano de comodificação no ensino primário, esse não é o caso na área de saúde, na qual a proporção de gastos privados é bastante alta. A qualificação de liberal se deve, desse modo, aos níveis de mercantilização da educação e da saúde, os quais são muito semelhantes ao modelo liberal do continente, os Estados Unidos⁹. Ademais, o papel do mercado nas questões previdenciárias tampouco pode ser ignorada. Finalmente, um último fator a ser mencionado é a importância de programas de transferência condicionada de renda. A média da população coberta nesse grupo é de 13%.

Ao segundo grupo, formado por Chile, Colômbia, México, Panamá e Peru,

GRÁFICO 8 – Países (discriminados segundo cluster) no plano dos eixos 1 e 2



Legenda: Δ Cluster 1; ■ Cluster 2; ○ Cluster 3; × Cluster 4

⁹ Nos Estados Unidos, segundo dados da Unesco (stats.uis.unesco.org), a média entre 1999 e 2008 da proporção de matrículas no ensino primário privado é de 10,6% e a média da proporção dos gastos privados com saúde é de 55,6%.

reservamos a classificação de *intermediário liberal*. Esse grupo apresenta uma cobertura ampla em termos de educação e saúde. Os indicadores de seguridade social não mostram uma cobertura tão abrangente, o que é agravado pelo patamar mediano de informalidade. Além disso, a média dos gastos públicos sociais desse grupo é menor que aquela dos desenvolvidos liberais. A importância do mercado nas questões educacionais e de saúde é marcante. A descomodificação desses dois serviços é reduzida, especialmente a descomodificação da educação. As reformas previdenciárias adotadas pelos países desse grupo introduziram, em sua maioria, um mercado de pensões. Chile e México optaram pelo esquema substitutivo, enquanto Peru e Colômbia possuem sistemas público e privado paralelos. Apenas o Panamá manteve um sistema público. Como fortalecimento adicional do mercado, as políticas residuais tem um papel saliente. Em suma, esse segundo cluster possui características muito próximas das do primeiro; sua principal diferença está no volume de recursos sociais aplicados pelo governo, na abrangência da cobertura da seguridade social e no grau de mercantilização da educação.

TABELA 6 - Médias de indicadores para cada cluster

Variável	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Média total
<i>Volume dos gastos sociais</i>					
G_S_PIB	20,93	10,73	8,34	11,84	12,83
G_SEG_PIB	10,04	4,03	2,49	2,47	4,85
<i>Cobertura das políticas sociais</i>					
TAX_MATR_SEG	66,97	68,61	49,50	54,62	60,80
ASSIS_MED_POP	99,30	94,20	62,03	63,55	81,78
POP65_PENS	75,83	36,40	17,50	11,30	36,83
<i>Comodificação dos serviços sociais</i>					
EDU_PRIV	12,78	20,54	17,27	12,08	15,95
SAU_PRIV	42,65	38,07	61,17	42,83	45,70
<i>Outros indicadores (informalidade, familiarização, mercado de trabalho, residualização)</i>					
INFORMAL	42,20	47,06	52,42	57,67	49,68
FAM_EXT	17,28	25,75	27,74	29,35	25,07
RAZ_AUT_SAL	0,37	0,69	0,87	1,16	0,77
POP_RUR	18,3	24,76	35,46	43,94	30,27
PTC_POP	0,13	0,10	0,10	0,06	0,10
DIV_PIB	61,68	42,28	36,55	76,76	53,61
<i>Características fiscais</i>					
TRIB_PIB	18,99	13,04	11,73	14,87	14,56
SIND	19,40	14,94	9,68	18,70	15,64
TRIB_DIR_IND	0,49	0,79	0,45	0,37	0,54

<i>Performance socioeconômica e trajetória política</i>					
PIBPC	9114,36	8914,23	5927,16	3857,81	7068,73
EXP_VIDA	75,68	75,22	72,70	70,43	73,61
ESCOL	8,15	8,62	6,44	7,35	7,70
CRESC_ECON	3,35	4,24	3,39	3,58	3,67
INFLA	8,58	4,39	14,80	6,62	8,35
DESEMPR	10,43	10,18	9,17	7,20	9,30
GINI	0,52	0,54	0,52	0,56	0,54
RED_POB	0,86	0,79	0,47	0,75	0,72
DEM	29,50	4,20	8,50	4,25	11,18

O terceiro grupo, composto por Equador, Guatemala, Paraguai e Venezuela, pode ser classificado como um regime *familiar-productivista*. A denominação familiarista vem, em primeiro lugar, da fragilidade dos esquemas estatais de proteção social. O grupo se distingue pelos menores gastos sociais, assim como por coberturas muito baixas nas áreas de saúde, educação e amparo econômico aos idosos. Em segundo lugar, um fator distintivo são os indicadores de familiarização da proteção. O grupo apresenta uma alta proporção de domicílios compostos, assim como uma alta razão entre trabalhadores autônomos e familiares não remunerados sobre assalariados. A dependência econômica com relação à família e a fraqueza dos esquemas estatais mostram que, aqui, se adéqua bem o tratamento dado à questão por Franzoni (2008), que aponta a existência de um regime familiarista na América Latina. Essa subordinação da desmercantilização à ação familiar se contrapõe, nesse grupo, com iniciativas claras para fortalecer o mercado. Isso é evidenciado pela alta mercantilização da educação e da saúde, junto à importância de políticas sociais residuais. Com Rudra (2007), pode-se argumentar que o melhor termo nesse caso não é liberal, mas *productivista*. Com uma população rural média de 35,5% e com uma baixa taxa de proletarização (a razão média entre trabalhadores autônomos e familiares não remunerados sobre assalariados é de 0,87) tudo indica que o problema, para esses países, não é em que medida o mercado deve organizar as questões socioeconômicas. O problema parece antes a questão da promoção do mercado onde ele é ainda débil.

O grupo formado por Bolívia, El Salvador, Honduras e Nicarágua também possui características de um regime familiarista. No entanto, esse grupo enfatiza menos a promoção do mercado. Por essa razão, a denominação de *familiar-protetionista*. Nesse grupo, tanto os gastos sociais públicos quanto a cobertura são reduzidos. A porcentagem de domicílio compostos é bastante alta (29,4%). A questão da baixa proletarização é ainda mais aguda que no cluster 3: há mais trabalhadores autônomos e familiares não remunerados que assalariados (a razão entre os dois primeiros sobre o terceiro é de 1,16) e a população rural soma 44% dos habitantes. Nesse grupo, a alternativa familiarista não convive, entretanto, como uma promoção mais intensa de práticas mercantis. A comodificação dos serviços educacionais e de saúde é apenas

moderada e a importância de programas de transferência de renda condicionada é reduzida. Esse maior grau de desmercantilização contrasta com as reformas previdenciárias, que substituíram os sistema público por um sistema de capitalização individual e privada, adotadas pela Bolívia em 1997 e por El Salvador em 1998.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo investigou as variantes entre regimes de proteção social na América Latina, sobretudo com relação aos indicadores da década de 2000. Primeiro, foi utilizada a análise de componentes principais para examinar a oposição entre países em suas dimensões mais relevantes. Os resultados mostraram duas dimensões mais relevantes e duas subordinadas. Dentre as mais relevantes, a primeira dimensão diz respeito ao grau de desenvolvimento do sistema de proteção social, o que é inversamente relacionado com o grau de familiarização da proteção. A segunda se refere à descomodificação proporcionada pelas políticas sociais, principalmente nos campos da educação e da saúde. A maior comodificação está associada, nessa segunda dimensão, à importância das políticas residuais de assistência social condicionadas.

O segundo passo foi reunir os países em clusters com base nas dimensões produzidas na ACP. Foram considerados quatro grupos. Primeiro eles foram examinados com relação a suas posições nos eixos da ACP. O cluster 1 aparece como o mais desenvolvido, seguido pelo cluster 2, numa posição intermediária. Os clusters 3 e 4 aparecem em posições correspondentes a sistemas de proteção menos desenvolvidos e mais familiarizados. Em seguida, a média de vários indicadores para cada grupo foi examinada. Com base em todo o procedimento, foi esboçada uma denominação para cada um dos clusters. Eles foram classificados como diferentes regimes de proteção social latino-americanos: desenvolvido liberal, intermediário liberal, familiarista produtivista e familiarista protecionista. Cabe lembrar que essas denominações se referem às diferenças entre os países latino-americanos. Evidentemente, tomando-se em conta países da Europa Ocidental e da América do Norte, todo o quadro mudaria, pois as referências relacionais seriam bem distintas.

Os regimes desenvolvido liberal e intermediário liberal vigoram em países com maior desenvolvimento econômico. Voltando novamente à tabela 6, a média da renda per capita desses dois regimes são, respectivamente, US\$9114 e US\$8914. Em contraste, os regimes familiaristas vigoram em países com menor desenvolvimento econômico. O PIB per capita do grupo familiar-produtivista é US\$5927; enquanto o do grupo familiar-protecionista é US\$3857. Os regimes desenvolvido liberal e intermediário liberal possuem, em comparação com os regimes familiaristas, os melhores resultados em indicadores de desenvolvimento humano (expectativa de vida, escolaridade e maior redução da pobreza). Mesmo assim, é impressionante a homogeneidade da (má) distribuição de renda entre os diferentes regimes. A média entre 1999 e 2008 do índice

de Gini para o regime desenvolvido liberal é de 0,52. A mesma média para o intermediário liberal é de 0,54. Para os regimes familiar-produtivista e protecionista os valores são, respectivamente, 0,52 e 0,56.

Uma consideração importante, com relação a esses resultados, é a quase onipresença do mercado nos sistemas de proteção social. Nos regimes desenvolvido e intermediário, apesar de avanços em termos de maior volume de gastos públicos e aumento da cobertura, a progressão do mercado é visível. Ele está presente, em alguma medida, seja na educação, na saúde, na seguridade ou representado nas políticas de assistência social. Esse é também o caso no regime familiar-produtivista. A fragilidade e a estratificação da proteção social contrastam com a presença e a promoção do mercado na assistência social, na educação e na saúde. O único grupo no qual o mercado tem um papel reduzido nas questões de proteção social é o familiar-protecionista. No entanto, a baixa cobertura e os gastos sociais reduzidos, significam menos uma desmercantilização pura que uma simples familiarização das diversas áreas da proteção.

REFERÊNCIAS

- Amable, Bruno. 2003. *The diversity of modern capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Baker, A.; Greene, K. 2011. "The Latin American left's mandate: free-market policies and issue voting in new democracies". *World Politics*. v.63, n.1, pp.43-77.
- Barba, Carlos. 2007. "América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa". *Cadernos CRH*. v.20, n.50, pp.197-211.
- Barrientos, Armando. 2009. "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America". *Economy and Society*. v.38, n.1, pp.87-108.
- Boschetti, Ivanete. 2007. "Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal". *Observatório da Cidadania*. v.11, pp.91-98.
- Botero, J.; Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F; Shleifer, A. 2004. "The Regulation of Labor". *Quarterly Journal of Economics*. v.119, pp.1339-1382.
- 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: Polity Press.
- Estevez-Abe, M.; Iversen, T.; e Soskice, D. 2001. "Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the Welfare State". in: Hall, P.; Soskice, D. (eds.) *Varieties of capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Filgueira, F. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y ciudadanía estratificada". in: Roberts, B. (Ed.) *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC.
- Franzoni, Juliana M. 2008. "Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families and policies". *Latin American Politics and Society*. v.50, n.2, pp.67-100.
- Franzoni, J. M.; Molyneux, M.; Sánchez-Ancochea, D. 2009. "Latin American capitalism: economic and social policy in transition". *Economy and Society*. v.38, n.1, pp.1-16.
- Goñi, E.; López, J. H.; Servén, L. 2008. "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America". World Bank Policy Research Working Paper 4487.

- Gough, Ian. 2000. "Globalisation and regional welfare regimes: the East Asian case". Trabalho apresentado no Year 2000 International Research Conference on Social Security.
- Gwartney, J.; Hall, J.; Lawson, R. 2010. *Economic freedom of the world: 2010 annual report*. Fraser Institute.
- Hall, Peter; Soskice, David. (eds.) 2001. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Lebaron, Frédéric. 2006. *L'enquête quantitative en sciences sociales*. Dunod: Paris.
- Le Roux, B.; Rouanet, H. 2004. *Geometric Data Analysis*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Lomelí, E. V. 2008. "Conditional cash transfers as social policy in Latin America: an assessment of their contributions and limitations". *Annual Review of Sociology*. v.34, pp.475–499.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing social security in Latin America: towards alleviating the costs of economic reform*. Londres: Lyenne Rienner Publisher.
- _____. 2008. "Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America". Geneva: UNRISD.
- Nölke, A.; Vliegenthart, A. 2009. "Enlarging the varieties of capitalism: the emergence of dependent market economies in East Central Europe". *World Politics*. v.61, n.4, pp.670-702.
- OIT. 2010. *World Social Security Report 2010/11*. Geneva: OIT.
- ONU; OIT. 2009. *Work and family: towards new forms of reconciliation with social co-responsibility*. Santiago: ONU/OIT.
- Ross Schneider, Ben. 2009. "Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America". *Journal of Latin American Studies*. n.41, pp.553–575.
- Ross Schneider, Ben; Soskice, David. 2009. "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal, and hierarchical systems". *Economy and Society*. v.38, n.1, pp.17-52.
- Ross Schneider, B.; Karcher, S. 2010. "Complementarities and continuities in the political economy of labor markets in Latin America". *Socio-Economic Review*. v.8, n.4, pp.623-51.
- Rudra, Nita. 2007. "Welfare States in developing countries: unique or universal?" *The Journal of Politics*. v.69, n.2, pp.378–396.
- Schrank, Andrew. 2009. "Understanding Latin American political economy: varieties of capitalism or fiscal sociology?" *Economy and Society*. v.38, n.1, pp.53-61.
- Stephens, J.; Huber, e.; Mustillo, T. 2008. "Politics and social spending in Latin America". *Journal of Politics*. v.70, n.2, pp.420-436.
- Wehr, Ingrid. 2009. "Esping-Andersen travels south: Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung". *Peripherie*. n.114/115, pp.168-193.