



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Pedro Mendes Rufino Barbosa

**A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a  
globalização: uma comparação entre América Latina e Leste  
Asiático**

Rio de Janeiro

2022

Pedro Mendes Rufino Barbosa

**A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a globalização:  
uma comparação entre América Latina e Leste Asiático**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2022

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

B238      Barbosa, Pedro Mendes Rufino.  
A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a globalização:  
uma comparação entre América Latina e Leste Asiático / Pedro Mendes Rufino  
Barbosa. – 2022.  
265f.: il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.  
Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1. Bem-estar social – Teses. 2. Relações econômicas internacionais – Teses.  
3. Globalização - América Latina - Teses. 4. Globalização – Ásia, Leste – Teses.  
I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes II. Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 36.013

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Pedro Mendes Rufino Barbosa

**A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a globalização:  
uma comparação entre América Latina e Leste Asiático**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 03 de 02 de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Luiz Fernando de Paula  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Prof. Dr. Renato Raul Boschi  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

---

Profa. Dra. Celia Lessa Kerstenetzky  
Instituto de Economia - UFRJ

---

Profa. Dra. Ana Paula Gomes Salej  
Fundação João Pinheiro

Rio de Janeiro

2022

À minha avó querida.

.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de tudo à minha família. É incomensurável o suporte que me foi dado ao longo da minha vida e no contexto em que esta tese foi escrita. Nenhuma palavra pode exprimir o sentimento de gratidão à altura do que efetivamente me foi proporcionado. Obrigado à minha mãe, ao meu pai, ao meu irmão Guilherme, à minha irmã Elisa, à minha tia Elisane e à minha avó querida que partiu. Esta tese definitivamente não seria possível sem o apoio de vocês. Amo a todos.

Devo especial gratidão ao meu Orientador, Fabiano Santos, que me acolheu já no meio do meu doutorado. Ele foi crucial como ponte para a experiência, decisiva na minha trajetória de pesquisa, que foi o doutorado sanduíche na UCSD. E teve um papel direto na minha adaptação nessa estadia. Ele também possui a capacidade de fazer contribuições muito precisas e valiosas, e me passou confiança no meu trabalho. Por isso, Fabiano foi um orientador exemplar.

Agradeço: à Professora Celia Kerstenetzky que é para mim uma referência intelectual. A disciplina que cursei com ela foi decisiva no caminho que tomei nessa tese.

Ao Professor Thiago Moreira que me incentivou a programar e a desenvolver a análise de métodos quantitativos. Esse aprendizado permeia toda esta tese.

À rede de amigos queridos cujo apoio em diversos sentidos foi vital durante o processo de escrita dessa tese em meio ao contexto de pandemia e de isolamento social. Alvaro Oliveira, Ângelo Remédio, Erick Sanchez, Felipe Albuquerque, Fernando Vieira, Gabriela Caruso, Giovana Zucatto, Ingrid Gomes, Lara Sartorio, Luiz Gabriel (Gabera), Juliana Sanches, Luiz Felipe Gariglio, Matheus Moravia, Marcelo Borel, Mariana Albuquerque, Marcielo, Susana Rabelo, Victor Piaia, Nello Rangel, e tantos outros os quais certamente esqueci de mencionar aqui. Levo o amor e a amizade de todos para a vida.

Um especial à Marcela Franzoni que foi um apoio primordial em San Diego em meio à eclosão da pandemia.

Outro especial a Felipe Amaral, Talita Tanscheit, Simone Gomes e Rodrigo Cantu. Foram meus leitores durante o processo de escrita, e, portanto, contribuíram diretamente para muitas das escolhas tomadas durante esta pesquisa.

Agradeço à FAPERJ pela bolsa que foi fundamental para a minha dedicação à pesquisa. À CAPES que me proporcionou um auxílio para o período de sanduíche na Universidade de San Diego na Califórnia.

Por fim, *thanks to Jim, a new friend from San Diego who was an another support during the pandemic.*

“Achamos, assim, que a evidência comprova a interpretação que damos ao duplo movimento. Se a economia de mercado foi uma ameaça para os componentes humano e natural do tecido social, como insistimos, o que mais se poderia esperar senão que uma ampla gama de pessoas exercesse a maior pressão no sentido de obter alguma espécie de proteção?” – Karl Polanyi em *A grande transformação*.

“Mas é que a mudança histórica se alimenta de relações de força, seja em 1789 ou em 2020. Se se pede educadamente à nobreza que renuncie a seus privilégios, a coisa não funciona. Se se pede educadamente à Suíça e a Luxemburgo que deixem de ser paraísos fiscais, tampouco.” – Thomas Piketty em entrevista ao *El País*  
21 de Novembro de 2021.

---

## RESUMO

MENDES RUFINO BARBOSA, P. M. R. B. *A economia política dos Estados de bem-estar tardios sob a globalização: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático*. 2022. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese realiza uma análise descritiva e causal do processo de expansão dos Estados de bem-estar tardios durante os anos 1990 e 2000, com enfoque sobre os países da América Latina e do Leste Asiático. Com base na teoria do duplo movimento de Polanyi, na teoria de recursos de poder e da hipótese de eficiência, propõe-se que tal processo se deu em escala global, como resposta à instabilidade do mercado como instância de provisão social diante das recorrentes crises financeiras em meio ao aprofundamento da globalização. Ao mesmo tempo, sugere-se que a magnitude da expansão dos Estados de bem-estar tardios deriva das correlações de forças conformadas pelas instituições políticas e pelas “coalizões ampliadas” que envolvem partidos políticos e as suas relações com elites nacionais, elites internacionalizadas, sindicatos e organizações da sociedade civil. Para avaliar empiricamente essas proposições, faz-se uso do método qualitativo histórico-comparado, do método quantitativo *time-series cross-sectional*, além de vasto conjunto de dados sobre gasto social e cobertura, nos setores das seguintes políticas sociais: educação, saúde, seguridade social, políticas ativas de mercado de trabalho e políticas de conciliação entre família e trabalho. Em seu conjunto, a evidência é consistente com as proposições: todos os países analisados demonstraram avanço das políticas sociais, embora em direções distintas (capítulo 2 e 3); b) os casos, com maior expansão do gasto social e que realizaram reformas com viés universalistas, combinaram abertura política com o advento de governos de esquerda vinculados a fortes organizações da sociedade civil e com menor dependência econômica do mercado internacional; de outro lado, os países que desenvolveram reformas residuais e mantiveram sistemas de proteção individualistas são dominados por elites políticas e econômicas associados a setores internacionalizados, dada a forte dependência do mercado global (capítulo 4 e 5). Com base nesses resultados, a tese conclui que o processo de expansão das políticas sociais foi produto da interação entre fatores exógenos e endógenos. Ao contrário do mote explicativo habitual na literatura sobre os Estados de bem-tardios, circunscrito à arena de disputa política institucional, constata-se que a interação entre atores dentro do sistema institucional político (partidos e governos) com atores fora (elites e organizações da sociedade civil) condiciona a capacidade de exercer redistribuição.

Palavras-chave: Estados de bem-estar tardios. América Latina. Leste Asiático.

Globalização.



## ABSTRACT

MENDES RUFINO BARBOSA, P. M. R. B. *The political economy of late welfare states under globalization: a comparison between Latin America and East Asia*. 2022. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This thesis conducts a descriptive and causal analysis on the expansion of late welfare states during the 1990s and 2000s, focusing on Latin American and East Asian countries. Based on Polanyi's dual movement theory, power resource theory, and the efficiency hypothesis, it is proposed that this process occurred on a global scale as a response to the instability of the market as an instance of social provision in the face of recurring financial crises amidst deepening globalization. At the same time, it is suggested that the magnitude of the expansion of late welfare states derives from the power balance conformed by political institutions and "extended coalitions" involving political parties and their relations with national elites, internationalized elites, trade unions, and civil society organizations. To empirically evaluate these propositions, I apply the comparative historical method, the quantitative time-series cross-sectional method, and a large set of data on social spending and coverage in the following social policy sectors: education, health, social security and social assistance, active labor market policies, and work-family reconciliation policies. Overall, the evidence is consistent with the propositions: a) all the countries analyzed demonstrated advances in social policies, although in different directions (chapter 2 and 3); b) the cases, with greater expansion of social spending and that carried out reforms with an universalist bias, combined political openness with the advent of left-wing governments linked to strong civil society organizations and with less economic dependence on the international market; on the other hand, the countries that developed residual reforms and maintained individualistic social protection systems are dominated by political and economic elites associated with internationalized sectors, given the strong dependence on the global market (chapter 4 and 5). Based on these results, the thesis concludes that the process of expansion of social policies was the product of the interaction of exogenous and endogenous factors. Contrary to the usual explanatory argument in the literature on welfare states, circumscribed to the institutional arena, it is found that the interaction between institutional insiders (parties and governments) with outsiders (elites and civil society organizations) provides the ability to exercise redistribution.

Keywords: Late welfare state. Globalization. Latin America. East Asia.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Gasto social em proporção com o PIB na Europa Oriental, no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015. . . . .	22
Figura 2 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB no Leste Asiático, 1990 – 2015 . . . . .	60
Figura 3 - Variação do gasto social total (% PIB), no Leste Asiático, entre 1995 e 2015 . . . . .	62
Figura 4 - Composição do gasto social (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015 . .	64
Figura 5 - Variação do gasto em Educação (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015	65
Figura 6 - Variação do gasto público em Saúde (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015 . . . . .	69
Figura 7 - Gasto em Saúde: privado (% gasto em saúde total), público (% gasto governamental total), público (% gasto em Saúde total), desembolsos diretos (% gasto em Saúde total), gasto per capita (U\$ correntes PPP). Leste Asiático, 2000 e 2017 . . . . .	71
Figura 8 - Variação do gasto em Seguridade social (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015 . . . . .	72
Figura 9 - Gini de mercado e Gini da renda disponível, Leste Asiático, 1990 – 2015	75
Figura 10 - Gasto em Assistência Social (% PIB), 2008 e 2012 . . . . .	77
Figura 11 - Investimento direto e incentivos tributários para empresas em P&D (% PIB). . . . .	82
Figura 12 - Extensão da licença maternidade remunerada, por semana. . . . .	84
Figura 13 - Taxa de crianças entre 0 a 2 anos matriculadas em creches, países selecionados da OCDE, 2010 e 2015 . . . . .	85
Figura 14 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB na América Latina, 1990 – 2000 . . . . .	97
Figura 15 - Variação do gasto social total (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000. . . . .	97
Figura 16 - Variação do gasto público em Educação (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000 . . . . .	99
Figura 17 - Variação do gasto público em Saúde (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000 . . . . .	100
Figura 18 - Variação do gasto público em Seguridade social (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000. . . . .	102
Figura 19 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB na América Latina, 2000 – 2015 . . . . .	106

Figura 20 - Variação do gasto social total (% PIB), na América Latina, entre 2000 e 2015 . . . . .	107
Figura 21 - Gasto social total (% do governamental total) e gasto social total per capita (U\$ constante de 2010), na América Latina, entre 1991 e 2012. . . . .	107
Figura 22 - Composição do gasto social (% PIB) na América Latina, 1990 – 2015 . . . . .	108
Figura 23 - Variação do gasto público em Educação (% PIB), na América Latina, entre 2000 e 2015 . . . . .	111
Figura 24 - Gasto em Saúde: privado (% gasto em saúde total), público (% gasto governamental total), público (% gasto em Saúde total), desembolsos diretos (% gasto em Saúde total), gasto per capita (U\$ correntes PPP) . . . . .	115
Figura 25 - Gasto público em Seguridade Social (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2015 . . . . .	119
Figura 26 - Gasto em Seguridade Social per capita (dólares de 2010) na América Latina, entre 1990 e 2012. . . . .	120
Figura 27 - Cobertura dos sistemas de pensões (% PEA) por quintil de renda, na América Latina, 2002 e 2016. . . . .	124
Figura 28 - Redistribuição nas transferências, diferença entre Gini de mercado e Gini da renda disponível, América Latina, 1990 – 2015 . . . . .	125
Figura 29 - Gasto desagregado em PAMTs (% PIB), na América Latina, 2000–2010 . . . . .	133
Figura 30 - Correlação entre IBP e gasto social (Saúde + Seguridade) na América Latina e no Leste Asiático, 1995 – 2015 . . . . .	160
Figura 31 - Índice de participação mulheres na sociedade civil e gasto em seguridade e saúde (% PIB), Japão, 1960 e 2015 . . . . .	163
Figura 32 - Proporção de trabalhadores formais filiados aos sindicatos (Densidade sindical) e cobertos por acordos coletivos, Uruguai, 1995 e 2013 . . . . .	173
Figura 33 - Abertura Comercial (% PIB), IDE (% PIB) em países selecionados da América Latina, 1995 – 2015 . . . . .	180
Figura 34 - Razão entre os ativos dos 30 maiores grupos dos <i>chaebols</i> em proporção com o PIB e Índice de abertura financeira, Coreia do Sul, 1990 a 2015. . . . .	193
Figura 35 - Incidentes de massa na China entre 1993 – 2008 . . . . .	197
Figura 36 - Taxa de fecundidade e de dependência de idosos, Leste Asiático, OCDE e América Latina, 1990 – 2018 . . . . .	249

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ano dos primeiros programas compulsórios implementados nos países do Leste Asiático. . . . .	55
Tabela 2 - Gasto em Educação, Saúde e Seguridade Social, em proporção com o PIB e em proporção com o gasto governamental total, Leste Asiático, 1980. . . . .	57
Tabela 3 - Matrícula líquida na escola primária, secundária, gini educacional e taxa de alfabetização em adultos (+ 15 anos) no Leste Asiático, entre 1974 e 1980. . . . .	57
Tabela 4 - Gasto por nível educacional, matrícula no ensino superior, média de anos de escolaridade, Leste Asiático, entre 2013 e 2017 . . . . .	66
Tabela 5 - Proporção de matrícula no ensino fundamental (total e nas escolas privadas), matrícula no ensino superior, Leste Asiático, 2000 e 2015. . . .	67
Tabela 6 - Cobertura dos programas da Seguridade social, no Leste Asiático, entre 2010 e 2017 . . . . .	73
Tabela 7 - Indicadores sobre políticas de transferência de renda condicionadas e não condicionadas <sup>a</sup> , Leste Asiático, entre 2010 e 2015 . . . . .	78
Tabela 8 - Gasto e cobertura em PAMTs, Leste Asiático, 2008 – 2015. . . . .	80
Tabela 9 - Gasto em P&D (% PIB), pesquisadores empregados por mil e número de patentes, 2000, 2014 e 2018 . . . . .	81
Tabela 10 - Extensão da licença maternidade, gasto em políticas familiares (% PIB), mulheres empregadas (% força de trabalho total) e taxa de fecundidade, 2015. . . . .	83
Tabela 11 - Recalibrações gerais das políticas sociais do Leste Asiático . . . . .	87
Tabela 12 - Indicadores das diferentes recalibrações no Leste Asiático, entre a década de 1990 e 2000. . . . .	89
Tabela 13 - Gasto do governo central em Educação, Saúde e Seguridade social, em proporção com o PIB, em proporção com o gasto governamental total e per capita (U\$ 2005 PPP), América Latina, 1980. . . . .	94
Tabela 14 - Matrícula líquida na escola primária, secundária, Gini educacional e taxa de alfabetização em adultos (+ 15 anos) na América Latina, cerca de 1970. . . . .	94
Tabela 15 - Gasto público em Educação na América Latina, 2016 . . . . .	111
Tabela 16 - Indicadores sobre escolaridade na América Latina, entre 1995 e 2010. .	113
Tabela 17 - Cobertura dos sistemas de saúde entre assalariados de 15 anos ou mais, total e por quintis per capita, na América Latina, entre 2010 e 2011 . .	116

Tabela 18 - Cobertura dos sistemas de pensões <sup>a</sup> (% PEA) e cobertura de sistemas contributivos para passivos <sup>b</sup> (pop. com 65 anos ou mais). . . . .	121
Tabela 19 - Gasto em PTC (% PIB) e cobertura no quintil mais pobre, América Latina, entre 2005 e 2017. . . . .	127
Tabela 20 - Indicadores sobre PTC e seu impacto sobre a pobreza na América Latina, 2015 . . . . .	128
Tabela 21 - Taxa de fecundidade, taxa de dependência, mulheres empregadas em proporção com a força de trabalho e gasto em licenças maternais (% PIB), na América Latina. . . . .	130
Tabela 22 - Gasto do governo central em PAMTs, 2000 – 2010 . . . . .	133
Tabela 23 - Gasto em P&D (% PIB), pesquisadores empregados por mil e número de patentes, 2000, 2014 e 2018 . . . . .	134
Tabela 24 - Recalibrações gerais das políticas sociais na América Latina . . . . .	136
Tabela 25 - Síntese das transformações nas políticas sociais na América Latina, 2000–2015. . . . .	138
Tabela 26 - Descrição das variáveis para o modelo TSCS. . . . .	148
Tabela 27 - Gasto desgregado no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM) . . . . .	150
Tabela 28 - Redistribuição no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM) . . . . .	152
Tabela 29 - Ministros vinculados a conglomerados nos governos do PSCh, 2001 – 2015 . . . . .	183
Tabela 30 - Associados ao CINDE, CEFSA e Academia de Centroamérica em cargos públicos dos governos do PLN, Costa Rica, 1994–2014. . . . .	186
Tabela 31 - Indicadores relativos aos distintos grupos de países, por desempenho nas políticas sociais, América Latina e Leste Asiático, 2000–2015 . . . .	210
Tabela 32 - Coalizões e trajetórias da expansão dos Estados de bem-estar tardios. .	213
Tabela 33 - Primeiros esquemas compulsórios de Seguridade Social na América Latina	248
Tabela 34 - Testes de raiz unitária para as variáveis dependentes . . . . .	249
Tabela 35 - Teste dos multiplicadores de Lagrange para a hipótese nula de que os erros são independentes . . . . .	250
Tabela 36 - Partidos políticos classificados como de esquerda de acordo com o V-Party, América Latina e Leste Asiático. . . . .	251
Tabela 37 - Modelos completos do capítulo 4: Gasto desgregado no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM) . . . . .	255
Tabela 38 - Modelo completo do capítulo 4: Redistribuição no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM) . . . . .	261
Tabela 39 - Governos de esquerda na América Latina e no Leste Asiático com pelo menos dois mandatos seguidos, entre 2000 e 2015 . . . . .	264

Tabela 40 - Composição dos indicadores presentes no Índice de balanço de poderes 265

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEP	<i>Asociación Nacional de Empleados Públicos</i>
ARENA	Aliança Republicana Nacionalista
BDA	Banco de Desenvolvimento Asiático
BDI	Banco de Desenvolvimento Interamericano
CCPPC	Conferência Consultiva Política do Povo Chinês
CDES	Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico
CEC	Confederação das Empresas Coreanas
CEFSA	<i>Consultores Económicos y Financieros Sociedad Anónima</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CINDE	<i>Coalición de Iniciativas de Desarrollo</i>
CMMSI	<i>Women's Committee for the Improvement of an Ageing Society</i>
CNP	Congresso Nacional do Povo
COB	<i>Central Obrera da Bolivia</i>
CSC	Confederação Sindical Coreana
CTA	Central de Trabalhadores da Argentina
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CTB	<i>Central de Trabajadores de Bolivia</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CUT	<i>Central Unitaria de Trabajadores (Chile)</i>
EE	Empresa Estatal (China)
FA	Frente Ampla
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMLN	<i>Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional</i>
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNSC	Federação Nacional de sindicatos da China
FSC	Federação Sindical Coreana
FUSADES	<i>Fundacion Salvadorena para el Desarrollo Economico y Social</i>
IBP	Índice de Balança de Poderes
ICTWSS	<i>Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts</i>
IDE	Investimento Direto Externo
MAS	<i>Movimiento ao Socialismo</i>
MNR	<i>Movimiento Nacionalista Revolucionario</i>
MRI	<i>Movimiento de Izquierda Revolucionaria</i>
NICs	<i>New Industrialized Countries</i>

OCDE	<i>Organization for economic cooperation and development</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAC	<i>Partido Acción Ciudadana</i>
PAMT	Políticas Ativas de Mercado de Trabalho
PAP	<i>People Action's Party</i>
PC	Partido Colorado
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCCh	Partido Comunista Chinês
PD	Partido Democrático (Coreia do Sul)
PDC	Partido Democrata Cristão (Chile)
PDJ	Partido Democrático do Japão
PEA	População Economicamente Ativa
PIT-CNT	<i>Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores</i>
PJ	Partido Judicialista
PLD	Partido Liberal Democrático do Japão
PLN	<i>Partido Liberación Nacional</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Partido Nacional
PNJ	Partido Novo do Japão
PPD	<i>Partido por la Democracia</i>
PPGS	Piso de Proteção Social Global
PRSD	<i>Partido Radical Social Demócrata</i>
PSCh	Partido Socialista Chileno
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
PSJ	Partido Socialista do Japão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Políticas de transferência de renda condicionadas
PUSC	<i>Partido Unidad Social Cristiana</i>
SPEED	<i>Statistics on public expenditures for economic development</i>
TLC	Tratado de Livre Comércio
TSCS	<i>Time series cross-sectional</i>
UCD	<i>Unión Cívica Democrática</i>
UCR	União Cívica Radical



UIA	União Industrial Argentina
UME	Universalistas com maior esforço
UmE	Universalistas com menor esforço
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
YPFB	<i>Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos</i>
ZEE	Zonas Especiais Econômicas

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b>	18
1	<b>DESENHO DE PESQUISA</b>	27
1.1	<b>Marco teórico</b>	27
1.1.1	<u>Variáveis exógenas</u>	27
1.1.1.1	Organismos internacionais	27
1.1.1.2	Globalização	31
1.1.1.3	Capitalismo tardio e desenvolvimento econômico	34
1.1.2	<u>Variáveis endógenas</u>	37
1.1.2.1	Instituições políticas	37
1.1.2.2	Teoria de recursos de poder	41
1.2	<b>Hipóteses</b>	44
1.3	<b>Métodos</b>	45
1.3.1	<u>TSCS</u>	47
1.3.2	<u>Análise histórico-comparada</u>	51
2	<b>ESTADOS DE BEM-ESTAR ASIÁTICOS</b>	53
2.1	<b>Período Desenvolvimentista (1950 – 1990)</b>	53
2.2	<b>Terceira onda de democratização e crise financeira (1990 – 2015)</b>	58
2.2.1	<u>Educação</u>	65
2.2.2	<u>Saúde</u>	68
2.2.3	<u>Seguridade social</u>	72
2.2.4	<u>Políticas ativas de mercado de trabalho</u>	79
2.2.5	<u>Políticas de conciliação entre trabalho e família</u>	82
2.3	<b>Resumo</b>	86
3	<b>ESTADOS DE BEM-ESTAR LATINO-AMERICANOS</b>	90
3.1	<b>Período Desenvolvimentista (1930 – 1985)</b>	90
3.2	<b>As reformas neoliberais (1985 – 2000)</b>	96
3.2.1	<u>Educação</u>	98
3.2.2	<u>Saúde</u>	99
3.2.3	<u>Seguridade social</u>	101
3.2.4	<u>Políticas ativas de mercado de trabalho</u>	104
3.2.5	<u>Políticas de conciliação entre trabalho e família</u>	104
3.3	<b>Onda Rosa (2000-2015)</b>	105
3.3.1	<u>Educação</u>	110
3.3.2	<u>Saúde</u>	114
3.3.3	<u>Seguridade social</u>	118
3.3.4	<u>Políticas de conciliação entre família e trabalho</u>	128

3.3.5	<u>Políticas ativas e mercado de trabalho</u> . . . . .	132
3.4	<b>Resumo</b> . . . . .	135
4	<b>DETERMINANTES DO GASTO SOCIAL E DA REDISTRIBUIÇÃO</b> . . . . .	140
4.1	<b>Variáveis dependentes</b> . . . . .	140
4.2	<b>Preditores</b> . . . . .	141
4.3	<b>Controle</b> . . . . .	146
4.4	<b>Teste</b> . . . . .	149
4.5	<b>Resumo</b> . . . . .	155
5	<b>A ECONOMIA POLÍTICA DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOB A GLOBALIZAÇÃO</b> . . . . .	158
5.1	<b>Universalistas com maior esforço</b> . . . . .	161
5.1.1	<u>Japão</u> . . . . .	161
5.1.2	<u>Brasil</u> . . . . .	166
5.1.3	<u>Uruguai</u> . . . . .	171
5.1.4	<u>Argentina</u> . . . . .	174
5.2	<b>Universalistas com menor esforço</b> . . . . .	178
5.2.1	<u>Chile</u> . . . . .	178
5.2.2	<u>Costa Rica</u> . . . . .	184
5.2.3	<u>Coreia do Sul</u> . . . . .	189
5.3	<b>Híbridos</b> . . . . .	194
5.3.1	<u>China</u> . . . . .	194
5.3.2	<u>Bolívia</u> . . . . .	199
5.4	<b>Individualista-residuais</b> . . . . .	203
5.4.1	<u>El Salvador</u> . . . . .	203
5.4.2	<u>Singapura</u> . . . . .	206
5.5	<b>Resumo</b> . . . . .	209
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> . . . . .	214
	<b>REFERÊNCIAS</b> . . . . .	222
	<b>APÊNDICE</b> . . . . .	247

## INTRODUÇÃO

Esta tese busca se inserir no debate acerca dos chamados “Estados de bem-estar tardios”, tendo por foco a América Latina e o Leste Asiático. Se os Estados de bem-estar pioneiros emergiram na segunda metade do século XIX, entre os países ocidentais preconizadores da industrialização, os tardios, por sua vez, surgem no século XX entre os países do “sul global” e de capitalismo tardio<sup>1</sup>(HUBER; NIEDZWIECKI, 2015; BÖGER; LEISERING, 2020). Nestes últimos, testemunhou-se uma patente expansão das políticas sociais entre os anos 1990 e 2000 (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; DORLACH, 2021). Dessa forma, as indagações que direcionam essa pesquisa são duas: 1) em que direção se deu essa expansão das políticas sociais? Ou seja, qual o seu caráter qualitativo? 2) Quais foram os fatores que impulsionaram a ampliação dos Estados de bem-estar tardios?

O Estado de bem-estar é frequentemente considerado como solução histórica, em termos de modelo de organização social e de proteção aos assim chamados “riscos sociais”, em face das inflexões perpetradas pelo avanço do capitalismo. Por tais riscos entende-se os desafios enfrentados por cada indivíduo para a garantia de sua sobrevivência, como a luta contra a fome, a pobreza, a insegurança etc. Historicamente, a família e as comunidades locais sempre foram os alicerces de solidariedade social aos quais os indivíduos recorriam para se proteger (ESPING-ANDERSEN, 1999).

Com a eclosão da Revolução industrial na Europa, no século XIX, inúmeros camponeses foram desapropriados de suas terras comunais e lançados às cidades, sendo submetidos às relações de trabalho assalariadas. Essa transformação estrutural os converteu progressivamente em dependentes do mercado para se guarnecer frente aos riscos sociais, processo denominado por Polanyi (1980) de “mercantilização da sociedade”. Como esse mesmo autor retrata, entretanto, o mercado mostrou-se insuficiente enquanto instância estável de provisão social, tendo em vista o problema constante com o desemprego, nesse contexto, o qual foi exacerbado durante a Grande Depressão em 1929. Realidade tal só foi revertida após a crescente intervenção pública sobre os riscos sociais, a partir do fim do século XIX, mediante a expansão das políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1999; KUHNLE; SANDER, 2010).

O contexto histórico de surgimento do Estado de bem-estar é convencionalmente associado à inauguração do primeiro programa de seguro, para acidente de trabalho, introduzido por Bismarck na Alemanha em 1871. Mas vale pontuar que a sua fase áurea

---

<sup>1</sup> A ideia de “sul global” é menos fidedigna à dimensão geográfica, mas sobretudo remete à questão geopolítica. Opõe-se aos países do norte global que diz respeito aos ocidentais que foram pioneiros no processo de industrialização e atualmente integram os escopo dos chamados países ricos.

é associada com o período do pós-guerra. Do ponto de vista do desenvolvimento das políticas sociais, pouca discordância há em relação à particularidade da assim chamada “Era de Ouro do Estado bem-estar”, a qual compreende o intervalo entre 1945 e 1975. De fato, notáveis avanços deram-se em termos de garantia legal dos direitos sociais, expansão da cobertura das políticas existentes e do gasto público social (HUBER; STEPHENS, 2001; NULLMEIER; KAUFMANN, 2010; KERSTENETZKY, 2012).

Haja vista a sua relevância histórica, o Estado de bem-estar ensejou amplo interesse como objeto de pesquisa. Em torno dele desenvolveu-se um campo de estudos na grande área das ciências sociais, a partir da década de 1970 (AMENTA, 2003). Com frequência, a definição desse conceito foi demarcada em oposição ao tipo ideal de Estado liberal do século XIX (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; PIERSON, 1998). Se a atuação deste resignava-se à proteção dos cidadãos de invasões estrangeiras e da criminalidade doméstica, bem como à atuação na infraestrutura como estímulo ao desenvolvimento econômico, o Estado de bem-estar, por sua vez, simboliza o surgimento dos primeiros programas de seguro, pensões e das políticas de educação e saúde públicas (KUHNLE; SANDER, 2010). Na interpretação do trabalho clássico de Marshall (1967), posteriormente aprofundado por Esping-Andersen (1990), a emergência do Estado de bem-estar representa o estabelecimento de um novo contrato social a partir do qual se institucionalizou uma versão inédita de cidadania: a cidadania social de cuja condição advém a garantia legal de direitos sociais<sup>2</sup>.

Todavia, é preciso reconhecer que não raro o referido vocábulo suscita confusão, na medida em que, como atenta Alber (1988), sua semântica é permeada tanto por uma face normativa quanto descritiva. A primeira é explorada sobretudo no debate político, associada à social-democracia cuja principal referência remete aos governos que alcançaram hegemonia nos países escandinavos durante o século XX. Ou seja, nessa acepção, o Estado de bem-estar equivale ao modelo de políticas sociais, desenvolvido pelos governos social-democratas nórdicos, caracterizado por sua ampla provisão e teor universalista (ESPING-ANDERSEN, 1990). De cunho normativo também é a discussão empreendida nas esferas da filosofia política e da teoria política em que tal modelo de Estado é tomado como referência para a reflexão acerca de que tipo de organização social mais se aproximaria de um ideal de sociedade justa. Provenientes de distintas perspectivas, por vezes autores endossam a experiência escandinava como norte (ROTHSTEIN, 1998; KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015), outros nela se inspiram, mas almejam superá-la (O’NEILL; WILLIAMSON, 2012), ou, ainda, certas abordagens a ela se opõem (HAYEK,

---

<sup>2</sup> O enquadramento analítico de Marshall (1967) identifica um desenvolvimento histórico da cidadania nos países ocidentais (especialmente na Inglaterra) que se deu através da conquista de direitos: no século XVIII, os direitos civis; no século XIX, os políticos; e, finalmente, no século XX, os direitos sociais.

2006).

No campo da economia política comparada prevalece, por sua vez, a abordagem descritiva – embora não desprovida de normatividade –, na qual o conceito de “Estado de bem-estar” deixa de aludir tão somente à “sua manifestação máxima” presenciada na Escandinávia (KERSTENETZKY, 2012), mas se reveste de contornos mais genéricos, referindo-se a sistemas de proteção social com distintos graus de desenvolvimento (TITMUSS, 1974; ESPING-ANDERSEN, 1990). Nessa linha, põe-se em foco as diferenças e as semelhanças das políticas sociais entre os países, razão pela qual com frequência são inseridos epítetos ao conceito nuclear, tal como a clássica tipologia de Esping-Andersen (1990)<sup>3</sup> que distingue entre Estados de bem-estar *social-democratas* (escandinavos), *corporativistas-conservadores* (Europa continental) e *liberais* (anglo-saxões). Contudo, resta ainda uma questão chave à definição de qualquer conceito, qual seja, o que seria um “não-Estado de bem-estar”? A esse respeito, Pierson (1998) sugere como critério limítrofe, a alocação do orçamento público em torno de 5% do gasto social – que compreende educação, saúde e seguridade social – em proporção com o PIB. Trata-se de um comprometimento mínimo exercido pelo poder público em torno de proteção aos riscos sociais como desemprego, velhice, educação, saúde etc. Cabe dizer, então, que esta tese se pautará por tal abordagem, operacionalizando de forma equivalente e intercambiável os conceitos de Estado de bem-estar, modelos de políticas sociais e de proteção social<sup>4</sup>.

Assim como o aspecto conceitual, outra fonte de debate concerne à suposta retração dos Estados de bem-estar europeus, a partir da década de 1970. Nessa década eclodiu a crise do petróleo, da qual desdobrou-se uma onda inflacionária, alta de desemprego e recessão econômica. Conformou-se, assim, uma crise da demanda, atingindo diretamente a estratégia keynesiana adotada no pós-guerra cujo cerne centrava-se justamente em estimulá-la. Diante disso, abriu-se uma janela de oportunidade na qual se deu a ascensão do pensamento neoliberal que atribuía como causa da crise econômica o deficit fiscal de-

---

<sup>3</sup> De forma breve, o regime *social-democrata* apresentaria a maior média de gasto social, políticas sociais com caráter universalista – isto é, em que o acesso aos direitos sociais constitui uma garantia da própria condição de cidadania – e os maiores níveis de carga tributária. Os países do regime *corporativista-conservador* dispõem de média intermediária de gasto social, enfatizam políticas sociais vinculadas às relações assalariadas, como programas de seguro, e contam com um nível intermediário de carga tributária. Finalmente, o regime *liberal-residual* apresenta a menor média de gasto social, políticas sociais que têm por foco a população mais pobre – enquanto ao resto da população estimula-se a provisão via mercado – e a menor carga tributária (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012).

<sup>4</sup> Outra abordagem corrente na literatura é a de “regimes de bem-estar” proposta por Esping-Andersen (1999). Embora na maior parte das vezes o conceito de Estado de bem-estar empregado nesta tese seja convergente com a ideia de regimes de bem-estar, este último exprime uma visão mais sociológica ao abranger o papel da família e do mercado na proteção aos riscos sociais, enquanto que o primeiro conceito centra-se no papel do Estado. Para evitar confusões quanto a isso, utilizarei apenas Estado de bem-estar.

corrente dos gastos necessários para financiar o Estado de bem-estar. Portanto, em vez de estímulo à demanda, à recuperação econômica seriam necessárias medidas como a rigidez fiscal, privatizações e controle da inflação. No âmbito político, partidos munidos com a agenda neoliberal ascenderam aos governos e promoveram políticas de enfraquecimento dos sindicatos e corte de benefícios (HUBER; STEPHENS, 2001; STARKE, 2006; HEMERIJCK, 2013)

A despeito disso, pode-se dizer que a literatura reúne evidências robustas contrárias à hipótese da retração ou de crise (PIERSON, 1994; STARKE, 2006). Um dos estudos mais recentes é o de Kerstenetzky e Guedes (2018), no qual se demonstra que entre os países da OCDE, em média, o gasto social em proporção com o PIB cresceu constantemente de 1980 até 2016, acima das taxas de crescimento econômico, o que indica a resiliência do Estado de bem-estar mesmo frente a contextos de baixa atividade econômica. Esse crescimento foi verificado não apenas de forma agregada, mas em todas as principais áreas das políticas sociais, concomitante ao esforço de expansão tributária (*op.cit.*).

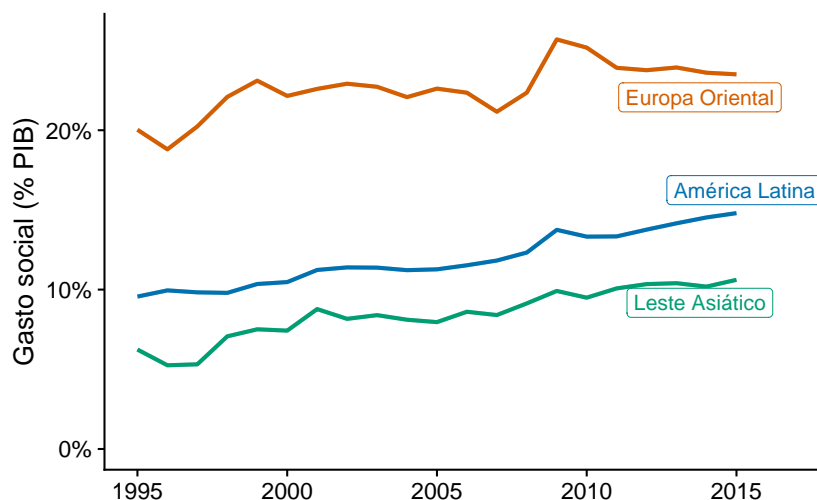
De todo modo, certo é que mudanças decisivas nas políticas sociais ocorreram ao longo do tempo, as quais se relacionam às próprias transformações na sociedade. Primeiro, a transição de economias calcadas em empregos na indústria para o setor de serviços resultou em relações de trabalho menos reguladas, as quais constituem importantes mecanismos de concessão de direitos sociais (THELEN, 2014). Segundo, o avanço tecnológico no sistema produtivo aumentou profundamente a demanda por trabalhadores com alta escolaridade, reduzindo a capacidade de incorporação da mão obra com baixa escolaridade no mercado de trabalho (IVERSEN; SOSKICE, 2019). Finalmente, as estruturas familiares se transformaram, em virtude da crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. Se antes – em função da estrutura patriarcal — elas dedicavam-se integralmente à família, com a sua inserção produtiva, por contraste, este tempo diminuiu e a maternidade passou a lhes representar um custo crescente diante da competitividade do mercado de trabalho. O resultado disso foi a queda geral nas taxas de fecundidade entre os países da OCDE (ESPING-ANDERSEN, 1999; BONOLI, 2006).

Todas essas mudanças contribuíram para o redirecionamento no debate internacional acerca do papel das políticas sociais. Segundo Hemerijck (2013, 2017), durante este período surgiu um novo paradigma associado ao Estado de bem-estar o qual foi denominado de “investimento social” e cujas diretrizes nortearam a política da União Europeia sobretudo a partir da Agenda de Lisboa em 2000<sup>5</sup>. Fundamentalmente, esta agenda expressou a crescente influência entre os *policymakers* do uso das chamadas políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs), compostas por programas de reinserção de desempregados, cursos de treinamento como estímulo ao capital humano, e políticas de conciliação

---

<sup>5</sup> Agenda política para a União Europeia deliberada pelo Conselho Europeu, em 2000, em Lisboa.

Figura 1 - Gasto social em proporção com o PIB na Europa Oriental, no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015.



Fonte: OCDEstat, CEPALstat e SPEED

entre trabalho e família. Quase todos os países da OCDE expandiram o gasto nessa rubrica entre 1990 e 2017 (BONOLI; NATALI, 2012; HEMERIJCK, 2013).

Para além do âmbito das democracias ocidentais afluentes, testemunhou-se também o avanço das políticas sociais nos países do sul global; isto é, em regiões como a América Latina, África, Ásia e Europa Oriental, entre os anos 1990 e os anos 2000 (DORLACH, 2021) (Figura 1). Nas palavras de Barrientos e Hulme (2009, p.440) “[...] esse progresso da proteção social pode ser visto como uma revolução silenciosa”<sup>6</sup>. Vale pontuar aqui que, sob a definição de Pierson (1998) antes mencionada, é possível se referir a grande parte desses países como “Estados de bem-estar”. Naturalmente, seu conteúdo é heterogêneo; nos países da África e do sul da Ásia, de renda per capita baixa, predominaram as políticas de transferências de renda e assistência social focalizadas nos mais pobres (BARRIENTOS; HULME, 2009; BROOKS, 2015), enquanto que nos países de renda intermediária-alta verificou-se um escopo maior de reformas que incluem novos sistemas de seguro, inserção de políticas universais e de igualdade de gênero (MARES; CARNES, 2009; HUBER; NIEDZWIECKI, 2015).

Diante dessa diversidade, deve-se qualificar melhor a que tipo de “Estado de bem-estar” os países de cada região pertencem. Trata-se, no entanto, de uma tarefa árdua que

<sup>6</sup> “We argue that the progress of social protection can be viewed as a quiet revolution.”.



por si esgotaria uma tese<sup>7</sup>; por ora, basta sublinhar que me referirei a eles, de forma geral, como “Estados de bem-estar tardios”, uma vez que, como mencionado antes, surgiram no século XX (PIERSON, 2004), ao passo que o rebento dos Estados de bem-estar pioneiros se deu no século XIX (HICKS, 1999)<sup>8</sup>.

Se para os Estados de bem-estar pioneiros há uma discussão teórica consolidada a respeito dos elementos que o causaram (AMENTA, 2003), para os tardios, em contrapartida, as teorias são menos sólidas (MARES; CARNES, 2009; DORLACH, 2021). Acima de tudo, os dados disponíveis a respeito desses países são muito mais escassos – mais gravemente na África e no Oriente médio – do que aqueles relativos aos países ricos. Dorlach (2021) observa, ainda, que há uma concentração substantiva na produção bibliográfica acerca da América Latina em comparação com as demais regiões.

O enquadramento analítico predominante na literatura dos Estados de bem-estar tardios se circunscreve a comparações intra-regionais (SEGURA-UBIERGO, 2007; HUBER; STEPHENS, 2012; KWON, 2005; KIM, 2015), embora não sejam poucos os estudos quantitativos com amplas amostras sob a insígnia de “países em desenvolvimento” (DION, 2006; RUDRA, 2007; BARRIENTOS; HULME, 2009; BÖGER; LEISERING, 2020). O primeiro enquadramento tem por limitação a não apreensão da expansão das políticas sociais como fenômeno transcendente às fronteiras regionais, manifestando-se em âmbito global (HALL, 2007; DEACON, 2013). O segundo, ao perseguir com frequência teorias gerais, perde o que Przeworski e Teune (1970) chamaram de “acurácia”<sup>9</sup>. Em outras palavras, ao condensar uma imensa heterogeneidade de realidades sob o conceito de “países em desenvolvimento”, tal abordagem produz postulados com menor poder explicativo ante à complexidade do universo analisado<sup>10</sup>.

Entre as principais teorias a respeito dos Estados de bem-estar tardios, a primeira aponta para o crescimento econômico (a) como condição necessária ao seu avanço (DORLACH, 2021). Nessa direção, Haggard e Kaufman (2008) articulam que essa di-

---

<sup>7</sup> A esse objetivo Gough e Wood (2004) classificam os países latino-americanos como *regimes de bem-estar informais*, em razão do papel central das famílias e das comunidades na proteção dos riscos sociais. Os países do Leste Asiático são tipificados como *regimes produtivistas*, dada a ênfase sobre políticas relacionadas ao aumento da produtividade, como a educação. Por último, os países africanos são denominados de *regimes inseguros*, em virtude da ausência de Estado nacionais consolidados frente às frequentes guerras civis.

<sup>8</sup> As exceções são Argentina e Uruguai que até 1920 já dispunham dos principais programas da primeira geração (HICKS, 1999).

<sup>9</sup> Segundo Przeworski e Teune (1970), “acurácia” refere-se à capacidade de uma teoria explicar a variável dependente, enquanto que a “generalização” diz respeito à sua aplicabilidade em diferentes contextos.

<sup>10</sup> Sob esse ponto de vista, um dos estudos que melhor equilibra a capacidade de acurácia e generalização é o de Haggard e Kaufman (2008), combinando análise qualitativa e quantitativa entre América Latina, Europa Oriental e Leste Asiático. Uma das limitações desse estudo, contudo, é que seu recorte temporal, por questões históricas, compreende o século XX, mas perde de vista uma fase de substantiva expansão do gasto social em proporção com o PIB que se deu a partir de 2000 (??).

menção favorece a capacidade fiscal, isto é, provendo recursos para o financiamento da proteção social. Kaufman (2011) exemplifica como o *boom* dos preços das *commodities*, nos anos 2000, foi crucial para a redistribuição na América Latina, ao robustecer as receitas, inclusive por meio da tributação sobre as exportações. Outra vertente teórica aponta para o efeito da democratização (b), na medida em que a dinâmica eleitoral e a competição partidária confeririam incentivos à expansão das políticas sociais (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; BROOKS, 2015; WONG, 2017). Dentro dessa dimensão, é sublinhado também o papel do avanço eleitoral de partidos de esquerda que, ao representarem setores sociais marginalizados, induziriam a redistribuição (c) (HUBER; STEPHENS, 2012; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a). Finalmente, há a perspectiva que enfatiza a mudança de paradigma (d) entre os organismos internacionais, a partir dos anos 2000, em direção à defesa de mecanismos mínimos de proteção social (DEACON, 2013).

A respeito do crescimento econômico (a), embora haja pouco dissenso quanto à sua necessidade, o quadro explicativo fornecido por esse postulado é limitado. O Leste Asiático evidencia isso, uma vez que a questão cerne em torno da qual gira a literatura a seu respeito refere-se à discrepância entre a exímia performance econômica desempenhada durante o período desenvolvimentista, pelos *New Industrialized Countries* (NICs) – Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong –, e o baixo gasto social (JACOBS, 2000; PENG; WONG, 2010). Quanto à democracia (b), ainda que existam evidências robustas de que suas instituições políticas incentivem à expansão das políticas sociais, mais recentemente, entretanto, tem se testemunhado o avanço da proteção social também em sistemas políticos autoritários (CARNES; MARES, 2009; DALEN, 2020). Ademais, do ponto de vista partidário, tal avanço tem se dado em governos de diversas ideologias (c) não apenas nos de esquerda (CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021; OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017). Finalmente, se há relativo consenso quanto à influência dos organismos internacionais (d), não se deve desconsiderar, todavia, as variações decisivas no desenvolvimento das políticas sociais entre os países. Isso denota a existência de aspectos que intermedeiam a incorporação dos modelos sugeridos por atores internacionais nos níveis domésticos.

Dito isso, a fim de contribuir para esse debate, esta tese analisa a expansão dos Estados de bem-tardios entre os anos 1990 e 2000. Como mote explicativo, propõe-se uma síntese entre a teoria de recursos de poder (HUBER; STEPHENS, 2012), o duplo movimento de Polanyi (1980) e a teoria da eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001). Nesse sentido, as hipóteses gerais são duas: a primeira, é de que o desenvolvimento dos Estados de bem-estar tardios resulta da interação entre fatores exógenos e endógenos. No plano exógeno, a globalização acelerou os ciclos econômicos, ampliando a recorrência das crises e, conseqüentemente, enfraquecendo o mercado como instância de provisão social. A constatação desse fato se refletiu numa mudança de paradigma, entre os organismos internacionais, em prol da instauração de um piso de proteção social. Nos

Estados nacionais, tal instabilidade induziu a maior atuação de governos na proteção aos riscos sociais, bem como propiciou o fortalecimento de atores políticos domésticos engajados com a agenda da redistribuição. Daí o mecanismo de duplo movimento de Polanyi (1980).

Se esse foi um processo global, a variação dos resultados na redistribuição entre os países relaciona-se às forças sociais e políticas redistributivas mobilizadas no plano endógeno; isto é, envolvem o manejo dos recursos de poderes internos. No entanto, a teoria de recursos de poder, aplicada ao sul global, circunscreve-se à disputa no âmbito institucional, sobretudo ao embate dentro do sistema político formal, desconsiderando o papel de sindicatos e atores da sociedade civil (tidos com débeis nesses cenários), bem como o das elites econômicas (GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005; HUBER; STEPHENS, 2012). Disso deriva a segunda hipótese desenvolvida nesta tese: a disputa na esfera do sistema político formal é insuficiente para compreender as correlações de forças internas, de modo que urge incorporar na análise a relação entre atores institucionais e extra-institucionais. Operacionalizo, nesse sentido, o conceito de “coalizões ampliadas” (BOSCHI, 2010; IANONI, 2017) que compreende as relações entre partidos políticos, elites econômicas nacionais e internacionais, e atores da sociedade civil. Nesse sentido, espera-se que partidos de esquerda, sindicatos e organizações da sociedade civil exerçam o efeito de expansão das políticas sociais. Em contrapartida, em conformidade com a hipótese de eficiência, a força de elites internacionalizadas – oriundas dos setores exportadores, do sistema financeiro internacional, conglomerados vinculados a redes internacionais, setores dolarizados etc. – pressionam em sentido contrário.

O recorte analítico recai sobre a América Latina e o Leste Asiático. Já foi mencionado que na maior parte dos países africanos, do Oriente Médio e do sul da Ásia, os dados são escassos o que inviabiliza analisá-los em paralelo com as outras regiões. Quanto aos países da Europa Oriental, em função de seu passado soviético, suas políticas sociais contam com um legado institucional amplo e universalista (HAGGARD; KAUFMAN, 2008), razão pela qual sua média de gasto social (Figura 1) contrasta-se com a das demais regiões, sendo muito superior, e, portanto, com variação menor ao longo do tempo. Assim, tais países se projetam praticamente como *outliers* nessa amostra. Portanto, enfatizo a América Latina e o Leste Asiático no intuito de estender o grau de generalização dos postulados teóricos oriundos de análises restritas aos âmbitos regionais, mas, ao mesmo tempo, preservar certa acurácia, de modo a proporcionar a elaboração de argumentos mais sofisticados.

A seguir, no **primeiro capítulo**, apresento o desenho de pesquisa desta tese. Reviso os principais postulados teóricos presentes na literatura e, com base neles, destrincho as hipóteses. Reservo, ainda, uma seção para abordar a escolha dos métodos utilizados e expor seus respectivos fundamentos. Desde já, vale dizer que, para investigar a pergunta desta pesquisa, combino um método quantitativo *time series cross-sectional* (TSCS) com

outro qualitativo “análise histórico-comparada”.

O **segundo capítulo** destina-se à análise de evolução histórica dos Estados de bem-estar no Leste Asiático e organiza-se em dois períodos de desenvolvimento: o período desenvolvimentista (1950–1990) e o período de democratização e crise financeira (1990–2015). Com esse capítulo, demonstro que os sistemas de proteção social foram expandidos na região como um todo a partir dos anos 1990, mas em diferentes direções e magnitudes. Para tanto, utilizo dados referentes aos gastos sociais e à cobertura; examino os distintos tipos de reformas realizadas e o desempenho das políticas sociais. Enfoco a política de educação, de saúde, de seguridade social, as políticas ativas do mercado de trabalho e as políticas de conciliação entre trabalho e família.

O **terceiro capítulo** possui estrutura idêntica, porém versa sobre a evolução dos Estados de bem-estar latino-americanos. Estruturo o capítulo em três períodos históricos de desenvolvimento: o período desenvolvimentista (1930–1985); as reformas neoliberais (1985–2000); e a Onda Rosa (2000–2015). Igualmente, são destacadas as diferentes transformações dos sistemas de proteção social da região.

No **quarto capítulo**, executo uma análise quantitativa a respeito dos determinantes do gasto social e da redistribuição na América Latina e no Leste Asiático. Operacionalizo quatro variáveis dependentes: o gasto social desagregado em proporção com o PIB (educação, saúde e seguridade social) e a redistribuição (diferença entre Gini pré-transferências impostos e pós-transferências e impostos). Este capítulo tem por objetivo testar as hipóteses da teoria de recursos de poder, do duplo movimento, da teoria de eficiência, além da hipótese referente ao papel de atores da sociedade civil.

Por fim, o **quinto capítulo** será destinado à análise histórico-comparada entre os países de ambas as regiões. Com base nas evidências extraídas da análise quantitativa, exploro as variações entre os diferentes padrões de expansão das políticas sociais e as relaciono com as balanças de poderes internas a cada país. Para captar essa segunda dimensão, elaboro o Índice de balança de poderes (IBP). Identifico, assim, quatro grupo de países: a) os *Universalistas com maior esforço* (*UME*) que realizaram reformas universalistas, desempenharam os maiores níveis de gasto social e possuem forças sociais e políticas redistributivas mais expressivas; b) os *Universalistas com menor esforço* (*UmE*) que também promoveram reformas universalistas, porém com um nível menor de gasto social e de IBP em relação ao grupo anterior; c) os *Híbridos* que mesclaram princípios universalistas, segmentadores e focalizadores nas reformas das políticas sociais, desenvolveram o gasto social e o IBP no nível intermediário; d) os *individualistas-residuais* que mantiveram sistemas de capitalização individual e expandiram o papel do Estado sobre os riscos sociais em um sentido residual, bem como contam com os menores níveis de IBP.

## 1 DESENHO DE PESQUISA

Este capítulo organiza-se em três seções, sendo a primeira destinada à descrição das principais teorias referentes aos Estados de bem-estar tardios. Dessa revisão, formulo na seção posterior as principais hipóteses norteadoras desta tese. Ao final, dedico uma seção à exposição da estratégia metodológica e à descrição dos métodos empregados.

### 1.1 Marco teórico

A literatura a respeito do Estado de bem-estar é demasiado extensa, de modo que seria moroso esgotá-la nesta seção. Em virtude disso, divido-a em dois grandes campos que intercedem tanto o debate sobre os Estados de bem-estar pioneiros quanto o dos Estados de bem-estar tardios: um relacionado às variáveis exógenas e o outro às variáveis endógenas. Tal enquadramento dialoga com as hipóteses que serão formuladas em seguida.

#### 1.1.1 Variáveis exógenas

##### 1.1.1.1 Organismos internacionais

Encontra-se fartamente documentado na literatura o papel dos organismos internacionais como agentes difusores de modelos de políticas sociais pelo mundo. Uma abordagem interessante emergente, nessa linha, refere-se aos distintos paradigmas propagados por cada ator internacional e, mais do que isso, como cada um deles arregimenta capital político a título de propagar suas ideias na esfera global. Nesse sentido, aponta-se como as dinâmicas históricas da economia política internacional favoreceram a influência de determinados atores internacionais (HALL, 2007; DEACON, 2013).

Por exemplo, durante o século XX, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tornou-se o principal organismo internacional difusor das políticas sociais no âmbito global. Não apenas auxiliou muitos países na conformação de desenhos institucionais dos sistemas de seguro, como erigiu um banco de dados e documentou a legislação social em progresso naquele período (KUHNLE; SANDER, 2010). Sua influência foi crucial na disseminação dos sistemas bismarckianos pelo mundo, inclusive na América Latina (MESA-LAGO, 1985) e no Leste Asiático (KWON, 2005). Influência esta que foi consolidada no pós-guerra com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o advento de um ambiente internacional com papel mais ativo de atores internacionais na formulação de políticas sociais nos cenários domésticos, a que Nullmeier e Kaufmann (2010) se referem

como “novo internacionalismo do bem-estar”.

No entanto, muitos autores (HALL, 2007; DEACON, 2013) destacam que, com o fim da “Era de ouro do capitalismo” e o subsequente triunfo da ordem neoliberal, a OIT perdeu seu peso como referência no *policymaking* internacional, espaço que foi ocupado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). O ápice desse processo se deu nos anos 1990 em decorrência da crise financeira na Ásia e da crise de endividamento na América Latina que impeliram os países dessas regiões a requerer auxílio financeiro junto a tais organismos internacionais. A concessão de empréstimos se fez sob a condição de que reformas de ajustes fiscais fossem logradas, parte das quais recaiu sobre os sistemas de seguridade social. O Banco Mundial advogava a adoção do modelo multi-pilar que incluía uma privatização parcial com a inserção de um sistema de capitalização (HOLZMANN et al., 2000). À luz dessas recomendações, porém com distintos graus de adesão, diversos países – sobretudo da América Latina e do Leste Europeu – reformaram seus sistemas de seguridade (HALL, 2007). Assim, de uma instituição voltada a garantir a estabilidade do sistema monetário global – com o fim do sistema de Bretton Woods –, o Banco Mundial converte-se no principal ator internacional promotor de políticas sociais a partir do fim do século XX (DEACON, 2013).

Todavia, a essa altura, há relativo consenso de que essas reformas não foram bem sucedidas, haja vista o declínio dos níveis de cobertura no longo prazo. Assim, sob um cenário de crise econômica e alta do desemprego, o estreitamento da proteção social contribuiu para a substantiva elevação da pobreza, especialmente na América Latina (MESA-LAGO; MÁRQUEZ, 2007; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021). Diante disso, Hall (2007) afirma que, mesmo mantendo o apoio ao modelo multi-pilar, o Banco Mundial estabeleceu o *Social Protection Group* em meados dos anos 1990 e passou a promover políticas de contensão da pobreza, em parceria com ONGs internacionais. Inspirada no modelo de política social residual dos Estados Unidos, a principal proposta nessa direção repousava sobre a criação de fundos sociais para destinar recursos aos mais pobres e vulneráveis (*op.cit*). Conforme Deacon (2013), por meio desse modelo, intentava-se suprir a demanda por proteção social, escanteando, concomitantemente, as reivindicações dos sindicatos – associadas em grande medida aos sistemas de seguridade social – que eram vistos como agentes de resistência à agenda de controle fiscal. Com o apoio de instituições internacionais donativas, o Banco Mundial ajudou a financiar muitas políticas contra a pobreza em países de renda média e baixa. No entanto, em muitos casos sua implementação foi problemática pelo caráter fragmentado e pela existência de fundos sociais paralelos (MESA-LAGO; MÁRQUEZ, 2007; BARRIENTOS; HULME, 2009).

A insuficiência dessas medidas impulsionou o *advocacy* de ONG’s internacionais em prol de medidas mais incisivas sobre a contensão da pobreza. Em 2000, a ONU promoveu a “Cúpula do Milênio” na qual se estabeleceu a “Declaração do Milênio”, assinada por 191 nações; entre tais objetivos, o foco foi a redução da extrema pobreza. Nessa direção,

o Banco Mundial e o FMI promoveram as “Estratégias de Redução da Pobreza” que consistia em um conjunto de medidas a serem tomadas pelos países como contrapartida à concessão de empréstimos (HALL, 2007; BARRIENTOS; HULME, 2009).

No entanto, a principal inovação no âmbito das políticas de contensão da pobreza foi testemunhada na América Latina (BARRIENTOS; HULME, 2009). Durante os anos 2000, os países da região ampliaram o escopo das políticas promovidas pelo Banco Mundial nos anos 1990, conferiram-lhes maior coordenação (MESA-LAGO; MÁRQUEZ, 2007), articulando-as com uma ampla gama de programas e renunciando ao perfil de curto prazo para consolidá-las como estratégias permanentes (BARRIENTOS; HULME, 2009). Para Barrientos e Hulme (*op.cit*), os PTCs foram uma inovação oriunda do sul global, ao passo que, para Lautier (2010), trata-se da perpetuação da lógica neoliberal com protagonismo do Banco Mundial e do Banco interamericano de Desenvolvimento (BID). De fato, estas instituições foram cruciais no financiamento e no auxílio técnico da formulação dessas políticas, mas Cecchini e Martínez (2011) observam que os países adaptaram-nas às suas realidades e as erigiram sob diferentes princípios normativos<sup>11</sup>.

O sucesso dos PTCs na América Latina influenciou muito o debate internacional, sendo incorporados na agenda de diversos organismos internacionais. Em um relatório, o BID propõe um novo paradigma de políticas sociais para a América Latina: o “Universalismo Básico”<sup>12</sup>. Este defenderia a universalização de políticas como educação – sobretudo a básica – e saúde, junto à focalização na pobreza; distinguiria-se, ainda, da abordagem mais neoliberal, na medida em que as políticas de pobreza teriam uma cobertura muito maior e as transferências de renda seriam entendidas como direitos sociais (FILGUEIRA et al., 2006). Mas há uma dimensão pragmática nessa concepção, no sentido de que “se propõe a um conjunto limitado de prestações básicas que inclui as prestações essenciais de direito universal” (FILGUEIRA et al., 2006, p.21, tradução livre)<sup>13</sup>, conforme as limitações fiscais iminentes aos países da região. Em um sentido muito similar, o “Piso de Proteção Social Global” (PPSG), defendido pela OIT, propõe a garantia de um mínimo de proteção social, dentro do qual as políticas de renda mínima são fundamentais, mas inclui

---

<sup>11</sup> Cecchini e Martínez (2011) distinguem entre políticas com *condicionalidade brandas*, com *condicionalidades fortes* e de terceira geração com *ampla coordenação*.

<sup>12</sup> Trata-se de uma concepção normativa, mas ao mesmo tempo descritiva, na medida em que se pauta pelas características das políticas sociais adotadas na região durante os anos 2000, mas busca concomitantemente superá-las.

<sup>13</sup> “[...] se propone para un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales de derecho universal”.

ainda cobertura básica à seguridade social, saúde, políticas familiares e renda mínima<sup>14</sup> (BACHELET, 2012).

De todo modo, os PTCs converteram-se no “carro-chefe” do Banco Mundial que continuou como ator internacional hegemônico na difusão de modelos de políticas sociais no mundo. Afinal de contas, tais políticas se mostraram efetivas em reduzir a pobreza e, ao mesmo tempo, com baixo custo, de modo a não ameaçar a agenda primordial de manutenção da política econômica ortodoxa. Portanto, com suporte do Banco Mundial, tais políticas<sup>15</sup> proliferaram-se para diversos países na África (em 23 países), na Ásia (Indonésia, Filipinas, Bangladesh, Índia e China) e no Iêmen (BARRIENTOS; HULME, 2009; BROOKS, 2015).

Mais recentemente, muito tem se argumentado que, com a eclosão da crise de 2008, a demanda por proteção social foi ainda mais exacerbada e pôs em descrédito o Consenso de Washington, abrindo espaço para o advento do “Pós-consenso de Washington” no cenário internacional. Se antes o Estado era visto como obstáculo ao desenvolvimento, após a crise, contudo, seu papel foi reavaliado, sendo destacada sua importância na promoção de demanda agregada, na formação de capital humano e no controle da pobreza como medidas essenciais à superação daquele cenário (LONDON, 2018; HAGGARD, 2018). Associado à ortodoxia econômica, o Banco Mundial perdeu influência como *policymaker* no cenário global e “com a mudança de funcionários, críticas internas, ambiente externo desfavorável, o Banco Mundial interrompeu a promoção do modelo de reforma multi-pilar na seguridade social” (HENEGHAN; ORENSTEIN, 2019, p.80)<sup>16</sup>. Diante disso, a OIT retorna ao centro do debate internacional, fazendo *advocacy* com a proposta do PPGS, em defesa da qual agregou uma ampla coalizão de atores internacionais como UNICEF, UNESCO, OMS, UNDP, entre outros; e, em 2010, tal proposta torna-se política oficial da ONU. Deacon (2013) afirma que, entre 2009 e 2011, ocorreram diversos encontros internacionais voltados à discussão sobre soluções para a crise que incluiu o debate sobre as propostas da PPGS e contou com a participação dos bancos regionais, do Banco Mundial e do FMI. Mas, o ápice teria sido o G20, em 2011, na França, que endossou a necessidade dos países desenvolverem medidas em conformidade com a PPSG (DEACON, 2013; HENEGHAN; ORENSTEIN, 2019).

Nesse contexto, no lugar dos sistemas bismarkianos vinculados aos salários, o

---

<sup>14</sup> Na verdade, de acordo com Deacon (2013), as primeiras formulações do PPGS foram publicadas em relatórios da OIT no início dos 2000 e já defendiam a importância das políticas de transferência de renda. Ao longo da década, contudo, a proposta foi sendo refinada e o relatório de Bachelet (2012) constituiria a formulação oficial que foi mais amplamente divulgada internacionalmente.

<sup>15</sup> Em muitos casos, no entanto, as políticas não tinham condicionalidades.

<sup>16</sup> “[...] as a result of personnel changes, internal disruption and an unaccommodating external environment, the World Bank’s promotion of multi-pillar pension reform broke down.”.



discurso da OIT passa a enfatizar progressivamente o papel das pensões não-contributivas e políticas de transferência de renda como soluções para as instabilidades provocadas pela globalização. Essa mudança de ênfase abre margem para o diálogo com o Banco Mundial, de tal maneira que, em 2016, ambos selam uma parceria em torno da *Global Partnership for Universal Social Protection*<sup>17</sup> que constitui um manifesto em defesa da universalização da proteção social (HENEGHAN; ORENSTEIN, 2019).

#### 1.1.1.2 Globalização

Como atenta Rodrik (1998), a rigor, a globalização como processo de integração econômica e política (via edificação de instituições internacionais) não representa um fenômeno inédito, tendo precedência, por exemplo, no século XIX. Para o autor, a distinção do fenômeno contemporâneo reside na sua intensidade, no paradoxo entre ampliação do fluxo de capitais e aumento do controle migratório dos trabalhadores, e na ingerência de organismos internacionais sobre políticas públicas domésticas. Nessa leitura, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, representou o ápice desse processo, ao sujeitar as políticas econômicas domésticas ao seu escrutínio, diante da pressão das corporações por maiores regulações no comércio internacional. A partir de então, houve um processo de radicalização do ímpeto pela liberalização econômica que envolveu entre outros elementos, abertura comercial, desregulação financeira e maior mobilidade de capitais (investimento estrangeiro externo) (RODRIK, 1998; RODRIK, 2011).

O impacto dessa nova dinâmica econômica global sobre os Estados de bem-estar pioneiros suscitou um debate cujos principais argumentos podem ser resumidos em duas teorias opostas: a hipótese de eficiência e a hipótese de compensação. A primeira aponta para a inflexão entre a crescente competitividade provocada pelo processo de globalização e os custos com as políticas de *welfare*, bem como destaca o fortalecimento político dos interesses empresariais nas agendas políticas domésticas. Com a abertura comercial, tanto os produtos importados quanto exportados são submetidos à maior competitividade do mercado estrangeiro. Competitividade esta que vincula-se ao preço dos produtos sobre os quais incide o custo da mão de obra. Nesse sentido, governos são pressionados a conter os gastos em políticas sociais a efeito de reduzir os custos dos produtos nacionais e, portanto, adquirir maior competitividade (TANZI, 2002).

Ainda sob o marco da competitividade, crucial para conferir credibilidade aos investidores seria a manutenção da rigidez fiscal (STREECK, 2016) que, além disso, de-

---

<sup>17</sup> Ver: <https://www.usp2030.org/gimi>. Acesso em 15/12/2021.

monstraria compromisso com o controle da inflação, em consequência da qual investidores poderiam sofrer perdas em seus investimentos (HAY, 2006). Do ponto de vista da mobilidade de capital, investidores estrangeiros buscam contextos com menores custo de trabalho e vantagens tributárias, de modo que, para evitar fuga de capitais, governos seriam induzidos a lograr reformas de desregulação do mercado de trabalho e desonerações (GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005; DIAMOND, 2019). Na perspectiva de Streeck (2016), a hipótese de eficiência consiste, na verdade, na arregimentação de poder das classes empresarias sob ameaça de fuga de capitais diante da ausência de credibilidade. A partir dessa ameaça, tal classe consegue submeter os governos a seguirem uma política econômica de austeridade fiscal.

A hipótese de compensação, por sua vez, aponta que os constrangimentos derivados do aprofundamento da globalização são contrarrestados em regimes democráticos. Incentivados pela competição eleitoral, governos aumentam os gastos sociais no intuito de compensar a insatisfação popular provocada pela liberalização tal como a maior instabilidade do mercado de trabalho. Nessa direção, muitos estudos identificaram uma correlação positiva entre gasto social e abertura comercial (KATZNELSON, 1985; RODRIK, 1998; GARRETT, 2001; DIAMOND, 2019).

Outros autores, no entanto, ponderam que a compensação é condicionada pelo papel das instituições políticas (como instâncias de representação neo-corporativistas), coalizões de centro-esquerda e força dos sindicatos. Esses elementos amortecem a pressão por competitividade advinda da globalização. Ilustrativo disso seriam os países escandinavos que conjugam Estados de bem-estar amplos com um dos maiores graus de abertura comercial da Europa (SWANK, 2001; STEPHENS, 2005). Nesses países, os sindicatos são mais fortes – como maior proporção de filiados – e os sistemas de barganha coletiva possuem alto nível de cobertura (THELEN, 2014).

No âmbito do sul global, as análises com amplas amostras identificam com frequência a dinâmica da hipótese de eficiência (RUDRA; HAGGARD, 2005; DION, 2006). Mas sobretudo, tal efeito é observado em países autoritários, o que não refutaria a hipótese de compensação, tendo em vista que o mecanismo explicitado por essa teoria depreende-se do processo eleitoral.

Para a América Latina, a maioria dos estudos (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005; SEGURA-UBIERGO, 2007) convergem com a hipótese de eficiência para a abertura comercial. Na perspectiva de Wibbels (2006), tal diferença em relação aos países europeus ocorre em virtude das distintas posições no mercado global. Os países latino-americanos dependem da exportação dos produtos primários que são mais voláteis e, em tempos de crise, têm menos acesso ao mercado de capitais para adquirir empréstimos, pois suas moedas são menos estáveis. Isso limitaria a capacidade de ações contracíclicas dos Estados latino-americanos em tempos de crise. Quanto mais integrado, tanto mais o governo precisa manter a rigidez fiscal para se salvaguardar

diante da volatilidade do mercado internacional. Na análise de Salej (2013), em contrapartida, na presença de desenvolvimento econômico, de longo legado da democracia e dominância de partidos de esquerda no governo, a hipótese de eficiência não se manifesta nos países latino-americanos a partir dos anos 1980.

A propósito do Leste Asiático, os estudos são bastante escassos e as conclusões são ambíguas (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HONG, 2014). Mas a análise com a maior amostra e cobertura temporal, a de Kim (2015), constata de forma consistente uma dinâmica de hipótese de eficiência na região, mesmo quando controlada pelo tipo de regime político. Mais do que isso, o autor identifica que o potencial efeito positivo da democratização sobre o gasto social é arrefecido em ambientes de alta liberalização comercial.

Para Glatzer e Rueschemeyer (2005) e Huber (2005) a prevalência da dinâmica da hipótese de eficiência entre os Estados de bem-estar tardios relaciona-se à maior debilidade de suas organizações trabalhistas, dos partidos de esquerdas e à ausência de instituições neo-corporativistas, em comparação com o padrão Europeu. Em comparação com as análises sobre os Estados de bem-estar pioneiros, a relação entre a política doméstica e a globalização é menos aprofundada na literatura sobre os tardios.

A propósito da abertura financeira e do IDE, não há evidências robustas quanto aos seus impactos sobre os Estado de bem-estar. No agregado, os resultados são inconclusivos para ambas as variáveis (AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005; DION, 2006; MAYORAL; NABERNEGG, 2014). Mas Campello (2012, 2015) aponta que o processo de abertura financeira na América Latina tornou os governos mais dependentes da agenda dos setores financeiros para adquirir crescimento econômico em contextos de baixa liquidez no mercado internacional. Isso significa que governos de esquerda dependeriam de um cenário externo favorável para empreender políticas redistributivas.

Por último, outra perspectiva resgata a teoria influente de Polanyi (1980). Em seu livro clássico, “A grande transformação”, o autor versa sobre os corolários do processo de liberalização, empreendido no século XIX, sobre a sociedade. Alicerçado sobre a ideia de auto-regulação dos mercados e de mercantilização dos indivíduos, tal processo desencadeou incessantes crises, diante das quais as sociedades se mobilizaram no sentido de se autoprotger. A essa dinâmica entre liberalização e a mobilização social por autoproteção ao autor se refere como “duplo movimento”:

Achamos, assim, que a evidência comprova a interpretação que damos ao duplo movimento. Se a economia de mercado foi uma ameaça para os componentes humano e natural do tecido social, como insistimos, o que mais se poderia esperar senão que uma ampla gama de pessoas exercesse a maior pressão no sentido de obter alguma espécie de proteção? (POLANYI, 1980, p.182).

À luz dessa perspectiva, certas análises (RODRIK, 1998; MIURA, 2017) sustentam que a retomada do processo de liberalização no fim do século XXI se coadunou com o

aceleramento das crises econômicas. Em reflexo disso, novos movimentos de autoproteção emergiram, refletindo-se na expansão dos Estados de bem-estar. Não obstante, o que tal discussão não explora é o que explica a variação, entre os países, da extensão das políticas sociais erigidas durante esse processo.

### 1.1.1.3 Capitalismo tardio e desenvolvimento econômico

A presente seção versa sobre um elemento que repousa sobre o limiar entre as dimensões exógena e endógena; dimensões estas que influenciam-se mutuamente. Se políticas públicas nacionais são necessárias para o desenvolvimento econômico, suas potencialidades são limitadas por fatores externos, tal como a posição de uma dada economia no mercado global, bem como o seu estágio de desenvolvimento do capitalismo. Pretendo aprofundar essas questões adiante.

A propósito dos Estados de bem-estar pioneiros, uma das teorias mais disseminadas, nos anos 1970, ficou conhecida como “teoria da industrialização” ou “teoria da convergência”. O trabalho mais influente, nessa linha, foi o de Wilensky (1974) cujo argumento, inspirado na teoria sociológica estrutural-funcionalista, apontava que o avanço da proteção social na Europa deu-se como resposta funcional às novas demandas provenientes de sua transformação como sociedade agrícola para industrial e urbanizada. Nessa perspectiva, o progresso econômico ou a industrialização consistiria numa condição para o desenvolvimento do Estado de bem-estar.

A partir dos anos 1980, tal abordagem passou a ser contestada, dada a ausência de relação linear entre PIB per capita e a magnitude dos sistemas de proteção social entre os países da OCDE (HICKS, 1999). Tampouco as trajetórias históricas corroboravam com a associação entre preconização da industrialização e pioneirismo na introdução dos programas de seguro. Heuristicamente concebida como o nascedouro do Estado de bem-estar, a Alemanha empreendeu a sua industrialização após Inglaterra, Bélgica e França. Ademais, inovações proeminentes nas políticas sociais foram logradas por países comparativamente menos industrializados, como a Dinamarca (PIERSON, 2004; KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015).

Em contrapartida, se dentro do universo de países industrializados, a relação entre desenvolvimento econômico e gasto social não é relevante, quando consideradas amostras de alcance global, por sua vez, seu peso explicativo sobressai (PIERSON, 2004). Ou seja, ao incorporar os países do sul global, o PIB per capita expressa inequívoca significância. No contexto latino-americano, tal relação é em grande medida retificada (SEGURA-UBIERGO, 2007; SALEJ, 2013), mas para além disso, há uma associação entre o impulsionamento de projetos desenvolvimentistas via industrialização por substituição de importações (ISI) (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) e a in-

trodução dos primeiros programas de seguros; da mesma maneira, os países com o legado do ISI erigiram os Estados de bem-estar mais amplos da região (ao menos até os anos 1980) (FILGUEIRA, 2005; DRAIBE; RIESCO, 2011; PRIBBLE, 2011). A exceção seria o México que, junto ao Brasil, foi um dos mais notáveis Estados desenvolvimentistas latino-americanos (SCHNEIDER, 1999), mas que, apenas nos anos 1950, introduziu os primeiros programas de seguro e figurava, em termos relativos regionais, como um sistema de proteção social de grau intermediário de desenvolvimento (MESA-LAGO, 1985; FILGUEIRA, 1997).

Ao por em foco o Leste Asiático, contudo, tal questão se complexifica. O cerne da indagação de pesquisa norteadora dessa literatura reporta-se à razão pela qual a alta performance econômica dos NICs não se converteu em avanço de suas políticas sociais (JACOBS, 2000; PENG; WONG, 2010). Para além das abordagens culturalistas (GOODMAN; WHITE; KWON, 1998) – isto é, que explicam tais características por aspectos culturais – um argumento aponta que os projetos desenvolvimentistas asiáticos teriam conferido pouco espaço fiscal para a expansão dos gastos sociais, dado o pesado investimento em infraestrutura e de estímulo à indústria, além da baixa carga tributária (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; LONDON, 2018). Mais do que isso, dentro das políticas sociais, os recursos eram alocados aos setores vinculados ao aumento da produtividade, como a educação, e à concessão restrita de direitos sociais a trabalhadores de setores econômicos chaves, tal como a indústria (TANG, 2000). Daí se segue a alcunha dos Estados de bem-estar asiáticos, do período desenvolvimentista, como *produtivistas* (HOLLIDAY, 2000; GOUGH; WOOD, 2004). Inspirados nessa literatura, alguns autores (DEL VALLE, 2008) também assim denominam os Estados de bem-estar latino-americanos, em virtude do legado comum desenvolvimentista.

Em suma, um balanço possível de toda essa literatura é de que o crescimento econômico, no limite, constitui uma condição necessária, porém não suficiente para a expansão do Estado de bem-estar. Ainda assim, é oportuno considerar que o estágio tardio de desenvolvimento do capitalismo implica em certos constrangimentos ao impulsionamento das políticas sociais. O menor grau de desenvolvimento econômico redundava em recursos mais escassos, o que constitui um desafio diante do dever concomitante de fomento da mercantilização da sociedade – difusão de relações assalariadas formais – e de extensão da proteção social (RUDRA, 2007).

Vale ressaltar, ainda, que o contexto de globalização assevera os desafios para os países de capitalismo tardio de financiamento das políticas sociais, sobretudo porque aumenta a demanda social por proteção pública. Desse fenômeno global decorreu a maior volatilidade econômica e a maior instabilidade no mercado de trabalho. Além disso, como já fizemos notar, há evidências de que a integração no mercado internacional exerce maiores constrangimentos sobre as políticas fiscais nos países do sul global (WIBBELS, 2006). Estes países são, ainda, mais suscetíveis à ingerência de organismos internacionais

em seus sistemas de proteção social cuja reforma foi com frequência estabelecida como condição ao acesso a empréstimos (PIERSON, 2004; HENEGHAN; ORENSTEIN, 2019). Por último, cabe atentar para o processo de transição demográfica mais acelerado do que aquele testemunhado nos países do norte global (CUNHA; VASCONCELOS, 2016)<sup>18</sup>, o qual propulsionou o envelhecimento populacional e, conseqüentemente, tem pressionado os sistemas de aposentadoria e a demanda por serviços de cuidado.

Por outro lado, Pierson (2004) sustenta que uma das vantagens usufruídas por esses países relaciona-se ao aprendizado com as experiências acumuladas, o que proporciona ações estatais mais assertivas. Uma vez que o desenvolvimento das políticas sociais se faz a partir da “tentativa e erro”, este processo seria encurtado nos Estados de bem-estar tardios, dado o acesso dos *policymakers* ao conhecimento acumulado de práticas anteriores. Ademais, se antes havia sobretudo a proliferação de modelos de políticas sociais no âmbito regional, atualmente essa dinâmica se eleva a uma escala global. O autor argumenta, ainda, que os Estados de bem-estar tardios são mais propensos a promover inovações nas políticas sociais, haja vista os desafios distintos com os quais lidam. Um exemplo, nesse sentido, seriam as políticas de transferência de renda condicionadas (PTC) que, como assinalam Barrientos e Hulme (2009), são uma inovação proveniente do sul global.

Como solução aos desafios dos países de capitalismo tardio no desenvolvimento das políticas sociais, Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) advogam, por sua vez, uma possível articulação entre Estado desenvolvimentista e Estado de bem-estar. Exemplos disso seriam as experiências nórdica e a sul-coreana (mais recentemente), nas quais se usufruiu da funcionalidade das políticas sociais sobre o crescimento econômico, garantindo concomitantemente uma cobertura universal da proteção social (KWON, 2005; KERSTENETZKY, 2012). À luz da experiência escandinava, Kerstenetzky (2012, p.47) menciona:

Em suma, as políticas sociais nórdicas de “redistribuição eficiente” produziram efeitos econômicos, seja da perspectiva da oferta (maior participação no trabalho, investimento precoce na capacidade produtiva do trabalho e incremento da produtividade), ou da demanda (emprego público nos serviços sociais, elevação do consumo agregado, suavização do consumo); seja, ainda, do funcionamento dos mercados (redução da incerteza, redução dos custos de transação) e de sua própria legitimação. E elas o fizeram assegurando direitos sociais universais.

Assim, no cerne dessa perspectiva repousa a ideia de complementariedade entre políticas econômicas e políticas sociais – inspirada em diversas teorias, tal como a abordagem das capacitações de Sen (1999) – que se projetaria como alternativa ao desafio

---

<sup>18</sup> Enquanto nos Estados Unidos a queda de 6 filhos para 3 por mulher se deu em 100 anos, no Brasil, a queda de 6 para 2 deu-se em 50 anos (CUNHA; VASCONCELOS, 2016).

referente à escassez de recursos. Assim, em vez de um *trade-off*, tal abordagem proporcionaria a retroalimentação entre redistribuição e eficiência econômica.

### 1.1.2 Variáveis endógenas

#### 1.1.2.1 Instituições políticas

Desde os anos 1980, com a crescente influência do neo-institucionalismo, as instituições políticas projetaram-se como variáveis indispensáveis à compreensão do desenvolvimento dos Estados de bem-estar (AMENTA, 2003). Nesse debate sobressaiu a reflexão sobre o papel dos regimes políticos, em relação aos quais há relativo consenso de que a democracia alenta a expansão das políticas sociais. Ao mesmo tempo, sabe-se que tal regime não constitui uma condição necessária, tampouco suficiente, para erguer um Estado de bem-estar. É instrutivo recordar que foi na autoritária Alemanha de Bismarck, em 1871, na qual os primeiros programas de seguro foram implementados em escala nacional (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; PIERSON, 1998). Mas foi com o processo de democratização, no pós-guerra, durante o qual os Estados de bem-estar europeus experimentaram a sua “Era de Ouro” (HUBER; STEPHENS, 2001). É ilustrativo também o fato de que as médias de gasto social e de carga tributária em democracias sobrepujam a de regimes autoritários (RUDRA, 2007).

Embora não sejam excludentes, muitas são as teorias a propósito dos mecanismos pelos quais a democratização surte tal efeito. Em uma delas, destaca-se que a promessa de expandir as políticas sociais atrai o eleitorado, de modo que para neutralizar a potencial vantagem dos partidos que as advogam, os opositores incorporam-as também em sua agenda (PIERSON, 1996)<sup>19</sup>. A democracia explicaria, ainda, a resiliência dos Estados de bem-estar em face de períodos de austeridade fiscal: Pierson (1994, 1996) denomina o mecanismo subjacente a esse processo como *blame avoidance*, isto é: atores políticos evitariam ser responsabilizados por promover cortes de políticas sociais devido à impopularidade deste ação.

Além do voto, outra abordagem (ESPING-ANDERSEN, 1985) sustenta que, ao garantir o direito de livre associação, regimes democráticos incentivam a ação coletiva de grupos marginalizados, conferindo-lhes maior poder político para reivindicar suas pautas. Exemplo disso teria sido o papel desempenhado pelas organizações sindicais em vários países pelo mundo. A partir disso, a classe trabalhadora tem a oportunidade de se articular

---

<sup>19</sup> Assim se deu a concorrência entre os partidos democratas cristãos e social-democratas na Europa continental (HUBER; STEPHENS, 2001).

em partidos políticos e disputar o poder para promover redistribuição.

Quanto à América Latina, a despeito de suas exíguas experiências democráticas ao longo do século XX, a relação entre seu legado – mensurado como acúmulo de anos durante os quais a democracia esteve em vigor – e o desenvolvimento das políticas sociais foi reiteradamente atestada na literatura (FILGUEIRA, 2005; HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008; SALEJ, 2013). Emblemático é o caso da Costa Rica cujo processo de democratização remonta aos anos 1950 e cujo Estado de bem-estar figura entre os mais extensos da região (SEGURA-UBIERGO, 2007). Outro postulado aventado é de que a terceira onda de democratização, a partir dos anos 1980, correlacionou-se, no longo prazo, com a expansão da proteção social (HUBER; STEPHENS, 2012). Relação idêntica se verifica no Leste Asiático; inúmeros trabalhos assinalam como as democracias mais institucionalizadas da região – como Japão, Taiwan e Coreia do Sul – possuem coberturas mais amplas e maior nível de gasto social (KWON, 2005; PENG; WONG, 2010; WONG, 2017).

De natureza institucional e muito abordada na literatura também é a proporção de atores de veto que denota o grau de limitação que outros poderes exercem sobre o Executivo. Inspirado pelo trabalho de Tsebelis (2002), o argumento usual exprime que, por um lado, muitas instâncias de veto sobre as decisões do Executivo favorecem o *status quo* institucional e, nesse sentido, pulverizam a probabilidade de mudanças entre as quais incluem-se o ensejo por redistribuição (IMMERGUT, 1996). Por outro lado, ao conservar o *status quo*, atores de veto refreiam tentativas de cortes nas políticas sociais diante de um Executivo inclinado a impor uma agenda neoliberal (HUBER; STEPHENS, 2012). Tsebelis (2002) associa a proliferação de pontos de vetos sobretudo a regimes constitucionais federativos que, como tais, são mais descentralizados do que os unitários.

Muito discutido também no contexto dos países europeus são os espaços de negociação coletiva entre associações patronais, organizações sindicais e representantes do governo, por vezes denominados de sistemas neo-corporativistas. Heterogêneos, esses sistemas variam entre os países em termos de centralização dos acordos firmados, contemplando ora o nível nacional, ora o local. Tais instituições foram preconizadas na Suécia como pauta dos sistemas sindicais nórdicos, no início do século XX, e depois difundiram-se por outros países de Europa (HICKS, 1999).

Dentro desse debate, para distinguir os diferentes modelos institucionais de regulação do mercado de trabalho nos países ricos, a vertente teórica “variedades de capitalismo” estabeleceu uma dicotomia entre *economias coordenadas* e *economias desreguladas* (HALL; SOSKICE, 2001). As primeiras referem-se aos países que regulam o mercado de trabalho por meio de instituições de negociação coletiva, tendo por exponentes os países nórdicos e a Alemanha. Nas *economias desreguladas*, por sua vez, os níveis de salários e benefícios são ditados pelas dinâmicas do mercado e o principal exemplo seriam os Estados Unidos. Schneider e Soskice (2009) atentam para a convergência entre essa tipologia



e a de Esping-Andersen (1990), pois as *economias desreguladas* se sobrepõem aos *regimes de bem-estar liberais*, enquanto as *economias coordenadas* se relacionam aos regimes de bem-estar mais generosos e com menor desigualdade como os *social-democratas* e os *corporativistas*.

No entanto, Thelen (2014) propõe uma atualização dessa discussão, sublinhando que, a partir dos anos 1990, houve uma tendência geral de liberalização, provocada pela globalização, atenuando a diferença entre as variedades de capitalismo. Nessa perspectiva, a autora identifica três padrões de liberalização entre os países da OCDE: entre os *regimes liberais* – como Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos – prevaleceu uma *liberalização desregulada* que promoveu o desmantelamento de qualquer instituição de coordenação de salários, e que agiu diretamente para o enfraquecimento dos sindicatos. A *liberalização dualizada*, por sua vez, ocorreu entre os *regimes conservadores*, nos quais as instituições de barganha coletiva mantiveram-se resilientes, porém com uma cobertura cada vez menor, restrita, pois, em grande medida aos trabalhadores mais qualificados e do setor industrial. Dessa forma, tal flexibilização afeta em grande medida os trabalhadores com baixa qualificação e dos setores de serviço e, assim, perpetua a desigualdade no mercado de trabalho. Finalmente, na *liberalização integrada*, típica aos países nórdicos, a proteção ao emprego foi reduzida e a mobilidade dos trabalhadores aumentada. Contudo, em tais economias, as instituições de coordenação apresentam cobertura crescente, na medida em que as políticas sociais exercem efeito crucial para reinserção no mercado de trabalho e, mais do que isso, para ofertar bons empregos – ao contrário do sistema *desregulado* e *dual* os quais têm estimulado de forma crescente empregos com baixos salários. Em suma, ainda que tenham mudado, pode-se dizer persiste a relação entre a presença dessas instituições e os Estados de bem-estar mais amplos.

Na América Latina, sistemas de intermediação e representação de interesses da classe trabalhadora e patronal foram institucionalizados durante o período desenvolvimentista a partir dos anos 1930. Mas como ponderam Diniz e Boschi (1991), esses sistemas distinguem-se do supracitado modelo europeu que foi constituído pela via *bottom-up*, produto espontâneo da concertação entre grupos de interesses. Na versão latino-americana, por contraste, esse processo se deu sob uma dinâmica *top-down*, qual seja, de forma verticalizada pelo Estado. Ademais, o corporativismo na Europa se concretizou em meio ao avanço do sufrágio universal, ao passo que na América Latina foi introduzido sob um cenário político progressivamente fechado, o que implicava uma relação de tutela do Estado sobre o empresariado e o operariado, bem como de controle destes espaços (COLLIER; COLLIER, 1991; DINIZ; BOSCHI, 1991; CARDOSO; GINDIN, 2008)

Em que pese a subordinação da organização sindical à estrutura estatal, Boschi e Lima (2002) argumentam que o arranjo corporativista foi um instrumento decisivo de incorporação de demandas tanto do setor empresarial quanto trabalhista no Brasil. A isso se relaciona o fato, antes mencionado, sobre a associação entre Estados desen-

volvimentistas e a emergência dos Estados de bem-estar na América Latina (DRAIBE; RIESCO, 2011). A partir dos anos 1990, contudo, tais instituições de representação de classe foram em grande medida desmanteladas em meio às reformas neoliberais por toda a região (CARDOSO; GINDIN, 2008). Em compensação, mais recentemente durante os anos 2000, testemunhou-se na Argentina e no Uruguai a restauração dos sistemas de barganha coletiva denominados por Etchemendy e Collier (2007) como “neo-corporativistas segmentados”. Sua configuração institucional assemelha-se à europeia, porém com menor cobertura em razão da maior proporção de trabalhadores informais. Em sinergia com as evidências derivadas da Europa, Etchemendy (2019) observa que, nesses países, houve ganhos para trabalhadores como o aumento da cobertura dos sistemas de seguridade social, além da valorização real dos salários.

Igualmente, no Leste Asiático, as instituições de negociação coletiva foram estabelecidas, durante o século XX, pela via *top-down*. É provável, no entanto, que a assimetria de poder entre capital e trabalho fosse de uma maneira geral maior, comparativamente à América Latina, tendo em vista que os benefícios e os níveis de salários eram definidos pelos empregadores. Essa assimetria de poder e o caráter concentrado do mercado nessa região motivaram alguns autores a denominar as economias asiáticas, na esteira da discussão sobre variedades de capitalismo, como *hierárquicas*. Com efeito, a proteção social aos trabalhadores nesses contextos foi, na maioria dos países, muito baixa (WALTER; ZHANG, 2012; CARNEY, 2016).

Dada essa limitação, pode-se dizer que as experiências neo-corporativistas na região tiveram pouco impacto sobre as políticas sociais (BENSON; ZHU, 2008). Contudo, essa relação foi trazida à tona, mais recentemente, a partir do caso da Coreia do Sul. Engendrou-se nesse país um sistema de negociação coletiva tripartite voltado para deliberar soluções de superação da crise econômica eclodida em 1997. É interessante observar que, esse mesmo contexto, é concebido na literatura como uma “conjuntura crítica” de expansão do Estado de bem-estar sul-coreano no país (KUHNLE, 2004; ROWLEY; YOO, 2008). Portanto, esse caso reitera a associação entre instituições neo-corporativistas e Estado de bem-estar.

Em suma, as formulações teóricas a respeito dos diversos dispositivos institucionais, e suas respectivas variações, sobre as políticas sociais são em grande medida complementares. Salvo os atores de veto, o mecanismo chave por meio do qual instituições favorecem à redistribuição tange à descentralização de poder. Essa dimensão interpela diretamente o debate exposto a seguir.

### 1.1.2.2 Teoria de recursos de poder

Vimos que a democracia não constitui uma condição necessária nem suficiente para o desenvolvimento do Estado de bem-estar. À consubstanciação desse encadeamento, a chamada teoria de recursos de poder ou teoria da luta de classes democrática (KORPI, 2019 [1983]; ESPING-ANDERSEN, 1985) argumenta que é necessário mobilizar “recursos de poder” que referem-se às fontes pelas quais atores ou grupos sociais conseguem “punir ou recompensar outros atores” (KORPI, 2019 [1983], p.15) em uma determinada sociedade. Da distribuição de recursos de poder deriva a conformação da “balança de poderes” ou da “correlação de forças” entre classes sociais (RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992; HUBER; STEPHENS, 2012).

No cenário do capitalismo, o mais amplo recurso de poder é o do capital sobre os meios de produção, tendo em vista o seu vasto alcance na sociedade, sua acentuada concentração, a subordinação das pessoas a esse poder, assim como por requerer baixos custos (para os capitalistas) para mobilizá-lo. Por isso, sociedades capitalistas padeceriam de uma marcada assimetria entre capital e trabalho; assimetria esta que se traduziria nas desigualdades econômicas. Contrabalançariam o poder do capital as instituições políticas como os já mencionados sufrágio universal e os sistemas neo-corporativistas, mas cuja capacidade de promover redistribuição dependeria do potencial de mobilização da classe trabalhadora. Sob essa perspectiva, à redistribuição econômica seria crucial a arregimentação de recursos de poder por meio da organização de trabalhadores em sindicatos e em partidos de esquerda (KORPI, 2019 [1983]).

Essa linha de raciocínio alicerça a tipologia de Esping-Andersen (1990, 1999) acerca dos “três mundos do capitalismo de bem-estar”. O maior grau de redistribuição exercido pelos Estados de bem-estar nórdicos e seus consequentes menores níveis de desigualdade se relacionam a um padrão de governos social-democratas – cujos partidos foram fundados por organizações sindicais – e sindicatos fortes. No outro extremo, os *regimes liberais* (Estados Unidos, Canadá e Inglaterra) foram dominados por partidos conservadores e possuem sindicatos mais fragmentados e com menor capacidade de mobilização. Nos *regimes conservadores* (Alemanha, Áustria e Itália), governos presididos pelos partidos democrata-cristãos foram hegemônicos, os quais concorriam diretamente com os partidos social-democratas sobretudo porque disputavam a mesma base eleitoral, qual seja, os sindicatos. O menor grau de recursos de poder arregimentado, nesses países, deve-se à divisão do movimento sindical por questões religiosas, de modo que os democrata-cristãos atraíram sobretudo o apoio dos sindicatos católicos (HUBER; STEPHENS, 2001).

Argumenta-se, ainda, na literatura que, em meio ao processo de globalização, a balança de poderes pendeu ainda mais para os capitalistas. A maior mobilidade de capital, alentada pela liberalização em curso, conferiu-lhes a prerrogativa de pressionar governos a se alinhar com seus interesses, sob pena de redirecionamento de investimentos para

outras localidades (GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005). É na esteira desse processo que muitos cortes em benefícios teriam sido impulsionados na Europa. Mas, como já fizemos notar, tal ataque foi intermediado por variações institucionais e, conforme a teoria da luta de classes democrática, contraposta em contextos de proeminência de partidos de esquerda e de sindicatos (KORPI; PALME, 2003; THELEN, 2014)<sup>20</sup>.

A propósito dos Estados de bem-estar tardios, muitas análises sustentam que a teoria de recursos de poder não seria plenamente aplicável. O principal motivo tange à incompletude da industrialização que obliterou a estruturação dessas sociedades em classes e, conseqüentemente, desfavoreceu a coesão e a organização dos trabalhadores (GOUGH; WOOD, 2004; PRIBBLE, 2011). Características tais, então, “enfraqueceram a densidade da sociedade civil e, portanto, a potencial mobilização política autônoma (não-clientelística) de grupos das classes mais baixas” (HUBER; STEPHENS, 2012, p.26)<sup>21</sup>. Tendo por referência a América Latina, Huber e Stephens (2012, p.27–28) resumem assim o argumento<sup>22</sup>:

O modelo europeu clássico da força de esquerda, com um papel crucial para a aliança formal entre trabalhadores organizados e partidos de esquerda como parceiros mais ou menos iguais, não é aplicável à América Latina devido às diferenças no desenvolvimento econômico e na estrutura de classes.

Daí depreende-se o raciocínio por trás do qual o processo de globalização se mostrou mais nocivo aos países do sul global, isto é, em razão da fraqueza da sociedade civil como instância de contraposição às pressões do capital (GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005; HUBER, 2005).

---

<sup>20</sup> É digno de nota que, sob o pretexto de adquirir maior competitividade em face do avanço da globalização, alguns partidos de esquerda – como os Partidos Trabalhistas da Inglaterra, Irlanda, Austrália, Nova Zelândia e o SPD alemão – incorporaram parte da agenda neoliberal, sobretudo no que diz respeito à rigidez fiscal. Iniciado pelo Partido Trabalhista inglês, nos anos 1990, esse movimento ficou conhecido como “terceira via” que propunha o corte de políticas passivas para favorecer políticas ativas de mercado de trabalho. Os partidos de esquerda que aderiram a terceira via, entretanto, tiveram sérias conseqüências eleitorais, perdendo o apoio da classe trabalhadora que, mais recentemente, foi atraída pelo discurso da extrema-direita. Os partidos de extrema direita deixaram de defender o desmantelamento do Estado de bem-estar, para sugerir sua exclusividade para os cidadãos nascidos em território nacional. Essa narrativa atraiu a classe trabalhadora que foi prejudicada pelos cortes em políticas passivas, exercidas sobretudo pelos partidos de esquerda que adotaram a perspectiva da terceira via (BONOLI; NATALI, 2012; MANOW; PALIER; SCHWANDER, 2018).

<sup>21</sup> *“These features of class structure, along with the very high degrees of inequality characteristic of Latin America, also weaken the density of civil society and thus the potential for autonomous (i.e., nonclientelistic) political mobilization of lower-class groups.”*

<sup>22</sup> *“The classical European model of left-labor power, with a crucial role for the formal alliance between organized labor and left parties as more or less equal partners, is not applicable to Latin America because of the differences in economic development and class structure.[...]. In contrast, in Latin America, the leading role in forging progressive alliances has clearly fallen to parties, and relationships to unions have been more varied and generally weaker.”*

Com efeito, os estudos nessa vertente teórica, para o sul global, sublinharam sobretudo o processo de democratização como mecanismo de descentralização de recursos de poder e que, como tal, culminou na redistribuição econômica (HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Na América Latina, com a emergência da chamada “Onda Rosa”<sup>23</sup>, muitas análises centraram-se nas forças de esquerda na arena institucional, a proporção de parlamentares e padrões de governos deste quadrante ideológico. O peso dessa variável é reiterado por diferentes estudos na literatura dessa região (SEGURA-UBIERGO, 2007; HUBER; STEPHENS, 2012; SALEJ, 2013).

Em contrapartida, outras análises articulam que, em vez de circunscrita aos governos da Onda Rosa, a expansão das políticas sociais foi um fenômeno generalizado na região, mais especificamente após os anos 2000 (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021). Distintos seriam os modelos de reformas implementadas, alguns de teor mais universalista, outros com ênfase sobre a focalização (SOLANO, 2019). A respeito do Brasil, Arretche (2018, p.18) pondera que a teoria de recursos auxiliaria na compreensão da “aceleração na redução das desigualdades sob governos de esquerda, [mas] não é suficiente para explicar a origem das políticas de inclusão dos *outsiders*, nem sua trajetória anterior à posse de Lula, que só assumiu a presidência da República em 2003.”. Diversas políticas inclusivas, continua a autora (*idem, ibidem*), “foram aprovadas em arenas em que a esquerda era francamente minoritária.”.

No caso do Leste Asiático, por seu turno, a teoria de recursos de poder foi empregada para explicar a ausência de desenvolvimento do gasto social, nos NICs, durante o período desenvolvimentista. Na raiz disso estaria a debilidade dos partidos de esquerda nos sistemas políticos (PENG; WONG, 2010; HELLMAN, 2017). Haggard e Kaufman (2008) afirmam que, em decorrência da pressão ideológica na região no contexto da Guerra Fria, sindicatos e grupos políticos de esquerda foram severamente perseguidos, gerando um legado de pouca expressividade dos partidos políticos desta variante ideológica no contexto democrático. Mais recentemente, todavia, algumas análises (ESTEVEZ-ABE, 2008; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a) têm destacado o papel de partidos de centro-esquerda no desenvolvimento das políticas sociais, em países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, a partir do fim dos anos 90.

Pode-se dizer, então, que as análises da teoria de recursos de poder, aplicadas aos países do sul global, conferem excessiva ênfase à dinâmica política institucional, subestimando atores e forças extra-institucionais. Isso os faz negligenciar o que Ianoni (2017) denomina de “coalizão ampliada” que se reporta “[...] às relações entre a coalizão partidária e a coalizão social ou de classes.” (*op.cit.* p.142), amplamente operacionalizada na literatura sobre os Estados desenvolvimentistas. Tal conceito compreende, por exem-

---

<sup>23</sup> Proliferação de governos de esquerda na América Latina, nos anos 2000.

plo, o vínculo de partidos com elites, distintos setores empresariais, movimentos sociais e sindicatos (BOSCHI, 2010).

Assim, como apontam Walker e Wong (2004), muitas análises acerca dos Estados de bem-estar tardios, provenientes do norte global, padecem de um viés metodológico etnocêntrico. A realidade do sul global é frequentemente explicada a partir da ausência de condições – plena industrialização e formação de uma sociedade de classes – características à formação dos Estados de bem-estar pioneiros. Desconsidera-se, então, que atores políticos e sociais, no sul global, podem traçar outras estratégias de arregimentação de recursos de poder – como os espaços participativos (LEVITSKY; ROBERTS, 2011) – ou mesmo forjar outras identidades – como a indígena na América Latina (ANRIA, 2018) – capazes de promover coesão política e contrabalancear o poder das elites.

## 1.2 Hipóteses

Assume-se, nesta tese, que nenhuma das teorias supracitadas são suficientes para explicar o processo de expansão dos Estados de bem-estar tardios. Assim, em vez de uma lógica unívoca que subscreve, por exemplo, Y como produto de X, estabelece-se nesta análise uma perspectiva multicausal que enfatiza a interação entre fatores. Dessa interação resulta a direção e o grau de desenvolvimento das políticas sociais. Sob esse prisma, enfoca-se a relação entre fatores endógenos e exógenos, bem como entre elementos institucionais e extra-institucionais.

Nesse sentido, propõe-se uma síntese entre: o duplo movimento de Polanyi (1980), a hipótese de eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001) e a teoria de recursos de poder (HUBER; STEPHENS, 2012). A respeito desta última, em contraste com as análises sobre os países no sul global, cujo mote explicativo restringe-se à esfera institucional formal (ex. regime político e partidos políticos), propõe-se incorporar como elementos decisivos à conformação da balança de poderes internas, fatores extra-institucionais, na esteira do conceito de coalizões ampliadas (IANONI, 2017; BOSCHI, 2010), que inclui o papel das elites, dos sindicatos e das organizações da sociedade civil. Assim, a partir da referida síntese, proponho duas hipóteses gerais das quais derivam outras sub-hipóteses:

H1 No plano exógeno, a globalização acelerou as incidências das crises econômicas e, assim, alentou a pressão por mecanismos de proteção social, configurando a dinâmica de duplo movimento.

[H1.1] Dessa dinâmica organismos internacionais passaram a difundir o paradigma de piso de proteção social.

[H1.2] Estados nacionais adotaram uma política mais ativa sobre a proteção dos riscos sociais.

[H1.3] Atores políticos com a agenda de redistribuição foram fortalecidos nos âmbitos domésticos.

H2 No plano endógeno, as diferenças nos graus de redistribuição e de expansão das políticas sociais logradas derivaram da correlação de forças internas.

[H2.1] Entre os aspectos institucionais que favorecem a expansão das políticas sociais estão: a democracia, a garantia do direito de livre associação, a competitividade eleitoral de partidos de esquerda e os sistemas neo-corporativistas.

[H2.2] Entre as forças extra-institucionais pró-Estado de bem-estar estão: os sindicatos e organizações da sociedade civil (com pautas redistributivas).

[H2.3] Entre as aspectos institucionais contra estão: a ausência de competição política e de garantia de direitos civis.

[H2.4] Entre as forças extra-institucionais contra estão as elites econômicas internacionalizadas.

### 1.3 Métodos

Como perspectiva analítica, inspiro-me na tradição da Economia Política na qual se aborda a relação entre economia, política e história. Outra inspiração é o debate metodológico na Ciência Política que assinala a importância de explicações teóricas pautadas pela lógica de conjunções causais, em vez de relações unívocas entre duas variáveis (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003; THELEN; MAHONEY, 2015). Como mencionado acima, o pressuposto subjacente a esse tese é de que não há uma causa única que provoque a expansão do Estado de bem-estar tardios, mas que este é produto de uma conjunções de fatores. Mais do que isso, a depender da interação desses fatores, resultados distintos são produzidos em termos de maior ou menor extensão das políticas sociais.

A esse objetivo dificilmente o emprego de um método é suficiente, motivo pelo qual adoto a perspectiva do “pluralismo metodológico” (BRADY; COLLIER, 2004). Nesta linha, argumenta-se que tanto o método quantitativo, quanto o qualitativo, a rigor, padecem de limitações. O ideal seria, portanto, combiná-los no intuito de confirmar os achados identificados nas respectivas análises. Na esteira dessa debate, do lado quantitativo, operacionalizo o *time-series cross-sectional* (TSCS), enquanto que, do lado qualitativo, o método histórico comparado.

O recorte analítico empregado nesta pesquisa centra-se sobre o período entre 1990 e 2015, contexto no qual testemunhou-se um avanço mais destacado das políticas sociais no Leste Asiático e na América Latina e que coincide com o aprofundamento do processo de globalização. O conjunto de países abarcado pelo termo “Leste Asiático” é extenso e

heterogêneo. Nele compreende-se desde aqueles com alta renda per capita como Singapura quanto os mais pobres tal como Vietnã. Certas definições incluem ainda Laos e Sri Lanka, porém a presente discussão se aterá aos países para os quais se identificou a maior parte dos dados. São eles: Coreia do Sul, China, Japão, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Vietnã. Trata-se, então, de uma amostra que representa a heterogeneidade da região; porém, cabe uma referência especial a Taiwan, caso fundamental referido na literatura como um dos Estados de bem-estar asiáticos proeminentes (WONG, 2017; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a), de modo que a sua exclusão resulta numa perda inestimável para a análise. Por razões geopolíticas, desde 1979, Taiwan foi substituído pela China como membro das Nações Unidas (ONU), o que implicou em sua supressão da maioria dos bancos de dados internacionais os quais constituem a principal fonte deste trabalho<sup>24</sup>. Por esse motivo, foi preciso excluí-lo da amostra de países aqui analisados, ainda que por vezes seja inevitável mencioná-lo.

No que diz respeito à América Latina, sua definição compreende habitualmente a América central e a América do Sul que totalizam por volta de 20 países. Nessa análise, fizemos o seguinte recorte: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras, México, Peru, República Dominicana e Uruguai. Uma vez mais, a exclusão dos demais países justifica-se pela indisponibilidade de longas séries históricas relativas às variáveis aqui examinadas; indisponibilidade esta que constitui um obstáculo sobretudo à realização da análise quantitativa. Este é o caso da maior parte dos países da América Central e para o Paraguai, na América do Sul, cujos dados disponíveis referem-se majoritariamente ao período a partir dos anos 2000. Para a Venezuela, por sua vez, nota-se uma sistemática ausência de dados a partir de 2009. Apesar do prejuízo analítico que tais ausências podem acarretar, o conjunto de países considerados preservam a heterogeneidade regional.

A principal variável dependente operacionalizada nessa tese, porém não a única, é o gasto social em proporção com o PIB que compreende os recursos públicos destinados à educação, saúde e seguridade social (pensões, programas de seguro e assistência social). De fato, existem outros indicadores como o gasto social em proporção com o gasto governamental total e gasto social per capita, ambos os quais eventualmente serão abordadas, mas a ênfase sobre a métrica em proporção com o PIB justifica-se em função da sua maior disponibilidade para todos os países analisados e, sobretudo, porque é habitualmente empregado como uma *proxy* de Estado de bem-estar na literatura. Contudo, diversas são as fontes desse indicador, as quais não raro são inconsistentes. Diante disso, optei por séries

---

<sup>24</sup> Alguns dados podem ser encontrados em: <http://eng.stat.gov.tw/>. Contudo, este site contém séries históricas reduzidas, dados não harmonizados com os parâmetros internacionais – o que afeta a comparação – e carece de informações mais aprofundadas.



mais longas que, para a América Latina, foram extraídas da CEPAL – CEPALstat<sup>25</sup> e *Inversión Social*<sup>26</sup> – e, para o Leste Asiático, do *Statistics on Public Expenditures for Economic Development* (SPEED)<sup>27</sup> cujos dados foram construídos a partir dos *Government Finance Statistic Yearbooks* (GFS) do FMI<sup>28</sup>. Foram privilegiadas as séries referentes ao gasto público nos governos gerais, sobretudo para países federalistas e de maior extensão, como Brasil e China, ao passo que, para os sistemas unitários, utilizou-se gastos no nível do governo central cujas séries têm maior disponibilidade e pouco se distinguem dos dados referentes ao governo geral<sup>29</sup>.

### 1.3.1 TSCS

O *time-series cross-sectional* (TSCS) consiste numa técnica estatística que combina análise transversal e longitudinal de cada variável explicativa sobre a variável dependente. Uma regressão linear múltipla é sintetizada pela seguinte equação, na qual cada variável ( $\beta$ ) representa uma relação linear com Y:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 \dots + \epsilon \quad (1)$$

No modelo TSCS, por sua vez, a equação se estrutura de forma que  $i$  representa a unidade transversal e  $t$  representa o tempo:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} \dots + u_{it} \quad (2)$$

Não raro, na literatura, o TSCS é confundido com o modelo de painel, porém são métodos distintos. O último é aplicado em geral para pesquisas de *survey* temporais, nas quais os casos são aleatoriamente selecionados cada vez que a pesquisa é realizada.

---

<sup>25</sup> Disponível em <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat>

<sup>26</sup> Disponível em: <https://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.ifpri.org/project/speed>

<sup>28</sup> Eventualmente foi preciso mesclar séries de distintas fontes. No caso da China, por exemplo, os dados do GFS convertidos pelo IFPRI se diferem daqueles diretamente publicados pelo FMI – disponível em <https://data.imf.org/> – a partir de 2009. Por isso, mesclou as séries a partir de 2005, início da série do IMFdata.

<sup>29</sup> A exceção é o Uruguai cujos dados referentes ao gasto social no governo central, presentes na CEPALstat, contrastam-se com os dados publicados de outras fontes, como nos próprios relatórios da CEPAL (2015) e no *Ministerio de Desarrollo Social*. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/>. Por isso, utilizo os dados nacionais.

No TSCS, por seu turno, os casos analisados ao longo do tempo são fixos (ex. países, cidade etc.). Em síntese, os dados da presente análise são compostos de forma transversal e temporal e, portanto, ordenam-se com uma observação para cada ano e país.

Embora na literatura frequentemente se estabeleça uma distinção entre análises transversalmente dominantes ( $N > T$ ) ou temporalmente dominantes ( $T > N$ ), Beck e Katz (2004) sustentam que esse recorte é obsoleto: crucial é que  $T$  seja suficientemente grande (pelo menos 20) para que problemas econométricos sejam dissolvidos. Dito isso, cabe dizer que a presente análise divide-se em três etapas – escolha acerca da qual abordarei mais adiante –: um modelo para a América Latina ( $N = 13$ ,  $T = 20$ ), outro para o Leste Asiático ( $N = 8$ ,  $T = 20$ ) e, finalmente, outro conjunto entre ambas as regiões ( $N = 21$ ,  $T = 20$ ).

A estrutura temporal e transversal foi assim definida conforme a disponibilidade de dados, porém inevitavelmente persistem ainda *missings* para alguns anos, tornando o banco desbalanceado. Segundo Beck e Katz (2011), o principal problema disso é que na maioria das vezes os modelos temporais envolvem *lags*, resultando na perda de observações, processo que seria agravado pelos *missings*. Sob esse ponto de vista, esse problema seria ainda mais acentuado em modelos dinâmicos, nos quais tais transformações são empregadas em todas as variáveis. Para evitar a perda de observações, foi implementado o método de imputação múltipla por meio do pacote *Amelia II* (HONAKER et al., 2011) no *software* R, de modo que o banco tornou-se balanceado.

As vantagens dos modelos temporais são que estes agregam mais observações, aumentam os graus de liberdade, captam mudanças ao longo do tempo e proporcionam, assim, argumentos mais sofisticados do que análises transversais tradicionais (TROEGER, 2019). Em contrapartida, tais modelos envolvem diferentes desafios de estimação, entre os quais o primeiro deles é proveniente do caráter temporal das séries que podem ser não-estacionárias, isto é, com uma variância que foge da média ao longo do tempo em razão de choques exógenos persistentes, dificultando, portanto, a realização de inferências (BARBERIA, 2019). Assim, afirma-se que tais séries possuem raiz única ou tendências (*trends*) e, portanto, precisam ser transformadas. Os resultados desse teste (Apêndice: Tabela 34) – executados no Stata 14 e tendo por hipótese nula a existência de raiz unitária – demonstram que apenas o gasto em seguridade social (% PIB) se revela estacionário e, portanto, todas as demais necessitam de ser transformadas.

Outro desafio imanente às análises TSCS refere-se à heterogeneidade entre as unidades – no caso, países – que aumenta a possibilidade de heterocedasticidade entre os resíduos, violando os princípios MQO. Da heterogeneidade pode decorrer ainda o problema da variável omitida, na medida em que fatores específicos a cada país (heterogeneidade espacial) ou a cada ano (heterogeneidade temporal) afetam a variável dependente e, como tais, deveriam ser incorporadas na equação. Além disso, os erros de um mesmo país podem ser correlacionados temporalmente entre si (correlação serial). Mais ainda,

os erros podem estar correlacionados entre unidades contemporaneamente, em razão de choques exógenos comuns, o que violaria o princípio da independência. Isso pode reduzir o erro padrão, ampliando artificialmente a significância dos coeficientes (BECK; KATZ, 1995; TROEGER, 2019).

Para contornar a heterocedasticidade e a correlação de erros contemporâneos, Beck e Katz (1995) propõem a utilização do método de painéis de correção de erros (PCSE). Quanto à heterogeneidade, o procedimento habitual recaiu sobre a estimação em efeitos fixos ou, de forma equivalente, sobre a adição de variáveis *dummies* por unidades ( $N$ ) e por tempo ( $T$ ). Se os efeitos fixos são efetivos em contornar tal questão, podem, em contrapartida, ocasionar outros problemas, razão pela qual têm sido objeto de ampla controvérsia (PLÜMPER; TROEGER; MANOW, 2005; CLARK; LINZER, 2015).

Plümper, Troeger e Manow (2005) argumentam que o controle da heterogeneidade espacial por meio de efeitos fixos pode ser altamente ineficiente, na medida em que anula o impacto de fatores invariantes ou pouco variantes no tempo. Sob esse ponto de vista, tal estimador mostra-se inadequado para a presente análise à qual dimensões com pouca variação no tempo (como democracia) são de central interesse. Além disso, os efeitos fixos eliminam toda a variação transversal, incorporando no coeficiente apenas a variação temporal (TROEGER, 2019)<sup>30</sup>. Trata-se de uma estimação indesejada para os objetivos aqui projetados, pois o intuito de incorporar conjuntamente duas regiões tem por motivação cerne analisar a variação transversal. Plümper, Troeger e Manow (2005) exemplificam, inclusive, como um estudo comparado de Garret e Mitchell (2001), entre os países da OCDE, falha ao tentar identificar o efeito partidário sobre a variável dependente. Ao estabelecer efeitos fixos, tal modelo equivale o impacto estatístico de uma mudança de 0 a 5 deputados de esquerda no parlamento ao crescimento de 45 a 50. Assim, os autores concluem<sup>31</sup>:

Se se acredita em efeitos de nível persistente, é preciso encontrar uma forma de contornar a inclusão de unidades *dummies*, mesmo que isso signifique que as estimativas sejam viesadas por variáveis omitidas. [...] Nesses casos, permitir um leve viés resultante de variáveis omitidas é menos prejudicial do que executando uma especificação de efeitos fixos (PLÜMPER; TROEGER; MANOW, 2005, p.335).

Ora, a premissa de efeitos persistentes subjaz a análise a ser realizada aqui, especialmente para variáveis políticas como o peso partidário e da sociedade civil. Constatação

---

<sup>30</sup> Mais recentemente, Plümper e Troeger (2019) demonstraram que sob diversas condições, os modelos de efeitos fixos podem ter um viés maior do que um MQO.

<sup>31</sup> “If one believes in persistent level effects, one has to find a way around the inclusion of unit dummies even if this means that estimates are biased by omitted variables. [...] In these cases, allowing for a mild bias resulting from omitted variables is less harmful than running a fixed effects specification.

tal corrobora, assim, com a renúncia aos efeitos fixos.

Outra alternativa recomendada na literatura consiste na execução de modelos com efeitos aleatórios (*random effects*) (WOOLDRIDGE, 2010; TROEGER, 2019). No entanto, tal estimador é eficiente sob o pressuposto de que não há correlação entre as especificidades de cada unidade e as variáveis explicativas, o que dificilmente pode ser assumido em comparações entre países e ainda mais entre regiões. Usualmente, à escolha entre estimadores fixos ou aleatórios executa-se o teste de hausman (WOODSON; WILLIAMS, 2012)<sup>32</sup> cujos resultados, para os modelos aqui formulados, ratificam a inadequação da estimação aleatória.

Em face desses dilemas, seguirei a sugestão de Plümper, Troeger e Manow (2005) de assumir a existência de um leve viés de variável omitida, sob o pretexto de captar a variação transversal, de efeitos persistentes e das variáveis temporalmente invariantes. Assim, opto por um modelo MQO com painel de correções de erros sem efeitos fixos, na ausência dos quais, para reduzir o peso da heterogeneidade, resulta apropriado estimar um modelo para a América Latina, outro para o Leste Asiático<sup>33</sup> e, para conferir mais robustez dos resultados, outro modelo com todos os países com *dummies* para cada região. Quanto aos erros de peculiaridades temporais, executei todos os modelos com especificações para cada ano, mas os mantive apenas naqueles modelos e anos para os quais as *dummies* se apresentaram significantes. Na realidade, apenas para a análise da seguridade social, no Leste Asiático, e para a educação e saúde, no modelo geral, certos anos indicaram significância, todos os demais não.

Resta, ainda, o problema concernente à autocorrelação serial, à qual a solução recomendada clássica (BECK; KATZ, 1995) consiste na inserção de variáveis dependentes defasadas (*lags*). Isso nem sempre é suficiente para sanar o problema, de modo que Beck e Katz (2011) propõem o teste dos multiplicadores de Lagrange entre diferentes modelos, no intuito de observar em qual deles a correlação serial é contornada. Conforme esse teste (Apêndice: Tabela 35), o modelo ECM (*Error Correction Model*) é o mais adequado tanto para a análise da América Latina quanto para o Leste Asiático. Trata-se de um modelo dinâmico equivalente ao ADL (*Autoregressive Distributive Lag*), porém cuja variável dependente é estimada em primeiras diferenças. A escolha pelo primeiro em vez do segundo se deu, pois, além de ser mais fácil a interpretação (BECK; KATZ, 2011), guiou-se

---

<sup>32</sup> O teste de hausman é o mais amplamente utilizado na literatura para decidir entre o emprego de efeitos fixos ou aleatórios e trabalha com a hipótese nula da não existência de correlação entre os erros únicos (especificidades unitárias) e a variável dependente. Assim, quando significativo, tal teste aponta a preferência pelo estimador de efeitos fixos (WOOLDRIDGE, 2010). Seus resultados deram significantes para todos os modelos aqui analisados.

<sup>33</sup> Essa foi a mesma estratégia utilizada por Haggard e Kaufman (2008) cujo modelo, contudo, empregou efeitos fixos.

pela recomendação de Boef e Keele (2008, p.195): “A única situação em que é claramente preferível o ECM é quando os dados forem fortemente autorregressivos.”<sup>34</sup>. Este parece ser o caso, conforme explicitado pelo teste de multiplicadores de Lagrange (Apêndice: Tabela 35), com base no qual se verificou que, em alguns casos, foi necessário a inserção de uma segunda variável dependente defasada ( $\alpha_2 Y_{t-2}$ ) para extrair a autocorrelação. Além disso, os autores afirmam que o ECM é mais adequado para os modelos não-estacionários que, como visto anteriormente pelo teste de raiz unitária (Tabela 34), constituem os dados em questão. O ECM corrige a não-estacionariedade das variáveis por meio da inserção de diferenças ( $\Delta\beta_0 X$ ) e de níveis defasados ( $\beta_1 X_{t-1}$ ) nas variáveis explicativas.

$$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \Delta\beta_0 X_t + \beta_1 X_{t-1} + \epsilon_t \quad (3)$$

Ademais, a partir de tais transformações iminentes, o modelo confere uma perspectiva analítica que capta os efeitos em curto e longo prazo das variáveis independentes sobre a dependente. Trata-se de uma vantagem, na medida em que efeitos observados em modelos estáticos podem apenas se dar em curto prazo, não se sustentando ao longo do tempo. Em suma, tal qual o ADL, o ECM confere uma perspectiva analítica temporal muito mais aprofundada do que a dos modelos estáticos (BOEF; KEELE, 2008).

### 1.3.2 Análise histórico-comparada

O termo “análise histórico-comparada” sustenta um sentido amplo dentro da grande área das ciências sociais, reportando-se a diferentes abordagens metodológicas. Contemporaneamente, esse termo tem sido empregado para denotar uma forma específica de investigação, mais recente e crescentemente operacionalizada, em torno da qual se constituiu um debate metodológico robusto. Segundo Mahoney e Rueschemeyer (2003), a especificidade dessa abordagem tange os seguintes aspectos: a) a investigação de relações causais ou da associação entre uma constelação de fatores e um determinado resultado; b) a análise se estrutura a partir de sequências temporais; c) as comparações são sistematizadas entre casos contrastantes e similares. Distingue-se, assim, de tradições sociológicas interpretativas centradas em aspectos culturais, ou de análises historiográficas voltadas a descrever todas as dimensões de um contexto histórico. O objetivo chave reside na

---

<sup>34</sup> “The only situation where one would strongly prefer the ECM is if the data are strongly autoregressive.”

investigação da causalidade<sup>35</sup> dos processos históricos.

Entre as vantagens do método histórico comparado é que este permite observar a importância de variáveis explicativas que são destacadas na literatura, mas que não são bem traduzidas de forma quantitativa. Ao mesmo tempo, a causalidade entre os processos históricos é traçada com base em dados empíricos, qualitativos e quantitativos. Além disso, tal método proporciona o exame de relações multicausais, explorando como a interação entre variáveis produzem resultados distintos; ou ainda, como o vínculo entre variáveis é afetado por diferentes contextos (MAHONEY; KIMBALL; KOIVU, 2009; THELEN; MAHONEY, 2015).

Constitui um desafio desta tese, contudo, contemplar todos os 23 países, de ambas regiões, na análise histórica comparada. Há que selecionar, então, os casos, exercício sempre delicado nas análises qualitativas, haja vista o risco de se incorrer no viés de seleção. Para evitá-lo, empregarei o método de seleção chamado “casos diversos”, proposto por Gerring (2007), cujo objetivo é obter o máximo de variância ao longo de dimensões relevantes enfatizadas, selecionando, assim, casos com resultados altos, intermediários e baixos na variável dependente.

As duas principais dimensões em foco na análise dizem respeito aos recursos de poder e ao gasto social (*proxy* de Estado de bem-estar). Nessa direção, elaborei um “índice de balança de poderes” e o regredi com o gasto social. A partir da dispersão dos países ao longo da reta de regressão, quatro grupo de países são definidos: os *universalistas com maior esforço* (Japão, Argentina, Brasil e Uruguai) (*UME*) que realizaram reformas universalistas e dispõem das maiores médias de gasto social; os *universalistas com menor esforço* (*UmE*) que também realizaram reformas universalistas, mas que apresentam médias menores de gasto social, sobretudo na seguridade social; os *híbridos* (China e Bolívia) que conjugam, políticas universalistas, estratificadas e focalizadas, além de um nível intermediário de gasto social; por último, os *individualistas-residuais* que mantêm sistemas de capitalização individual e sustentam os menores níveis de gasto social. Com efeito, a análise histórico comparada será realizada com base nesses grupos, atentando para as dimensões: recursos de poder, globalização e Estado de bem-estar.

---

<sup>35</sup> Há toda uma discussão sobre as distintas formas de se estabelecer causalidade que se distinguem da perspectiva *mainstream* quantitativa. Sobre isso ver: Mahoney, Kimball e Koivu (2009).

## 2 ESTADOS DE BEM-ESTAR ASIÁTICOS

O presente capítulo tem por objetivo verificar o desenvolvimento dos Estados de bem-estar no Leste Asiático durante o processo de integração entre os mercados no âmbito global que se inicia nos anos 1990 e se perpetua a partir de então. À luz da perspectiva de Hemerijck (2013) em sua análise sobre os países da OCDE, concebo o Estado de bem-estar como fenômeno multidimensional e o analiso sob os distintos setores das políticas sociais, quais sejam: a educação, a saúde, a seguridade social, a assistência social, as políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs) e as políticas de conciliação entre trabalho e família. Ao fim e ao cabo, trata-se não apenas de examinar se ocorreu ou não expansão, mas, para além disso, qual a sua natureza ou, nos termos de Hemerijck (2013), quais foram as recalibrações nas políticas sociais.

Em consonância com a literatura, este capítulo divide-se em duas fases históricas: a primeira referida ao período **nacional-desenvolvimentista** (1950 – 1990), em que se deu a emergência dos primeiros programas de seguro na região; e a segunda que compreende o contexto da **terceira onda de democratização e a crise financeira** (1990 – 2015) que é tido na literatura como uma conjuntura crítica de desenvolvimento institucional das políticas sociais no Leste Asiático. Embora o enfoque desta análise recaia sobre o segundo período, é indispensável remontar os legados provenientes da fase desenvolvimentista que influenciaram, por sua vez, a evolução institucional posterior das políticas sociais por meio de uma dinâmica de dependência de trajetória.

### 2.1 Período Desenvolvimentista (1950 – 1990)

Parte relevante do Leste Asiático esteve sob domínio estrangeiro, até a Segunda Guerra. Especialmente, a colonização britânica foi extensa na região, atuando sobre Hong Kong, Malásia e Singapura. Amplo também foi o domínio japonês que se estabeleceu sobre Coreia do Sul, China e Taiwan. Em consequência da guerra, tais potências dominadoras enfraqueceram, culminando posteriormente na independência das ex-colônias. No pós-guerra, o domínio colonial deu lugar ao ambiente ideológico e de disputa geopolítica instaurada pela Guerra Fria, os quais exerceram ampla influência sobre as ordens políticas na Ásia. Uma vez que a região foi o palco dos confrontos militares desse período, sob influência das potências do bloco capitalista e socialista, o conflito político em tais sociedades se intensificou. Haggard e Kaufman (2008) argumentam que esse ambiente internacional polarizado contribuiu para uma tendência geral de endurecimento dos regimes políticos, nos quais opositores eram perseguidos e sindicatos submetidos ao controle estatal. Embora houvesse maior abertura política relativa em alguns contextos – como

Singapura e Malásia – , na perspectiva dos autores nenhum deles poderia ser considerado uma democracia. A exceção seria o Japão sobre o qual a forte influência estadunidense no pós-guerra teria alentado a abertura política.

Elemento crucial de legitimação dos regimes autoritários foi a sua impressionante performance econômica testemunhada entre as décadas de 1960 e 1980. O chamado “Milagre asiático” caracterizou-se pelo rápido crescimento econômico e de renda per capita, cuja distribuição pela sociedade se deu de forma muito mais equânime – em especial, Japão e Coreia do Sul – se comparada com o perfil do crescimento latino-americano nesse período<sup>36</sup>. A estratégia prevalecente de desenvolvimento envolveu substantivas intervenções estatais, ora diretas ora indiretas, no intuito de viabilizar a industrialização, desenvolvimento tecnológico e crescimento. Isso incluía ampliação de investimento público em infra-estrutura para estimular a oferta, bem como o controle público de bancos para conferir crédito a setores da indústria considerados estratégicos. Além disso, utilizou-se com frequência da expansão fiscal para estimular a demanda, bem como taxas de câmbio foram depreciadas e subsídios a exportações foram concedidos para favorecer a competitividade interna. A industrialização iniciou-se pelo ISI, partindo de um sistema focado na indústria leve – como a têxtil e de vestuário – para investir em indústria pesada – aço, naval, petroquímica – e de capital intensivo no intuito de aprimorar o nível tecnológico do sistema produtivo. Assim, a exportação de bens manufaturados representou a maior porção do crescimento desses países nesse período (PERKINS, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2016; HAGGARD, 2018).

O pioneiro no processo de industrialização no Leste Asiático foi o Japão. Na verdade, suas tentativas de industrialização iniciaram-se ainda no final do século XIX, mas o contexto mais efetivo de sua estratégia de desenvolvimento deu-se especialmente a partir da década 1950, em meio a um projeto de construção nacional (JOHNSON, 1982). Inspirado na trajetória ocidental, o Estado japonês exerceu substantivo investimento em infra-estrutura e houve ampla proteção estatal a um conglomerado de empresas, conhecidas como *Zabatsu*, responsáveis por mais da metade da produção industrial. A partir da década de 1960, foi a vez dos quatro tigres asiáticos, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura, os quais deram início a uma vigorosa expansão da exportação de bens manufaturados. Além da herança institucional do período de colonização, os dois primeiros países inspiraram-se nitidamente no projeto de desenvolvimento japonês. Por último, China, Tailândia, Indonésia e Vietnã impulsionaram o processo de industrialização a partir de meados dos anos 1970 e 1980 (MEDEIROS, 1997; PERKINS, 2013).

No Japão e na Coreia do Sul os incentivos se concentraram na indústria química e

---

<sup>36</sup> Uma das razões para isso seria o legado das reformas agrárias realizadas nesses países na década de 1950 (KOHLI, 2004).



Tabela 1 - Ano dos primeiros programas compulsórios implementados nos países do Leste Asiático.

Países	Acidente de trabalho	Saúde	Aposentadoria	Desemprego	Benefícios familiares
Japão	1911	1938	1941	1947	1922
Coreia do Sul	1953	1963	1973	1993	
Taiwan	1929	1950	1950	1968	
Hong Kong	1995 <sup>a</sup>	1968	1995	1977 <sup>b</sup>	1968 <sup>a</sup>
Singapura	1933 <sup>a</sup>	1953	1953		
Malásia	1929	1951	1951		
Indonésia	1951	1957	1977		
Tailândia	1972 <sup>a</sup>	1990	1990	1990	1990
Filipinas	1974	1954	1954		
China	1951	1951	1951	1986	1951

Legenda: <sup>a</sup> Responsabilidade do empregador; <sup>b</sup> Concedido como assistência social

Fonte: *Social Security Administration*

pesada, ao passo que na China e em Taiwan o esforço recaiu sobre a indústria de capital intensivo. Por contraste, Hong Kong, Singapura e Tailândia conduziram seu processo de industrialização a partir da atração de investimento direto externo (IDE). Hong Kong teria percorrido uma estratégia tipicamente liberal, no sentido de que a industrialização foi promovida a partir do mercado e da abertura comercial (PAGE; CAMPOS, 1993; PERKINS, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2016). Conforme Perkins (2013), mesmo Singapura, cujo crescimento econômico deu-se mediante a abertura comercial, houve considerável intervenção estatal na economia, haja vista o papel chave exercido pelas empresas públicas.

Se o Japão foi precursor do Estado desenvolvimentista, também o foi do Estado de bem-estar no Leste Asiático, inserindo os primeiros programas de seguros na região. Ainda assim, é adequado classificá-lo como Estado de bem-estar tardio, na medida em que tais programas foram introduzidos depois dos países ocidentais – nos quais as primeiras legislações remetem ao final do século XIX –, surgindo, em certa medida, em conjunto com os países latino-americanos. Conforme a Tabela 1, a dinâmica de adoção desses sistemas nessa região se deu a partir da década de 1950, com alguns casos extremos como o da Tailândia, em que certos riscos foram cobertos apenas na década de 1990. De maneira geral, a cobertura desses programas seguiu a mesma sequência testemunhada na Europa, sendo os seguros por acidente de trabalho e saúde os primeiros a serem concedidos.

A maioria dos países – Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia – adotou o modelo bismarckiano de regulação social, calcado nos sistemas de seguro compulsórios. De cunho meritocrático, tais sistemas vinculam a generosidade dos benefícios aos níveis salariais e tendem a se fragmentar em distintos sistemas de acordo com as ocupações (JACOBS, 2000). Contudo, quase nenhuma destas legislações iniciais referem-se à inauguração de sistemas nacionais, senão a programas cuja cobertura restringia-se a determinados grupos

ocupacionais como: funcionários públicos, militares, e trabalhadores industriais de setores estratégicos (KWON, 2005).

Durante o período nacional-desenvolvimentista, os sistemas de seguros foram muito pouco desenvolvidos em todas as suas dimensionalidades desde os riscos cobertos até o financiamento cujo nível médio era inferior inclusive ao dos países latino-americanos. Em especial a política de saúde era quase inteiramente fornecida pelo setor privado por toda a região. Até a década de 1960, apenas o Japão tinha um programa de saúde nacional, com cobertura universalizada. Coreia do Sul e Taiwan vieram a constituir um sistema assim apenas na década de 1980, porém padecendo de uma cobertura limitada (sobretudo o primeiro país)(KWON, 1997; HAGGARD; KAUFMAN, 2008; LONDON, 2018).

Ex-colônias britânicas, Hong Kong, Singapura e Malásia estruturam seus sistemas de proteção social a partir de fundos de pensões individuais. Nesse sistema, as contribuições são feitas por trabalhadores e empregadores em contas individuais, de modo que o beneficiário tem acesso exatamente ao montante contribuído. No caso da aposentadoria, por exemplo, não há transmissão intergeracional de riscos, como nos sistemas de repartições europeus ou mesmo brasileiro, em que os benefícios aos aposentados são pagos com as contribuições dos trabalhadores ativos. Dessa forma, o Estado atua como regulador e administrador destes recursos, porém em Hong Kong são inteiramente geridos pelo setor privado (KWON, 1998; KIM, 2015).

Tanto o sistema de seguro quanto os sistemas de capitalização individuais dependem em grande medida do pleno emprego para garantir bem-estar. Em parte porque os benefícios são relacionados ao emprego e de outra parte porque a sua sustentação financeira advém majoritariamente (em alguns casos exclusivamente) das contribuições de empregados e empregadores. Além disso, a carga tributária dos Estados asiáticos foi tradicionalmente baixa e regressiva – focada em impostos indiretos – o que lhes conferiu pouco espaço para sustentar o financiamento desses sistemas (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011). De todo modo, certo é que tais Estados foram muito efetivos em garantir o pleno emprego, objetivo que estava no cerne de seus projetos desenvolvimentistas.

Em 1980, grande parte dos países gastava menos do que 1% do PIB em seguridade social e em saúde, e os gastos sociais totais sequer atingiam 5% do PIB. Contrastava-se o Japão com o maior dispêndio em todos os setores (Tabela 2). A educação constituía a principal política social entre todos os países do Leste Asiático, cuja efetividade é apontada, tanto por economistas ortodoxos quanto por heterodoxos, como elemento chave do sucesso econômico dos NICs (PAGE; CAMPOS, 1993; PERKINS, 2013). De acordo com Jacobs (1998), ainda que a provisão privada nessa política fosse crucial, seu financiamento era substancialmente subsidiado pelos governos. Vale ressaltar que a concentração de recursos na educação é reiteradamente assinalada na literatura como um atributo característico dos sistemas de proteção social asiáticos (HOLLIDAY, 2000; GOUGH; WOOD, 2004). O ensino básico estava praticamente universalizado na década de 1970, entre os

Tabela 2 - Gasto em Educação, Saúde e Seguridade Social, em proporção com o PIB e em proporção com o gasto governamental total, Leste Asiático, 1980.

País	Educação		Saúde		Seguridade social	
	(% PIB)	(% Gov.)	(% PIB)	(% Gov.)	(% PIB)	(% Gov.)
Japão	5,0	16,1	4,4	14,1	5,6	21,3
Coreia do Sul	2,8	17,1	0,2	1,2	1,1	6,4
China	2,5	9,3	0,9	3,2	0,4	1,7
Hong Kong	2,3	9,4 <sup>a</sup>	1,4		0,2	1,4
Indonésia	2,0	8,5	0,6	2,5		
Malásia	5,2	18,3	1,5	5,1	1,1	4,0
Filipinas	1,7	13,0	0,6	4,5	0,2	1,4
Singapura	2,8	14,6	1,4	7,0	0,3	1,4
Tailândia	3,7	19,8	0,8	4,1	0,5	2,7

Legenda: <sup>a</sup> 1982.

Fonte: Elaboração própria a partir de *Statistics on Public Expenditures for Economic Development* (SPEED), para o Japão (OCDEstat e Banco Mundial) e Hong Kong (*Census and Statistics Department*).

Tabela 3 - Matrícula líquida na escola primária, secundária, gini educacional e taxa de alfabetização em adultos (+ 15 anos) no Leste Asiático, entre 1974 e 1980.

País	Primário	Secundário	Gini educacional	Taxa de alfabetização
Coreia do Sul	96,4	45,5	0,30	NA
China	NA	NA	0,42	65,50 <sup>a</sup>
Filipinas	96,8	72,0	0,25	83,3
Hong Kong	91,1	39,6	0,35	NA
Indonésia	70,9	17,1	0,45	67,3
Japão	NA	NA	0,18	NA
Malásia	92,0	48,0	0,43	69,5
Singapura	100	66,0	0,44	82,9
Tailândia	75,9	17,6	0,28	87,9
Vietnã	93,5 <sup>a</sup>	NA	0,38	83,8

Legenda: <sup>a</sup> 1982

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO, Haggard e Kaufman (2008) e Ziesemer et al. (2016)

países analisados, porém havia certa disparidade ainda na cobertura do ensino secundário e substantiva desigualdade nos níveis de escolaridade na população<sup>37</sup>. A essa altura, a maioria dos países já havia expandido as taxas de alfabetização, com exceção dos mais pobres como Indonésia, Filipinas e China (Tabela 3).

Na década de 1990, certas análises buscaram identificar à qual regime de bem-estar os países asiáticos pertenceriam à luz da tipologia de Esping-Andersen (1990). O próprio Esping-Andersen (1999) situou o Japão como um tipo corporativista, em virtude de sua estrutura bismarckiana na qual os direitos sociais são concedidos por meio do vínculo empregatício. No entanto, entre os pesquisadores asiáticos, era frequente o argumento culturalista (GOODMAN; WHITE; KWON, 1998) que sublinha como tais regimes foram moldados à luz dos valores confucionistas cuja influência se expressaria, por exemplo, no papel conferido à política de educação como instância primordial de investimento, em função da relevância da educação como valor no confucionismo. Igualmente de influência confucionista adviria o perfil familiarista desses regimes, em razão do caráter patriarcal e tradicionalista dessa cultura na qual a família é considerada a instância central de proteção aos riscos sociais, especialmente no que se refere ao risco do cuidado com idosos e crianças (GOODMAN; WHITE; KWON, 1998).

Mais tarde, tornou-se muito influente a classificação de Holliday (2000) de que os asiáticos seriam *regimes produtivistas*. Uma vez que seus Estados de bem-estar nasceram no seio de um projeto desenvolvimentista, em especial os NICs e o Japão, a concepção de direitos sociais não foi despertada. Em vez disso, preponderou uma concepção produtivista das políticas sociais, as quais estiveram submetidas ao objetivo maior de promover crescimento econômico a partir da ênfase nos setores atrelados ao aumento de produtividade da força de trabalho (como educação), além de serem direcionadas sobretudo aos trabalhadores de setores econômicos chaves, como a indústria (KWON, 1997; HOLLIDAY, 2000; GOUGH; WOOD, 2004).

## 2.2 Terceira onda de democratização e crise financeira (1990 – 2015)

Em face do avanço do processo de globalização entre os anos 1970 e 1980, desafios cruciais emergiriam para as estratégias desenvolvimentistas na região. Ao aderir às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), os países asiáticos tiveram reduzidas as possibilidades de conduzir políticas protecionistas (YUSUF, 2001; HAGGARD, 2018). Igualmente limitadoras nesse sentido foram as recomendações firmadas no Con-

---

<sup>37</sup> O gini educacional mensura a desigualdade nos anos de escolaridade entre os indivíduos numa população.

senso de Washington (1989), em meio à ascensão do neoliberalismo como normatividade hegemônica. Entre os anos 1980 e 1990, com o apoio dos organismos internacionais, diversos países do Leste Asiático realizaram reformas de desregulação financeira; reformas estas que os tornaram mais vulneráveis à volatilidade da economia global.

Contudo, em 1997, eclodiu uma crise financeira cujos efeitos difundiram-se pelas economias da região, de forma tenaz em quase todos os países, apenas nas Filipinas, na Malásia e no Vietnã foram mais tênues (HAGGARD, 2000; PENG; WONG, 2010)<sup>38</sup>. Países como Hong Kong, Indonésia e Singapura demoraram a se recuperar e, quando conseguiram, foram afetados novamente pela crise de 2008 (PERKINS, 2013; LONDON, 2018). Portanto, tal como na América Latina, o mercado de trabalho tornou-se mais vulnerável nesse processo na região como um todo.

Como medidas para contornar a crise de 1997, organismos internacionais endossaram ainda mais as reformas liberalizantes, como as privatizações e a flexibilização do mercado de trabalho (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; DEYO, 2012). Daí a razão pela qual a crise é correntemente interpretada como um contexto de ruptura com o Estado desenvolvimentista. Para Medeiros (2010), essa ruptura se deu em termos de capacidade de financiamento o qual mudou radicalmente em virtude da financeirização. Em outras palavras, ao tornar as economias mais voláteis, a abertura financeira comprometeu a operacionalização do crédito doméstico como instrumento de investimento. Outra ruptura mencionada pelo autor refere-se às indústrias nacionais que perderam competitividade diante da emergência das novas cadeias globais de produção e, em virtude disso, reformularam suas estratégias de acumulação visando à integração nestas cadeias como acionistas majoritárias nos processos de privatização. Como consequência, os interesses do empresário nacional se misturaram com o capital internacional, fraturando a coesão interna em prol de um projeto nacional.

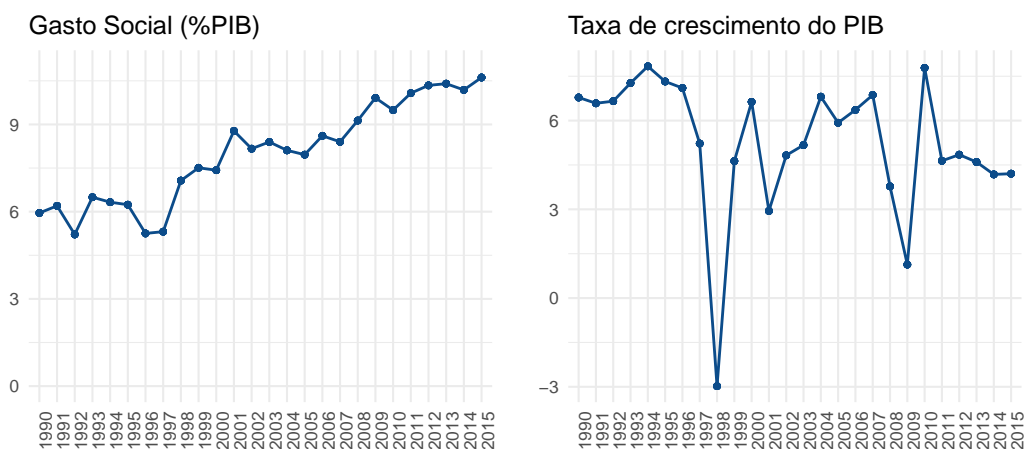
Além da derrocada do Estado nacional-desenvolvimentista, a década de 1990 também representou uma conjuntura crítica na região no que se refere aos regimes políticos. Primeiro porque essa década é contemplada pela “terceira onda de democratização”<sup>39</sup>, começando com a abertura política de Coreia do Sul e Filipinas ainda no final dos anos 1980. Mais tarde, como destacam Haggard e Kaufman (2008), a crise financeira implicou

---

<sup>38</sup> Na perspectiva de Haggard (2000), a crise se relaciona a condições políticas que favoreceram a corrupção na relação entre governos e atores econômicos, na esteira da qual eclodiu uma bolha financeira. Tais condições seriam: alta concentração no setor privado que ampliou o poder de certos agentes econômicos; o processo de liberalização desregulada do setor financeiro; e a relação estreita entre políticos e grandes empresas.

<sup>39</sup> No trabalho clássico de Huntington (1991), o conceito de “onda democrática” refere-se a processos conjuntos de transições de regimes autoritários (ou não-democráticos) para regimes democráticos. O autor identifica três ondas globais de democratização: 1828–1926, 1943–62, e 1974–91 (quando o seu livro foi publicado).

Figura 2 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB no Leste Asiático, 1990 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de SPEED, OCDEstat e Banco Mundial.

a mudança de governos em quase todos os países, erodindo regimes autárquicos como na Tailândia e na Indonésia. Os casos que manifestam um processo acumulativo de institucionalização democrática, ao longo das duas últimas décadas, foram Japão, Coreia do Sul, Taiwan e, em menor medida, Filipinas, ao passo que na Indonésia o processo de transição foi mais tardio, ocorrendo a partir dos anos 2000 (NORRIS, 2016; WONG, 2017). Embora tenha passado por um processo de abertura nos anos 2000, a Tailândia sofreu dois golpes militares entre 2000 e 2015. Por último, China, Vietnã, Singapura, Hong Kong e Malásia são regimes autoritários estáveis dominados por um partido, porém os primeiros com uma orientação leninista, enquanto que os últimos de inclinação conservadora (LONDON, 2018).

Se a década de 1990 representou uma conjuntura crítica para seus regimes políticos, também o foi para os Estados de bem-estar do Leste Asiático. Erigidos sob o modelo bismarckiano ou sob fundos de pensões individuais, tais Estados dependem em grande medida de um cenário de pleno emprego para guarnecer os riscos sociais. Nesse sentido, a recessão e o pico de desemprego provocados pela crise de 1997 configuraram um cenário social duro, agravado pelo caráter residual da seguridade social nesses países, de modo que os desempregados ficaram privados de qualquer proteção. Dado o alto custo político dessa realidade, governantes inclinaram-se a fornecer salvaguardas para os trabalhadores sem proteção, o que resultou, por sua vez, em um movimento de ampliação do papel do Estado sobre a gestão dos riscos sociais (TANG, 2000; KWON; HOLLIDAY, 2007; PENG; WONG, 2010).

À luz da Figura 2, nota-se uma relação entre as quedas bruscas nas taxas de crescimento e o volume destinado aos gastos sociais em proporção com o PIB. A trajetória

de inclinação do gastos social (% PIB) se inicia tão logo eclode a crise de 1997. Há certa estabilização durante os anos 2000 e uma retomada de elevação do gasto social após a crise de 2008. Para além da questão do custo político, frequentemente se aponta, ainda, que os contextos de crise suscitaram certa ruptura com a normatividade desenvolvimentista cuja concepção de bem-estar restringia-se à busca por crescimento econômico (KWON, 2005).

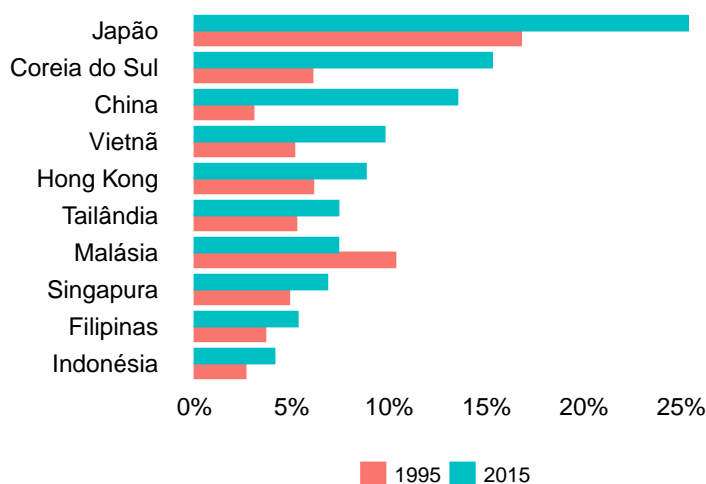
Vale ressaltar, todavia, que os impactos da crise sobre os Estados de bem-estar não foram homogêneos, mas, antes, aprofundaram diferenças institucionais marcantes entre os países; diferenças estas às quais as análises posteriores passaram a atentar. Holliday (2000) sustenta que os Estados de bem-estar asiáticos seguiram o legado produtivista, mas três subtipos teriam se desdobrado nesse contexto: o *desenvolvimentista-universalista* (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) em que ocorreu avanço da universalização das políticas sociais, porém majoritariamente em torno daquelas vinculadas ao aumento da produtividade (como a educação em seus diversos níveis) ou atendendo demandas dos trabalhadores dos setores econômicos chaves como empresas públicas ou de grandes corporações<sup>40</sup>. O *facilitador* representado por Hong Kong que, assim como os regimes liberais da OCDE, priorizaria o mercado como instância de provisão social, mas desprovido de qualquer noção de direitos sociais e com um compromisso radical de facilitar investimentos por meio do controle fiscal. Por último, o *particularista* ao qual se integra Singapura cuja característica distintiva reside nos fundos de pensões individuais que ancoram-se na responsabilização individual de proteção aos riscos sociais.

Kwon (2005) concorda com Holliday (2000) quanto à permanência da articulação entre políticas sociais e desenvolvimento econômico nos regimes asiáticos. Em contrapartida, ele sustenta que o usufruto das distintas funcionalidades dessas políticas não constitui uma idiossincrasia asiática. Como já destacado na introdução desta tese, o governo sueco dos anos 1930 também as utilizou de forma associada a um projeto de desenvolvimento econômico, porém sob a garantia de uma cobertura universal. Essa experiência é classificada por Kwon (2005) como *desenvolvimentista-inclusiva* que se contrasta com o modelo erguido no Leste Asiático, o *desenvolvimentista-seletivo*, no qual apenas categorias privilegiadas tiveram acessos aos direitos sociais. Nessa linha de raciocínio, para o autor, a mudança mais notável oriunda da crise seria a de que Japão, Coreia do Sul e Taiwan transitaram de um modelo *seletivo* para um *inclusivo*, em razão de seus esforços de universalização nas últimas décadas. Em consonância com esse diagnóstico, Peng e Wong (2010) distinguem os regimes de bem-estar a partir dos sistemas políticos, dos níveis de desigualdade e da cultura política predominante nessas sociedades. De um lado, o *indivi-*

---

<sup>40</sup> Inspirado pela análise de Esping-Andersen (1990), Holliday (2000) sustenta que o principal efeito de estratificação dos *regimes produtivistas*, que os distinguiria dos europeus, seria entre a classe economicamente ativa e os demais grupos, “criando um tipo de aristocracia dos trabalhadores” (p.710).

Figura 3 - Variação do gasto social total (% PIB), no Leste Asiático, entre 1995 e 2015



Fonte: SPEED, Japão e Coreia do Sul (OCDEstat e Banco Mundial) e China (IMFdata).

*dualista* que inclui China, Singapura e Hong Kong, cujos regimes políticos são autocráticos e nos quais prepondera a concepção de que a proteção aos riscos sociais seria uma responsabilidade individual; daí o papel central do mercado como instância de provisão. Em consequência, essas sociedades contêm graus de desigualdade econômica mais agudos. Por outro lado, o *inclusivo* é composto por Coreia do Sul e Taiwan que, desde o fim da década de 1980, têm percorrido uma trajetória de institucionalização democrática. Sob a égide da abertura política, valores solidários avançaram nessas sociedades, associados ao ensejo por políticas universalistas e ao compromisso público sobre a proteção social. Com efeito, diferentemente dos *regimes individualistas*, seus níveis de desigualdade mantiveram-se em patamares mais baixos.

Há que se mencionar, todavia, que as referidas tipologias captam sobretudo os efeitos decorrentes da crise de 1997, mas como pôde ser percebido anteriormente na Figura 2, a crise de 2008 constituiu outro momento em que Estados foram suscitados a guarnecer as sociedades diante do colapso do mercado, alentando, por sua vez, transformações nas políticas sociais. Entre 1995 e 2015, quase todos os países expressam avanço do gasto social total (% PIB) – apenas Malásia apresenta uma leve queda de 2,9 pontos percentuais –, de modo a desempenhar uma média de 4,0 pontos percentuais do PIB de elevação (Figura 3). Tradicionalmente com sistemas de proteção social limitados, Singapura, Indonésia, Filipinas e Hong Kong ultrapassam pela primeira vez o patamar de 5% do PIB em gasto social. China desponta-se com um notável esforço nos anos 2000, desempenhando uma variação de 10,5 pontos percentuais do gasto em proporção com o PIB entre 1995



e 2015. Nesse período, tal país distancia-se do referido perfil *individualista*, classificado por Peng e Wong (2010), partindo do penúltimo nível mais baixo de gasto total – acima apenas da Indonésia – para se consolidar como o terceiro maior entre os países analisados – abaixo da Coreia – e o segundo que mais expandiu em pontos percentuais do PIB. Após a China, projeta-se a Coreia do Sul com uma expansão de 9,2 pontos percentuais e, em seguida, o Japão cuja variação é de 8,6 (Figura 3).

Diante das transformações acarretadas pela crise de 2008, por razões analíticas, empregarei uma tipologia própria, mas que interpela aquelas supracitadas, para distinguir o conjunto de países aqui analisados. Primeiro, Japão e Coreia do Sul serão designados como *Estados de bem-estar inclusivos*, na esteira das características apontadas por Kwon (2005) e Peng e Wong (2010). O grupo dos *individualistas* compõe-se pelos países cujo cerne da proteção social se ancora em fundos de pensões individuais, como Malásia, Hong Kong e Singapura. Em contraste com a tipologia de Peng e Wong (2010), a China será distinguida deste grupo em virtude de suas transformações mais recentes e abordada como caso único. Finalmente, os *Estados de bem-estar incipientes*, os quais, como a própria classificação indica, denotam os países que iniciaram um processo mais amplo de atuação sobre a proteção social muito recentemente, a partir dos anos 2000, como Filipinas, Indonésia, Tailândia e Vietnã.

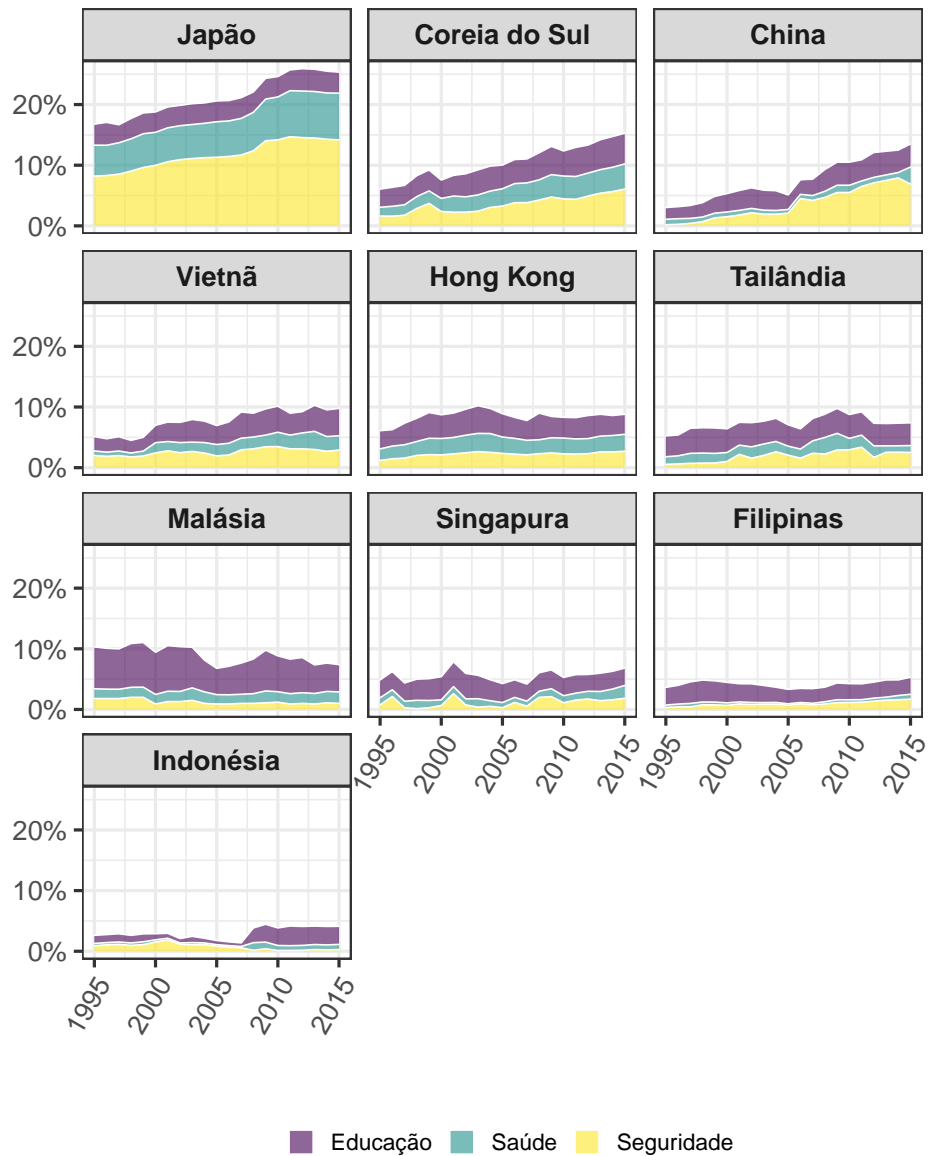
Dito isso, pode-se dizer que, como se verifica pela Figura 4, quase toda a região permanece ainda com uma estrutura produtivista, tal qual alegado por Holliday (2000), de modo que à educação se destina a maior parte dos recursos. Característica tal é marcante especialmente entre os países de cunho *individualista* e os *incipientes*. Nos *inclusivos*, por sua vez, constata-se a transformação da estrutura produtivista. O Japão dobrou o gasto em seguridade social no período analisado, consolidando-se como a principal fonte de dispêndio entre os demais setores em 2015. Ao mesmo tempo, esse país ampliou consideravelmente o gasto em saúde, atingindo 7,7 (% PIB), nível que figura atualmente acima da média da OCDE (7,1%)<sup>41</sup>. Na Coreia do Sul, a estrutura dos gastos se modifica, no período mencionado; a seguridade social passa a receber o maior montante de recursos e a saúde obtém também um incremento substantivo. Destaca-se ainda como a China percorre outra trajetória sobretudo a partir da crise de 2008, ao incrementar o gasto em seguridade.

É preciso notar, ainda, que, em certos casos, as crises econômicas se projetaram como conjunturas críticas, ao consolidar uma trajetória ascendente de gasto social ao longo do tempo, como se vê na Coreia do Sul, na China e, em menor grau, no Vietnã. Mas nem sempre tal fenômeno se consubstancia: Singapura, por exemplo, reage às crises, porém se estabiliza subsequentemente em seu patamar prévio de gasto (Figura 4).

---

<sup>41</sup> Disponível em: <http://stats.oecd.org/>. Acesso em: 23/4/2021

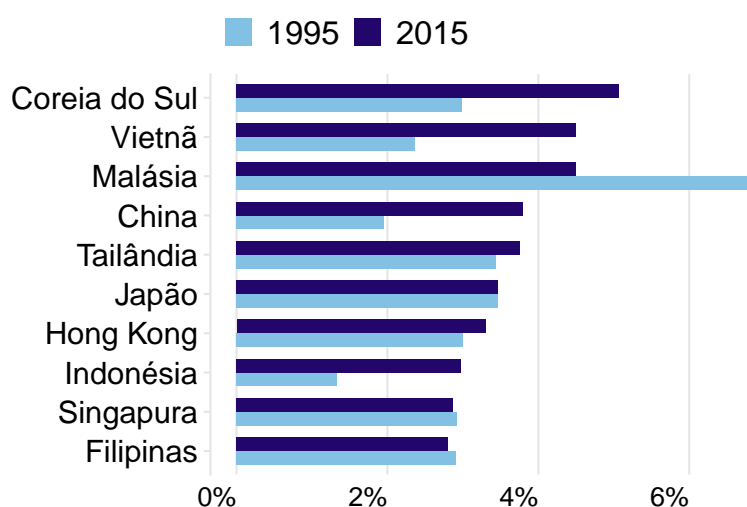
Figura 4 - Composição do gasto social (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015



Legenda: Ordenação dos painéis do maior para o menor nível de gasto social em proporção com o PIB em 2015.

Fonte: SPEED, Japão e Coreia do Sul (OCDEstat e Banco Mundial) e China (IMFdata).

Figura 5 - Variação do gasto em Educação (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de SPEED, Banco Mundial e IMFdata.

### 2.2.1 Educação

A política de educação continuou a ser prioritária para a maioria dos países, seguindo a tendência produtivista assinalada por Holliday (2000). Apenas Coreia do Sul, Japão e China modificam a alocação dos recursos, destinando a maior porção para a seguridade. Por outro lado, a educação é o setor com a menor variação média de gasto (% PIB), entre 1995 e 2015<sup>42</sup>. A maior ampliação do gasto em termos percentuais do PIB foi do Vietnã, da Indonésia, da Coreia do Sul e da China (Figura 5). Na Indonésia, a elevação do dispêndio nessa política se dá concomitantemente ao processo de democratização após os anos 2000 (Figura 4), o qual se deu de forma subsequente à crise de 1997. Haggard e Kaufman (2008) apontam que, nesse país, foi estabelecido na nova constituição de 1998 que à educação deveria se reservar a maior parte do orçamento, bem como se estabeleceu a gratuidade do ensino fundamental, medida que teve efeito na proporção de matrículas neste nível de ensino.

Como revela a Tabela 4, os países com a maior renda per capita conseguem alocar de forma mais equânime os recursos entre os três níveis educacionais. Os mesmos países possuem também os maiores indicadores relativos à escolaridade média, porém a alta

<sup>42</sup> A média de variação de 0,6 pontos percentuais em educação, 1,2 na saúde e 2,3 na seguridade.

Tabela 4 - Gasto por nível educacional, matrícula no ensino superior, média de anos de escolaridade, Leste Asiático, entre 2013 e 2017

País	Gasto (% do gasto total educação) (2013)			Gasto público em educação (% gasto gov. total) (2015)	Escolaridade média (2010)	Gini educacional (2017)
	<i>Primário</i>	<i>Secundário</i>	<i>Superior</i>			
Japão	33,4	38,4	20,0	8,4	11,6	0,13
Coreia	32,0 <sup>a</sup>	12,0	20,4 <sup>a</sup>	14,8 <sup>c</sup>	11,7 <sup>a</sup>	0,18
Hong Kong	17,5	30,5	38,9	18,6	11,4	0,22
Singapura	22,0	23,0	35,3	28,8 <sup>d</sup>	10,9	0,23
China	NA	NA	NA	12,9	7,9	0,18
Malásia	32,1	34,2	30,5	19,8	10,4	0,18
Filipinas	33,5 <sup>b</sup>	29,7 <sup>b</sup>	12,0 <sup>b</sup>	16,0	8,4	0,19
Tailândia	41,1	29,8	15,6	17,0	7,9	0,28
Vietnã	29,7	39,6	15,0	17,2	7,1	0,25
Indonésia	42,5	26,0	16,4	20,5	7,6	0,32

Legenda: <sup>a</sup> 2016; <sup>b</sup> 2009; <sup>c</sup> 2010; <sup>d</sup> 2013.

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO, Barro e Lee (2013) e Ziesemer et al. (2016)

desigualdade em sociedades como Hong Kong e Singapura se reflete em um Gini educacional maior<sup>43</sup>, isto é, a escolaridade é menor difundida pela sociedade, concentrando-se em determinados grupos. Interessante notar a China que nos anos 1980 (Tabela 3) sustentava um dos maiores Ginis educacionais da região, passando a atingir um dos menores na década de 2010 (Tabela 4). Em 2007, tal país estabeleceu educação básica gratuita e obrigatória nas áreas rurais, e estendeu essa medida para todo o território em 2008, excluindo, contudo, a população migrante (RINGEN; NGOK, 2017). Processo de descentralização similar também se deu na maioria dos países da região, a partir a década de 1990 (LONDON, 2018).

As economias menores concentram os investimentos no ensino básico e fundamental, com exceção da Malásia que também exibe uma estrutura de investimento equilibrada<sup>44</sup>. O gasto social deste país é fortemente concentrado na educação, embora tenha recuado ao longo do tempo (Figura 5), e conta com um legado de fornecimento de educação gratuita universal desde os anos 1960. Trata-se de uma sociedade marcada por uma divisão racial entre os descendentes de chineses e os malaios (sociedade autóctone); estes últimos em grande medida situados nas porções mais pobres. Em 1970, ascendeu uma coalizão de partidos nacionalistas malaios os quais promoveram uma política desenvolvimentista, no intuito de ampliar a participação dos grupos autóctones na economia. Desde

<sup>43</sup> Esse indicador calcula em que medida os anos de escolaridade numa sociedade estão concentrados ou não em determinada setor social. Quanto mais próximo de 1, mais concentrado.

<sup>44</sup> No caso da Malásia, vale considerar que 50% de seu gasto social é destinado para a educação.

Tabela 5 - Proporção de matrícula no ensino fundamental (total e nas escolas privadas), matrícula no ensino superior, Leste Asiático, 2000 e 2015.

País	Matrícula líquida ensino fundamental (%)		Matrícula ensino fundamental privado (% total de matríc.)		Matrícula bruta ensino superior (%)	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
	China	NA	NA	7,5	10,6	7,6 <sup>a</sup>
Hong Kong	72,8	89,3	10,6 <sup>b</sup>	18,7	31,7 <sup>b</sup>	69,5
Indonésia	49,6	75,8	42,7	41,2	14,9	33,3
Japão	NA	NA	18,4	19,9	NA	NA
Coreia do Sul	92,6	97,7	39,6	31,2	76,7	94,3
Malásia	75,3	73,4 <sup>c</sup>	5,8	11,3	25,6	45,6
Filipinas	50,9	65,6	22,7	18,5	30,4	35,6 <sup>c</sup>
Singapura	NA	99,5 <sup>d</sup>	5,9 <sup>a</sup>	4,2	NA	83,9 <sup>d</sup>
Tailândia	69,6 <sup>a</sup>	77,3	9,1	10,5	34,9	50,2 <sup>c</sup>
Vietnã	NA	NA	NA	NA	9,5	29,1

Legenda: <sup>a</sup> 2007; <sup>b</sup> 2003; <sup>c</sup> 2014; <sup>d</sup> 2016

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO

então, constituiu-se, assim como em Singapura, um regime dominado por um partido – Partido Indígena Unido da Malásia – o qual, nos anos 1990, intensificou uma política afirmativa para a população malaia com a expansão de escolas técnicas gratuitas, quotas em universidades e financiamento de bolsas em universidade estrangeiras (HUAT, 2005; LONDON, 2018). Daí a redução do índice de Gini educacional, o aumento da escolaridade média e o alto gasto no ensino superior (Tabela 4).

Nesse período, nota-se o avanço da cobertura do ensino fundamental em todos os países, salvo as Filipinas. No entanto, a provisão privada demonstra-se ainda relevante, tendo aumentado a participação na provisão total em muitos casos (Tabela 5). Percebe-se, ainda, a extensão da cobertura no ensino superior, sobretudo nos NICs e, mais recentemente, na China e na Tailândia; mas é na Coreia do Sul que tal tendência se destaca, de modo a atingir a maior proporção de matrículas nesse nível de ensino da região.

Welch (2017) pontua que a maior parte das universidades no Leste Asiático são privadas, porém contam com subsídios públicos. Essa crescente importância do ensino superior se insere no processo de reformulação das políticas industriais na região, em meio à globalização. Dado que o domínio tecnológico tornou-se crucial para a ascensão dos países nas hierarquias das cadeias produtivas globais – modelo dos Gansos Voadores (MEDEIROS, 2019) –, aumentou-se assim a demanda pela qualificação da mão de obra, à formação da qual as universidades constituem agentes diretos. Tal força de trabalho se insere nos domínios de P&D, os quais estão vinculados a setores empresariais, agências de pesquisas governamentais ou mesmo às próprias universidades. Ao mesmo tempo,

os centros universitários em si são desenvolvedores de pesquisas que promovem inovação tecnológica (ASHFORD; HALL, 2019; MEDEIROS, 2019).

### 2.2.2 Saúde

Como já mencionamos, a provisão de assistência à saúde foi tradicionalmente fornecida pelo setor privado no Leste Asiático (JACOBS, 1998; MCGUIRE, 2010). Em sentido oposto a esse, manifesta-se uma crescente participação dos recursos públicos no financiamento dessa política, porém, uma vez mais, de forma muito mais contundente no Japão, na Coreia do Sul e na China (Figura 6). Se em 2000 a participação pública, em termos médios regionais, era de 44,3% do gasto total em saúde, em 2017, por sua vez, atinge o nível de 55,8%<sup>45</sup>. Vale destacar, ainda, a queda do desembolso direto (*out of pocket*) por toda a região que refere-se a gratificações e pagamentos diretos feitos pelas famílias para cobrir os custos dos serviços de saúde. Ainda assim, com exceção do Japão e da Tailândia, tais pagamentos ainda são altos na região como um todo.

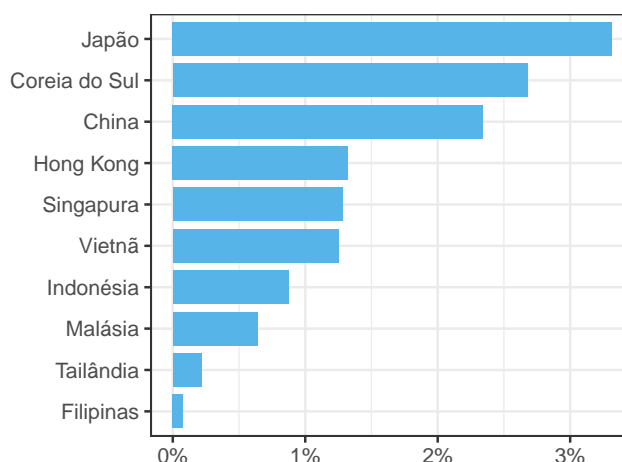
Entre os Estados de bem-estar *inclusivos*, o Japão já sustentava um sistema nacional de saúde universalizado desde os anos 1950. O problema central que surge para o país, sobretudo, a partir dos anos 1980, repousa sobre o acelerado processo de envelhecimento populacional, o que provoca um aumento expressivo da demanda por serviços de saúde. Com efeito, em 1994, o Japão fez uma reforma no seu sistema, ampliando a gama de serviços prestados para essa parcela da sociedade (PENG, 2014; ASPALTER; LIU, 2017). A partir de então, o dispêndio sobre essa política é incrementado substantivamente, desempenhando o maior avanço observado na região (Figura 6) e um dos maiores entre os países da OCDE (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018). Mais do que isso, o progresso da política de saúde nesse país é captado sob diferentes métricas, inclusive do ponto de vista do gasto per capita, que lidera com ampla vantagem em termos regionais. Ademais, o Japão sustenta a menor participação do gasto privado e do desembolso direto em relação ao gasto total em saúde, os quais declinaram ainda mais entre 2000 e 2017 (Figura 7).

Na Coreia do Sul, o sistema foi inaugurado na década de 1980, porém foi apenas universalizado – estendendo-se aos trabalhadores rurais – em 1993, nos primeiros anos de democracia (MCGUIRE, 2010). No entanto, ainda a essa altura, tratava-se de um sistema altamente fragmentado, com diferentes regimes de contribuição. Uma vez mais, esse modelo foi revertido durante o governo de Kim Dae-Jung, logo após a crise, para um sistema unificado do ponto de vista administrativo e financeiro. McGuire (2010) contabiliza que 370 sociedades de seguro foram integradas neste sistema único. Nas palavras de Kwon

---

<sup>45</sup> Média calculada com base nos nove países presentes na Figura 7,

Figura 6 - Variação do gasto público em Saúde (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir SPEED, OCDE e FMI

(2014, p.7): “Esta reestruturação do SNS reforçou os efeitos redistributivos do seguro de saúde público, agrupando todas as faixas de renda num único grupo de risco.”<sup>46</sup>. Entre 2000 e 2017, a Coreia é o segundo país que mais expande o gasto em saúde (% PIB) (Figura 6), promove um substantivo avanço do gasto per capita e reduz o peso do gasto privado e dos desembolsos diretos (Figura 7).

Depois da Coreia, é a China que mais expande o gasto em saúde em proporção com o PIB e, além disso, a participação dos recursos privados parte de 77%, em 2000, para 43% do gasto total em saúde. Em 1988, tal país já havia estabelecido um sistema de saúde dual, em parte financiado por poupanças individuais – estabelecido no período anterior – para instaurar sistemas de seguro no modelo de repartição. A partir de 1996, este último sistema passa a ser ampliado pelo território e, em 1998, o governo chinês o torna compulsório para todos os trabalhadores urbanos. Entretanto, os trabalhadores rurais permanecem ainda sem sistema de seguro de saúde centralizado, dependendo de cooperativas autônomas (RAMESH; BALI, 2017; LEE, 2017).

Entre os sistemas *incipientes*, também se verifica a expansão da participação pública no gasto total em saúde. Notável exceção é a Filipinas, único país que ampliou

<sup>46</sup> “This restructuring of National Health Insurance would enhance the redistributive effects of public health insurance by pooling together all income groups into a single risk pool.”.

ainda mais a porção privada e o peso dos desembolsos diretos<sup>47</sup>. Conforme London (2018), tal país sofreu o mais rápido processo de privatização no sistema de saúde da região, consolidando o setor privado como principal provedor dos serviços. Na Indonésia, o sistema de seguro em saúde era tradicionalmente fragmentado, bem como os benefícios eram intermediados pelos empregadores. Em 2014, o governo do Presidente Susilo Yudhoyono (Partido Democrático) unificou os diferentes regimes de contribuição e criou um sistema nacional de saúde, sobre o qual ampliou os recursos de forma progressiva (Figura 4), apesar da cobertura ter se mantido restrita aos trabalhadores formais (MCGUIRE, 2010; BDA, 2019). No Vietnã, por sua vez, o sistema nacional de seguro em saúde foi criado em 1993 e em 2003 foi introduzido um fundo para subsidiar a cobertura de grupos sociais vulneráveis. Tal cobertura foi sucessivamente estendida a partir de 2008, contemplando: os mais pobres; crianças menores de 6 anos; idosos; minorias étnicas; além do fornecimento de subsídios parciais para estudantes e outras categorias como autônomos e dependentes familiares (MACKELLAR et al., 2009; BDA, 2019).

A Tailândia seguiu a trajetória mais peculiar do Leste Asiático com um todo. O processo de democratização facultou a ascensão de um partido desafiante, o Partido *Thai Rak Thai*, em 2001. Tal partido estabeleceu um sistema de saúde universal não-contributivo, financiado por impostos, destinado àqueles destituídos de qualquer programa de seguro. Esse sistema se mostrou eficiente e já em 2004 cobria 74% da população, contemplando a porção mais pobre, de trabalhadores informais e rurais. Assim, sua operacionalização assemelha-se ao sistema de saúde brasileiro, pois, mesmo sob o princípio da universalidade, sua cobertura recai sobre os setores mais pobres, ao passo que as porções mais ricas recorrem aos seguros privados. Nota-se como a instauração desse sistema amplia profundamente a proporção dos recursos públicos em relação ao gasto em saúde total, assim como reduz os desembolsos indiretos (TANGCHAROENSATHIEN; TEOKUL; CHANWONGPAISARN, 2005; LONDON, 2018; BDA, 2019).

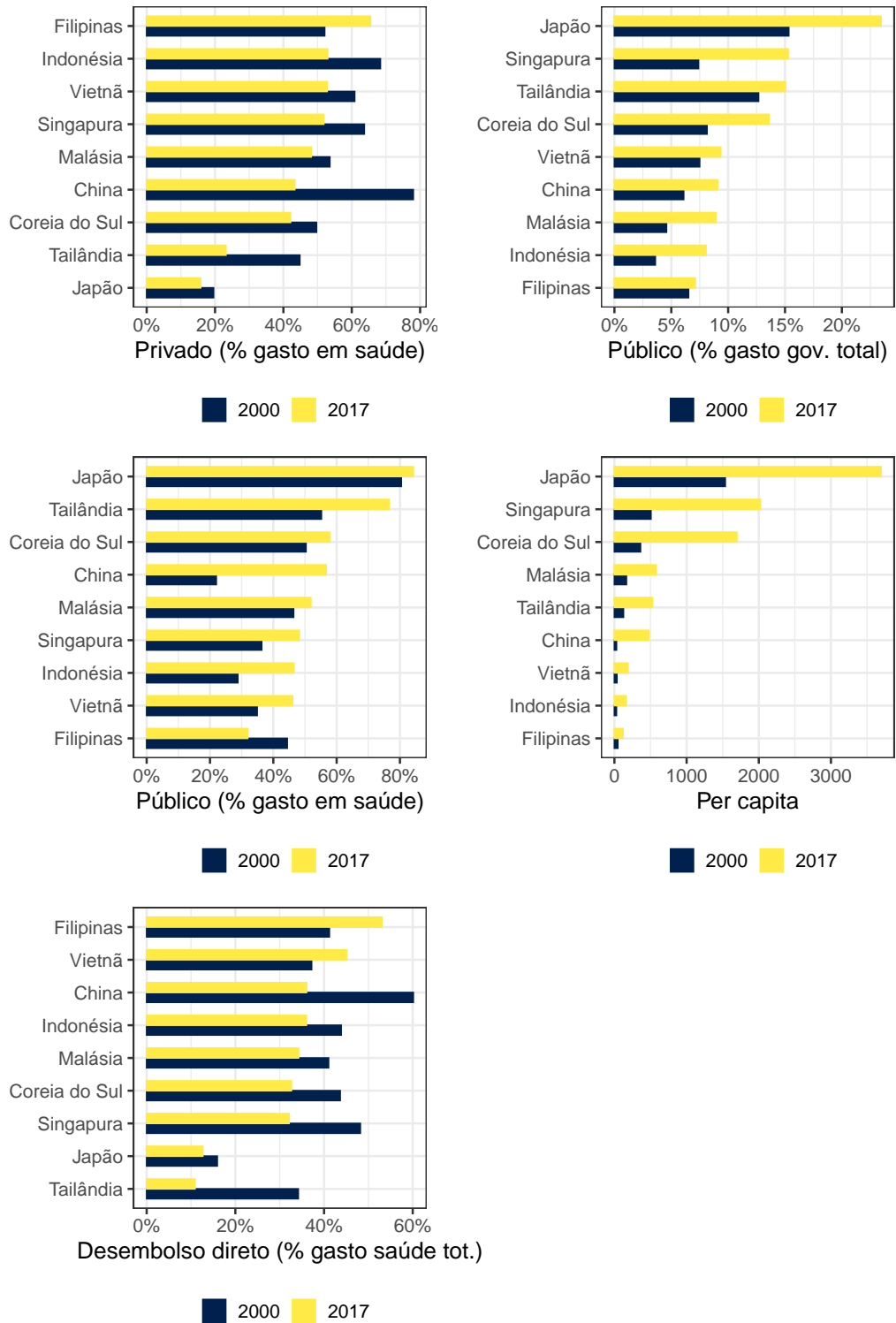
Entre os países *individualistas*, não se percebe amplas mudanças institucionais. Apenas em Singapura registra-se um empenho de expansão do investimento público. Pelas mesmas razões do Japão, essa expansão reflete um aumento da demanda por assistência de saúde em virtude do processo de transição demográfica. O sistema de saúde nesse país compõe-se majoritariamente pelas poupanças individuais, mas desde 1993 o governo estabeleceu um programa público, o *Medifund*, voltado à subsidiar assistência de saúde para grupos vulneráveis; desde 2008, os recursos sobre este programa têm sido ampliados (TEO, 2017). Hong Kong, por contraste, dispõe de um sistema financiado majoritariamente pelo governo, sendo os hospitais públicos responsáveis por quase 90% dos serviços de saúde (TANG, 2000; LONDON, 2018).

---

<sup>47</sup> Além disso, o Vietnã que ampliou os desembolsos diretos.

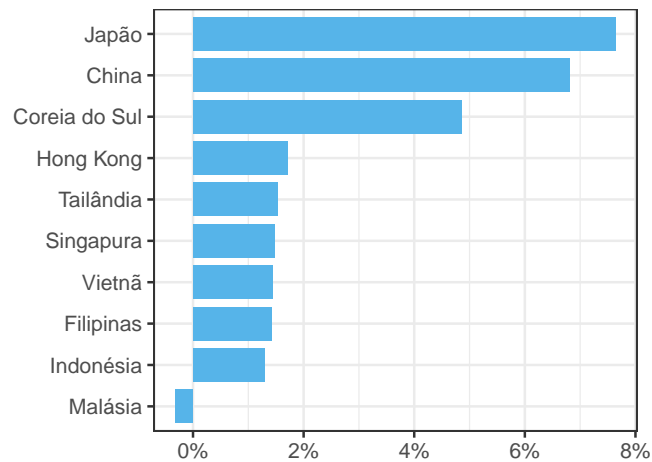


Figura 7 - Gasto em Saúde: privado (% gasto em saúde total), público (% gasto governamental total), público (% gasto em Saúde total), desembolsos diretos (% gasto em Saúde total), gasto per capita (US\$ correntes PPP). Leste Asiático, 2000 e 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de OMS

Figura 8 - Variação do gasto em Seguridade social (% PIB) no Leste Asiático, 1995 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de SPEED, OCDEstat, Banco Mundial e IMFdata.

### 2.2.3 Seguridade social

Haja vista o legado produtivista dos Estados de bem-estar asiáticos, é interessante observar que o setor das políticas sociais em que houve a maior expansão média de gasto social (% PIB), entre 1995 e 2015, foi a seguridade social (2,3). As principais reformas nessa política foram feitas no final da década de 1990 e ao longo dos anos 2000, em resposta às crises econômicas de 1997 e 2008. Principalmente na primeira década de 2000, nota-se um movimento de ampliação dos componentes públicos na seguridade social por toda a região, com exceção da Malásia (Figura 8). Entretanto, a média de expansão do dispêndio nesse setor foi impulsionada sobretudo por Japão (7,6), China (6,8) e Coreia do Sul (4,8), enquanto que nos demais países trata-se de um incremento muito contido (Figura 8). Ademais, como se pode verificar pela Tabela 6, com exceção do Japão, a cobertura dos programas de aposentadoria é ainda muito baixa, assim como os montantes dos benefícios. Com efeito, os níveis de pobreza entre idosos se avultaram, fenômeno em resposta ao qual tem se testemunhado a emergência de pensões mínimas e da assistência social na região com um todo (BDA, 2019).

No Japão e na Coreia do Sul, sistemas de seguridade mais universalistas foram desenvolvidos, de modo a sustentarem tanto os maiores níveis de cobertura (Tabela 6) quanto as maiores taxas de reposição da região (BDA, 2019). Mesmo com o avanço da desigualdade nas últimas décadas, os países *inclusivos* mantêm os menores índices de Gini, bem como foram um dos raros casos em que o grau de redistribuição de suas transferências

Tabela 6 - Cobertura dos programas da Seguridade social, no Leste Asiático, entre 2010 e 2017

País	Cobertura seguro desemprego (% desempregados)	Cobertura dos sistemas contributivos (% PEA)	A. Social <sup>a</sup>	Cobertura seguridade social no quintil I (% da pop. total)	Cobertura seguridade social no quintil V (% da pop. total)
China	18,8	39,7	60,1	33,7	40,8
Hong Kong	16,9	52,4	NA	NA	NA
Japão	20,0	75,0	NA	NA	NA
Coreia do Sul	40,0	54,2	NA	NA	NA
Indonésia	NA	13,1	76,9	1,5	24,3
Malásia	NA	33,5	97,8	4,2	10,1
Filipinas	NA	19,0	64,0	3,2	17,9
Singapura	NA	49,6	NA	NA	NA
Tailândia	43,2	28,6	NA	3,5	29,8
Vietnã	45,0	19,2	73,6	3,1	33,4

Legenda: <sup>a</sup> Proporção de pessoas vivendo com até 1,25 U\$ (PPP) por dia, pós-transferências, cobertas pela assistência social (programas transferência de renda, transferência de renda condicionada, pensões não contributivas, auxílio para alimentação, alimentação escolar, trabalhos públicos e alimentação para trabalho e outros programas de assistência social)

Fonte: OIT (2017) (cobert. desempregados e assistência social), ASPIRE (cobert. quintil I e quintil V) e OCDE (2018) (cobert. total PEA).

se ampliou ao longo dos anos. Mas vale atentar que o grau de redistribuição exercido pelo Japão – 13,2 pontos de queda do Gini – é muito superior ao da Coreia (2,7) cujo desempenho neste sentido é um dos menores da região (Figura 9). Há que se considerar que a trajetória institucional do Japão é um pouco distinta: seu legado de atuação na proteção social é mais longínquo e o contexto no qual inicia uma jornada de inclinação do gasto social, durante a globalização, foi anterior aos países do Leste Asiático, isto é, precede à crise de 1997. Sua economia esteve estagnada de 1989 até o fim da década de 1990, redundando em aumento da taxa de desemprego e da pobreza, diante dos quais o governo expandiu o dispêndio em assistência social e em seguro desemprego (PENG; WONG, 2010; ASPALTER; LIU, 2017). Além disso, dado o acelerado envelhecimento de sua população (*op.cit*) há uma expansão substantiva dos gastos em aposentadoria por velhice. Por vasta diferença, tal país sustenta a maior cobertura do sistema de seguridade social da região (Tabela 6).

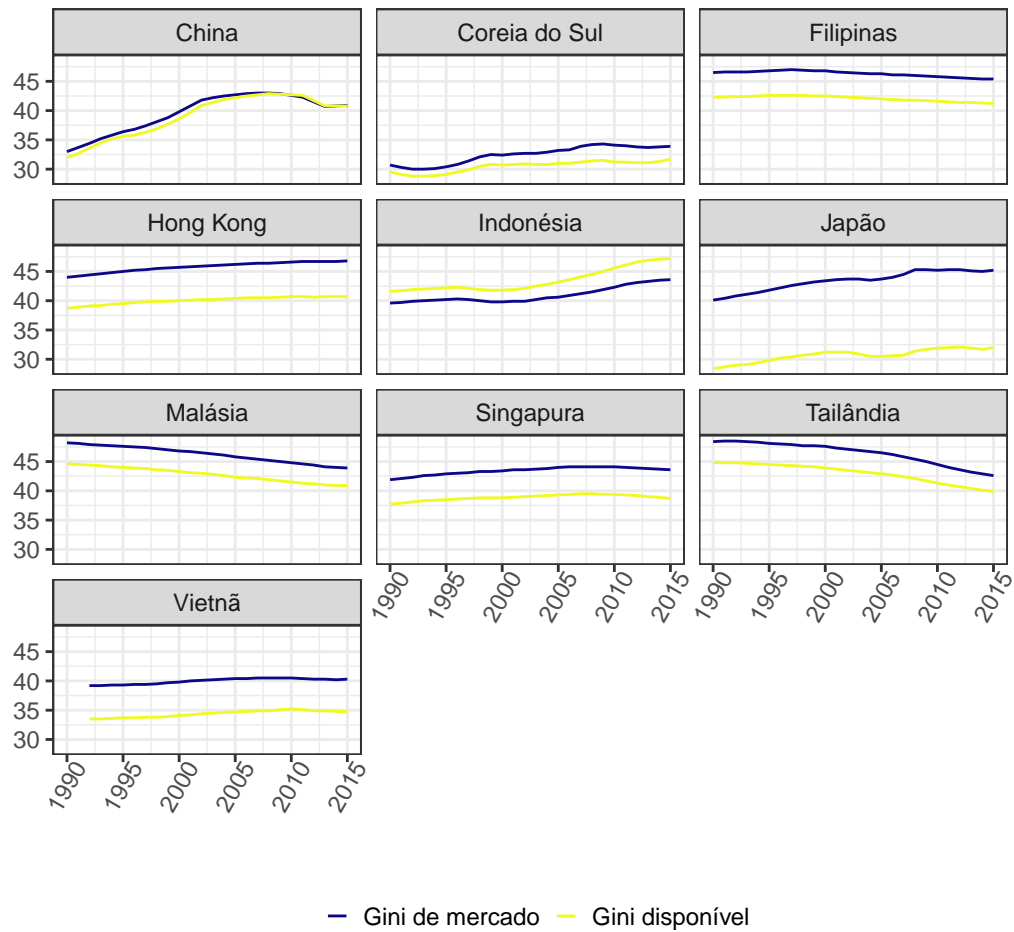
Na Coreia do Sul, se no período desenvolvimentista vigoravam diversos sistemas fragmentados atrelados às ocupações privilegiadas, os primeiros governos sob regime democrático unificaram-os, criando o Sistema Nacional de Pensões (SNP), sob esquema de repartição, à luz do modelo erigido no Japão. Além disso, em 1993, foi instaurado o seguro desemprego. Mas foi a partir de 1997, no governo de Kim Dae-Jung, que o SNP recebe um esforço maior de expansão da cobertura, gasto (Ver: Figura 4), ampliação das taxas de reposição, redução dos critérios de elegibilidade e aumento do tempo de benefício

para o seguro desemprego (YI; LEE, 2005). Nesse mesmo período, o antigo programa de assistência social, Garantia Mínima do Padrão de Vida (GMPV) – *Minimum Living Standard Guarantee* –, foi reformulado, ampliando os serviços prestados: assistência médica, de moradia, serviços funerários e escolares. Em relação ao programa anterior, o benefício monetário passou a ser ajustado em relação ao tamanho das famílias, bem como foram lançados subsídios públicos para a moradia (KWON, 2004). Em 2015, tal país disputava a segunda maior cobertura e do terceiro maior nível de gasto em seguridade social da região (Tabela 6). Jones e Urasawa (2014) atentam, todavia, que os níveis de contribuições no SNP coreano têm declinado nos últimos anos, sobretudo entre os trabalhadores autônomos, de modo que a sustentabilidade financeira de seu sistema de seguridade estaria sob ameaça, redundando em projeções de redução das taxas de reposição dos benefícios. Para evitar a pobreza entre idosos, eventualmente descobertos pelo sistema, a Coreia do Sul adotou em 2008 uma pensão básica voltado a esse setor social (KIM, 2015; LEE, 2015; LONDON, 2018).

Na China, os direitos sociais eram tradicionalmente fornecidos via empresas públicas (EEs) para trabalhadores urbanos chineses (RINGEN; NGOK, 2017). Influenciadas pelo modelo multi-pilar (HALL, 2007) aventado pelos organismos internacionais, estabeleceu-se, na década de 1990, um sistema que combina um modelo de repartição com a capitalização individual, mas que permaneceu com cobertura bastante restrita. Desde a ascensão do Presidente Hu Jintao's em 2003, o Partido Comunista chinês (PCCh) passou a enfatizar em seu discurso político a ideia de “Sociedade Harmoniosa” com a qual propõe o deslocamento do foco exclusivo sobre o crescimento econômico para atentar ao bem-estar e à redução da pobreza como objetivos políticos nacionais (DALEN, 2020).

Nesse direção, reformas relevantes foram empreendidas, em especial a partir da crise de 2008. Em 2011, foi lançada a Lei de Seguro Social Nacional por meio da qual os diferentes programas de seguro foram regulamentados em nível nacional, estabelecendo um sistema de seguro para trabalhadores urbanos – fora das empresas públicas – e um outro sistema de seguro para o setor rural. Além disso, inseriu-se um sistema de pensões básicas para trabalhadores urbanos e outro para trabalhadores rurais, os quais foram unificados em 2014 (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012; KIM, 2015; DALEN, 2020). Essas reformas tiveram uma ênfase sobre os sistemas de aposentadoria por velhice os quais triplicaram a cobertura em termos absolutos entre 2009 e 2013 (OIT, 2017). Mais do que isso, os dados do Banco Mundial (Tabela 6) demonstram que essas reformas foram efetivas em expandir a cobertura no quintil de menor renda, sobretudo porque incorporaram os trabalhadores rurais. Conforme a Figura 8, antes plotada, o gasto em seguridade social (% PIB) eleva-se substantivamente entre 1995 e 2015; elevação esta que figura abaixo apenas da desempenhada pelo Japão. Contudo, mesmo com o avanço da cobertura no quintil mais pobre (Tabela 6), o estreito efeito redistributivo da sistema chinês torna-se ainda mais agudo ao longo do tempo (Figura 9). Trata-se de uma questão complexa, que

Figura 9 - Gini de mercado e Gini da renda disponível, Leste Asiático, 1990 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de *Standardized World Income Inequality Database (SWIID)*.

suscita amplo debate na literatura, mas Gao (2010) argumenta que esse caráter regressivo deriva da estratificação entre o setor rural e urbano que teria se agravado nos últimos anos. Segundo a autora, os sistemas de proteção social no setor urbano ampliaram o seu grau de redistribuição, dinâmica que não foi acompanhada pelo sistema no setor rural cuja cobertura persiste residual. Com efeito, a disparidade entre esses setores se aprofundou e, por consequência, tornou o sistema como um todo mais regressivo.

Mais resilientes estiveram os *regimes individualistas* como Hong Kong, Singapura e Malásia que possuem níveis de cobertura equivalentes ao da Coreia (com exceção da Malásia). Mesmo com tal resiliência, iniciativas de expansão das políticas sociais foram fomentadas. Segundo Leung (2017), após a crise de 1997, Hong Kong tornou compulsória pela primeira vez, em 2000, a contribuição para os fundos de pensões individuais e estabeleceu um sistema não contributivo para cobrir o risco de desemprego. Singapura e Malásia já contavam com sistemas institucionalizados de capitalização individual público

desde os anos 1960, que no caso do primeiro país fornece uma das maiores taxas de reposição – abaixo de Japão e Coreia (BDA, 2019). Em função do crescimento da pobreza, os países estabeleceram sistemas de transferência de renda focalizados: Malásia introduziu uma das políticas focalizadas mais extensas da região; Singapura criou um sistema de pensões mínimas para idosos e, junto com Hong Kong, ampliou o sistema de assistência social (TEO, 2017). Mas a principal política social de Singapura e Hong Kong permaneceu sendo a moradia cuja implementação remete aos anos 1960. Mais do que 60% das suas populações moram em habitações construídas e alugadas pelo governo, no intuito de atender a alta demanda habitacional em reflexo do rápido crescimento populacional. Além disso, o gasto em habitação é utilizado como política focalizada para os mais pobres e foi subsidiado durante a crise de 1997, dada a impossibilidade de muitos desempregados pagarem os aluguéis (TANG, 2000; TEO, 2017; LEUNG, 2017). Em grande medida em virtude dessas políticas, o impacto redistributivo de suas transferências são notáveis, inferior apenas ao Japão, apesar de sustentarem um dos maiores níveis de desigualdade da região (Figura 9),

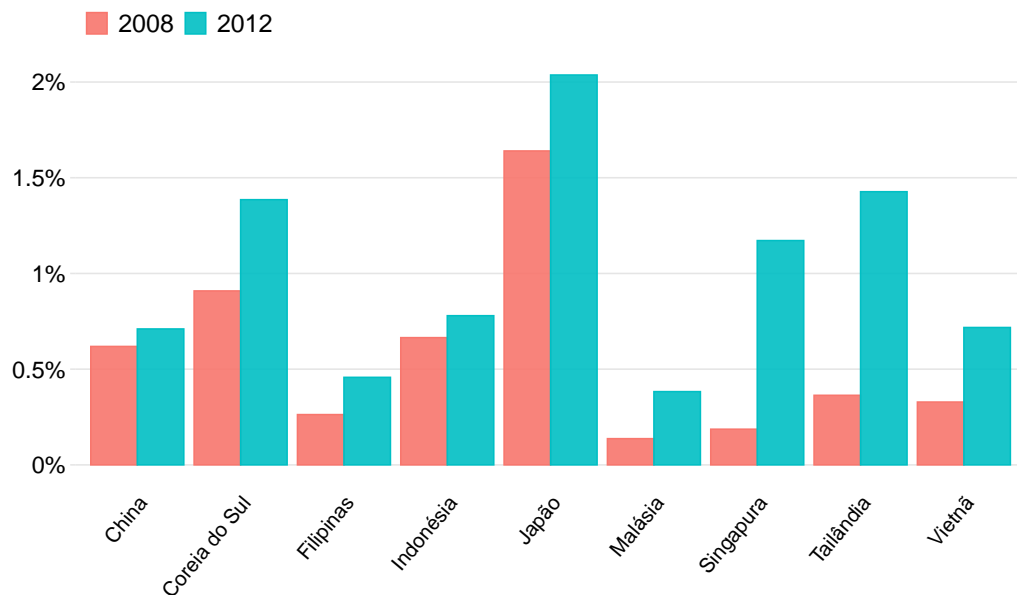
Tal como a China, estiveram relativamente alinhados com o modelo multi-pilar, os *Estados de bem-estar incipientes*. Além dos sistemas de pensões mínimas, foram criados esquemas subsidiados para incorporar trabalhadores informais, porém na Tailândia e na Indonésia a partir de modelos de capitalização individual públicos e no Vietnã a partir de sistema de repartição. A Tailândia implementou, ainda, um sistema de seguro desemprego após a crise de 1997, ao passo que o Vietnã o adotou após a crise de 2008 (Tabela 6). As Filipinas seguiram, por sua vez, uma direção distinta na tentativa de incorporar os trabalhadores informais no sistema de seguridade tradicional por meio da flexibilização de critérios e da criação de novos mecanismos de contribuição (MACKELLAR et al., 2009; PARK, 2012; OIT, 2019). Embora tais reformas tenham redundando no incremento do gasto em seguridade (% PIB), seus níveis ainda são baixos (entre 1% a 3%), as taxas de reposição são as menores da região (BDA, 2019), assim como são limitados os graus de cobertura<sup>48</sup>. Mais do que isso, as respectivas coberturas desses sistemas são residuais no quintil mais pobre (Tabela 6) e, por isso, desempenham efeito redistributivo mínimo; no caso da Indonésia, por exemplo, com viés altamente regressivo (Figura 9).

Diversos países expandiram o gasto e a cobertura em assistência social (% PIB) (Figura 10), destinada sobretudo à população mais pobre e aos idosos não cobertos por qualquer programa de aposentadoria. Por essa razão, em muitos casos, a assistência constituiu a principal instância de cobertura da proteção social (Tabela 6). A China promoveu

---

<sup>48</sup> Conforme a BDA (2019), ocorreu uma substantiva expansão da cobertura nesses países, porém os dados apresentados são contrastantes com aqueles da análise da OCDE (2018).

Figura 10 - Gasto em Assistência Social (% PIB), 2008 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir de BDA

a expansão<sup>49</sup> do tradicional “Programa de Garantia de padrões de vida mínimos” (*Di-bao*) com maiores benefícios, porém seu impacto sobre a pobreza é ainda baixo, tendo em vista a ainda estreita cobertura no quintil mais pobre (Tabela 7). Em 2010, a Malásia introduziu o programa *1AZAM* que oferece uma ampla gama de serviços para reduzir a pobreza, incluindo transferência direta de renda, políticas de reintegração no mercado de trabalho, subsídios, fornecimento de meios de produção para trabalhadores autônomos etc. (OIT, 2017). Trata-se do programa com a maior cobertura e com o maior impacto sobre a pobreza entre aqueles analisados na Tabela 7.

A partir de 2007, alguns países incorporaram também PTCs e o expandiram de forma progressiva. A Indonésia foi afetada por um pico nos preços internacionais dos combustíveis, em 2004, em consequência do qual os preços domésticos foram alavancados, culminando, por sua vez, em protestos pelo país. Foram os primeiros anos de democratização nesse país, com o primeiro governo eleito por voto popular: Susilo Bambang Yudhoyono (Partido Democrático). Com pretensões eleitorais, Yudhoyono implementou uma política de transferência de renda focalizada, em 2005, para tentar reverter a popularidade em seu favor. Em 2007, inspirado pelas experiências latino-americanas, esse

<sup>49</sup> Cresceu sua cobertura de 11 milhões de pessoas para 16 milhões nas áreas urbanas e de 3 milhões para 45 milhões nas áreas rurais, entre 2001 e 2015 (BDA, 2019).

Tabela 7 - Indicadores sobre políticas de transferência de renda condicionadas e não condicionadas<sup>a</sup>, Leste Asiático, entre 2010 e 2015

	<b>PTR (% PIB)</b>	<b>Média per capita recebida pelo quartil I</b>	<b>Redução da extrema pobreza (pós-PTR) (%)</b>	<b>Cobertura no quartil I</b>
Indonésia	0,07 <sup>b</sup>	0,54	31,7 <sup>b</sup>	38,7 <sup>b</sup>
Filipinas	0,35 <sup>b</sup> - NA	0,37 <sup>b</sup> - 0,09 <sup>c</sup>	22,1 <sup>b</sup> - 0,47 <sup>c</sup>	56,5 <sup>b</sup> - 2,3 <sup>c</sup>
Vietnã	0,33 <sup>c</sup>	0,13 <sup>c</sup>	15,8 <sup>c</sup>	39,0 <sup>c</sup>
Malásia	0,52 <sup>c</sup>	0,51 <sup>c</sup>	67,3 <sup>c</sup>	93,0 <sup>c</sup>
China	1,24 <sup>c</sup>	0,32 <sup>c</sup>	8,8 <sup>c</sup>	15,0 <sup>c</sup>
Tailândia	0,01 <sup>c</sup>	NA	NA	11,0 <sup>c</sup>

Legenda: <sup>a</sup> Classificação feita pela ASPIRE; <sup>b</sup> Políticas de transferências condicionadas;  
<sup>c</sup> Políticas de transferência não condicionadas.

Fonte: Elaboração própria a partir de ASPIRE – Banco Mundial.

mesmo governo transformou o programa em um PTC – Programa *Keluarga Harapan*<sup>50</sup> – cuja condicionalidade estipulada foi a de que mulheres grávidas frequentassem assistência à saúde e que crianças estivessem matriculadas na escola (KWON; KIM, 2015). O gasto do programa ainda é baixo, mas com ampla cobertura e efeito substantivo sobre a redução da pobreza (Tabela 7). Nas Filipinas, a incorporação do PTC também foi influenciada pelas experiências latino-americanas, bem como foi assessorada pelo Banco Mundial. Igualmente em meio ao processo de democratização, o *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps) foi implementado em 2007 e expandiu a cobertura nos anos seguintes, constituindo o maior PTC do mundo (ultrapassando o Brasil) (HOWLETT; RAMESH; SAGUIN, 2018), atingindo 50% da população no quartil I<sup>51</sup>. As condicionalidades são similares ao PTC indonésio, mas o valor dos benefícios está entre os mais altos e, conseqüentemente, também o é seu impacto sobre a redução da pobreza (Tabela 7).

<sup>50</sup> No banco de dados da ASPIRE, tal programa é classificado como uma política de transferência de renda sem condicionalidades. Acredito que esse equívoco decorra da mudança da estrutura desse programa de um PTC para um PTSC, em 2007. Além disso, no próprio catálogo da ASPIRE, não há qualquer identificação de um PTSC na Indonésia. Por isso, na Tabela 7, mantive a classificação do *Keluarga Harapan* como PTC. Ver: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

<sup>51</sup> Este programa possui um alta cobertura mesmo como um dinâmica de teste de meios que exige que o beneficiado seja classificado como pobre (HOWLETT; RAMESH; SAGUIN, 2018).



#### 2.2.4 Políticas ativas de mercado de trabalho

Como dito na introdução, na literatura a respeito dos Estados de bem-estar pioneiros emergiu um debate acerca dos novos desafios de proteção social diante das mudanças estruturais transcorridas após os anos 1970. Primeiro, a globalização recrudescceu a competitividade entre as economias, o que se refletiu em um mercado de trabalho mais instável, ampliando a risco de desemprego. Segundo, a desindustrialização reduziu a potencialidade de criação de empregos, em consequência da crescente predominância do setor de serviços dotado de uma capacidade inferior de ganho de produtividade (ESPING-ANDERSEN, 1999). Terceiro, devido aos avanços tecnológicos, deu-se o advento da chamada “economia do conhecimento” na qual a alta qualificação se projeta como requisito à inserção no mercado de trabalho, restringindo colateralmente a absorção da mão obra com baixa escolaridade (IVERSEN; SOSKICE, 2019). Portanto, os chamados “novos riscos sociais” tangem sobretudo o desafio relativo aos empregos, seja em relação ao seu fomento seja em relação à sua qualidade. Diante de tais transformações, surge um novo paradigma de políticas sociais que como já mencionado anteriormente foi denominado de “investimento social” e destaca o papel da políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs) (HEMERIJCK, 2013).

Demandas sociais similares têm se manifestado nos países do Leste Asiático. Ainda que abaixo dos países latino-americanos e da OCDE, o setor de serviços tem se projetado como fonte primordial de empregos sobretudo nos NICs e no Japão. As exceções nesses quesitos são a China e os países que têm se inserido nas hierarquias mais baixas das cadeias globais como Vietnã, Indonésia e a Tailândia, nos quais os empregos em serviços representam menos da metade dos empregos totais (Tabela 8).

Durante o período nacional-desenvolvimentista, as PAMTs foram um instrumento usual no Leste Asiático para reverter o desemprego, especialmente por meio de programas de treinamento e criação direta de empregos via obras públicas (KWON, 2005; DEYO, 2012). As PAMTs foram retomadas a partir da década de 1990, de forma mais enfática nos países cambiantes à economia de serviços, quais sejam, os NICs e o Japão. Conforme a Tabela 8, o maior dispêndio nessas políticas, entre 2008 e 2015, foi o da Coreia do Sul, mesmo quando controlado pela demanda do desemprego<sup>52</sup>, enquanto a maior cobertura foi a de Singapura. Na Coreia do Sul, a intensificação das PAMTs se deu após a crise de 1997, com a criação do programa “Seguro Emprego” destinado a oferecer proteção passiva a desempregados, tendo por condicionalidade a participação dos postulantes em programas de treinamento e em serviços de busca por emprego (AUER; LESCHKE et

---

<sup>52</sup> Dividir a proporção dos gastos em PAMT pela taxa de desemprego é uma técnica destinada a controlar o peso da demanda, isto é, quando há maior proporção de desempregados. Ver Hemerijck (2013).

Tabela 8 - Gasto e cobertura em PAMTs, Leste Asiático, 2008 – 2015.

País	PAMT (% PIB) (2008–2015)	PAMT/ desemprego (2008–2015) <sup>a</sup>	Cobertura PAMT (% desempregados) (2015)	Emprego indústria (% emprego tot.) (2018)	Emprego serviços (% emprego tot.) (2018)
Coreia	0,33	0,10	4,1	25,2	69,8
Japão	0,21	0,05	0,8	24,4	72,1
Singapura	0,15	0,05	9,1	16,0	83,9
China	0,17	0,04	2,1	28,3	45,6
Filipinas	0,12	0,03	0,5	19,0	56,6
Indonésia	0,05	0,01	4,1	22,3	48,1
Tailândia	0,03	0,04	5,0	22,8	45,0
Malásia	0,01	0,01	NA	27,1	62,3
Hong Kong	NA	NA	NA	13,3	88,5
Vietnã	NA	NA	NA	26,6	34,6

Legenda: <sup>a</sup>Calculado pelo autor com base na taxa de desemprego harmonizada da OIT.

Fonte: BDA, OCDEstat e OIT

al., 2005; HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Mas, tal qual o período desenvolvimentista, o principal mecanismo de ativação na Coreia do Sul assenta na criação direta de empregos, ao passo que no Japão a estratégia predominante tange os programas voltados ao auxílio na busca de emprego<sup>53</sup>. A respeito deste último país, Peng (2014) afirma ainda que foram ampliados os subsídios para manter empregos de idosos, grupo social que sofreu mais demissões em consequência das reformas de flexibilização do mercado de trabalho.

Nos demais países asiáticos, não é possível discriminar quais são as principais rubricas fomentadas dentro das PAMTs<sup>54</sup>. De acordo com Auer, Leschke et al. (2005), predomina na região o mecanismo de criação direta de empregos públicos, porém programas vocacionais e de treinamento têm sido ampliados, com destaque para Singapura. Entretanto, os autores observam que em geral a cobertura das PAMTs é menor do que a dos Estados de bem-estar europeus. É ilustrativo, ainda, que o maior gasto asiático nessas políticas, o da Coreia, é inferior ao valor médio dispendido pelos países da OCDE<sup>55</sup>.

Pode-se dizer que o principal mecanismo de ativação nessa região se dá por outra via: deriva do processo de reformulação da estratégia de desenvolvimento econômico em meio ao aprofundamento da globalização. Mais especificamente, diversos autores (HAYASHI, 2017; HAGGARD, 2018; MEDEIROS, 2019) sustentam que o Estado desenvolvimentista não erodiu, senão foi reformulado, deixando de perseguir um projeto nacional para se integrar nas cadeias globais por meio da atração de IDE. Nesse sentido,

<sup>53</sup> Dado verificado em: <http://stats.oecd.org/>. Acesso em: 21/02/2021

<sup>54</sup> Membros da OCDE, a Coreia e o Japão possuem os gastos em PAMTs discriminados no banco de dados da OCDEstat. No Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA), fonte para os demais países, está disponível apenas o gasto agregado.

<sup>55</sup> Dado verificado em OCDEstat. Disponível em: <http://stats.oecd.org/>. Acesso em: 21/02/2021

Tabela 9 - Gasto em P&D (% PIB), pesquisadores empregados por mil e número de patentes, 2000, 2014 e 2018

Países	P&D (% PIB) <sup>a</sup>		Pesquisadores/1000 empregados		Patentes	
	2000	2014	2000	2014	2000	2018
Coreia	2,2	4,3	2345,4	6899,1	162561	164073
Japão	3,0	3,6	5151,1	5386,2	384201	253630
Singapura	1,8	2,2	4245,0	6658,5	516	1575
China	0,9	2,0	547,3	1113,1	25346	1393815
Hong Kong	0,5	0,7	1139,2	3135,9 <sup>b</sup>	51	314
Malásia	0,5	1,3	274,2	2051,7	206	1116
Tailândia	0,2	0,5	279,3	974,0	561	904
Indonésia	0,1	0,1 <sup>b</sup>	212,6	NA	157	1407
Filipinas	0,1	0,1	70,6 <sup>c</sup>	189,4 <sup>b</sup>	154	529
OCDE	2,3	2,4	6144,0	8579,0	752213	823902

Legenda: <sup>a</sup> Compreende gastos realizados pelos governos, empresas e instituições de ensino superior; <sup>b</sup> 2013; <sup>c</sup> 2003.

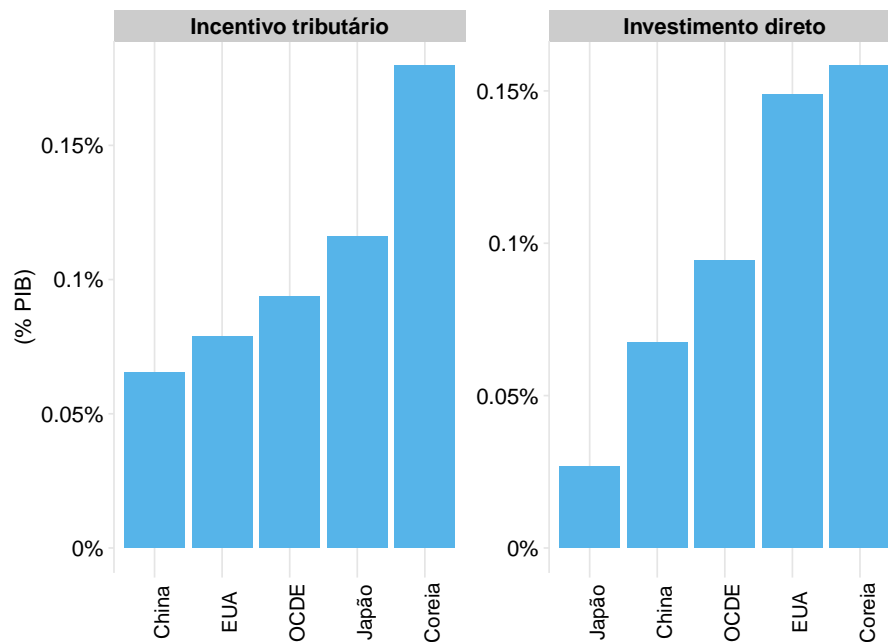
Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO e OCDE.

as políticas industriais revestiram-se de contornos distintos e voltam-se ao desenvolvimento e à inovação tecnológica – no campo da nanotecnologia, biotecnologia, informação e comunicação – por meio do forte investimento em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento), em parceria com o setor privado e com as instituições de ensino superior. A partir desse investimento, fomenta-se a expansão de empregos com alta produtividade (ASHFORD; HALL, 2019).

A Tabela 9 expressa alguns indicadores referentes ao esforço dos países do Leste Asiático em termos de inovação. De forma mais notável, Japão, Coreia e Singapura exibem empenho substantivo de gasto em P&D (% PIB) e, concomitantemente, de expansão da proporção de pesquisadores empregados. Os primeiros países ultrapassam a média de investimento nesse setor observada entre os membros da OCDE, embora a proporção de pesquisadores ainda esteja abaixo deste grupo de países. Em menor grau, mas também de forma relevante, China e Malásia expressam um avanço substantivo no fomento à inovação e na formação de pesquisadores. Segundo Welch (2017), tais países se integraram numa dinâmica de cooperação regional no ensino superior na Ásia, com o intercâmbio de estudantes e pesquisadores que surge em paralelo com o bloco da ASEAN-4.

Deve-se acrescentar, por fim, que o indicador sobre gastos em P&D compreende recursos públicos e privados, sendo estes últimos representativos da maior parcela dos investimentos totais. No entanto, o papel do Estado é central, seja porque aloca recursos diretos para as empresas, seja porque lhes confere incentivos tributários para o fomento de P&D. Trata-se de uma política de coordenação no intuito de conduzir tal desenvolvimento em áreas de interesse estratégico. Nesse sentido, o papel do Estado coreano, por exemplo, se destaca quando comparado aos países do OCDE ou mesmo aos Estados Uni-

Figura 11 - Investimento direto e incentivos tributários para empresas em P&D (% PIB).



Fonte: Elaboração própria a partir de OCDE

dos (Figura 11). Assim, segundo Kim e Castillejos-Petalcorin (2020), diferentes estudos evidenciam que o investimento público incentiva a expansão do investimento privado, pois forma o capital humano a ser incorporado nos centros de desenvolvimento privados, bem como abre frentes de pesquisa em âmbitos nos quais as empresas não assumem riscos.

### 2.2.5 Políticas de conciliação entre trabalho e família

Dentro da discussão de investimento social, outro aspecto foi aventado na literatura acerca dos países europeus que refere-se ao tema da conciliação entre trabalho e família. Uma das mais relevantes mudanças sociais, na segunda metade do século XX, deu-se em torno das configurações familiares, reestruturadas pela crescente participação feminina no mercado de trabalho e pelo envelhecimento populacional. Se antes – em razão da ordem patriarcal — as mulheres dedicavam-se integralmente à família, com a sua inserção produtiva, por contraste, este tempo diminuiu e a maternidade passou a lhes representar um custo crescente diante da competitividade do mercado de trabalho. O resultado disso foi a queda geral nas taxas de fecundidade entre os países da OCDE. Ademais, o envelhecimento populacional ampliou a demanda por serviços de cuidado com idosos, sobrecarregando o trabalho feminino doméstico não remunerado e lançando um desafio

Tabela 10 - Extensão da licença maternidade, gasto em políticas familiares (% PIB), mulheres empregadas (% força de trabalho total) e taxa de fecundidade, 2015.

País	Licença maternidade (dias)	Benefícios familiares (% PIB)	Mulheres empregadas (% força de trabalho)	Taxa de fecundidade (2018)	Taxa de dependência (2018)
China	98	0,2	58,7	1,6	39,4
Hong Kong	98	0,2	52,8	1,1	38,5
Japão	98	1,3	51,2	1,4	67,4
Coreia	90	1,1	50,9	0,9	36,7
Indonésia	90	0,7	50,7	2,3	47,9
Malásia	60	0,0	55,1	2,0	37,7
Filipinas	60	0,1	44,7	2,5	56,5
Singapura	112	0,0	59,4	1,1	31,1
Tailândia	90	0,5	59,0	1,5	40,8
Vietnã	180	0,0	71,4	2,0	43,8

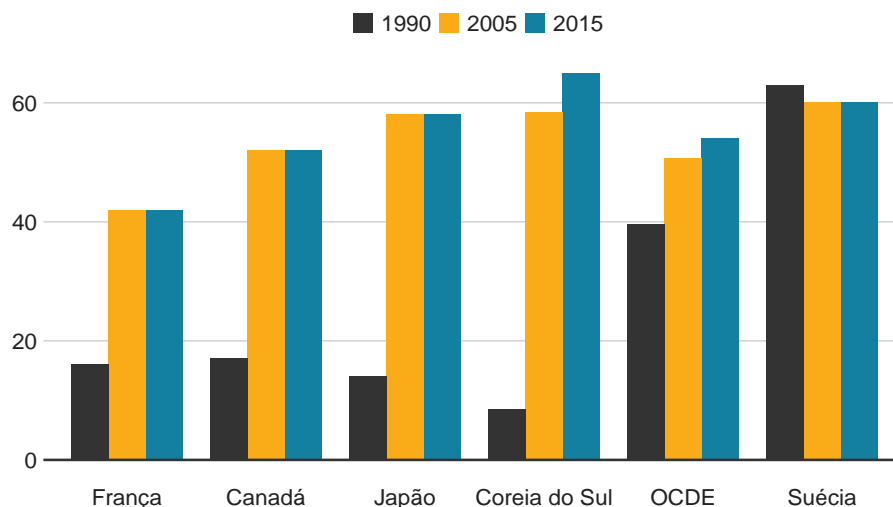
Fonte: Elaboração própria a partir de OIT (2017) (Benefícios familiares e licença maternidade), OCDE (Benefícios familiares para Japão e Coreia) e Banco Mundial (taxa de fecundidade e taxa de dependência).

para a sustentabilidade financeira dos sistemas de aposentadorias por velhice (BONOLI, 2006; HEMERIJCK, 2013). Ao mesmo tempo, em face de um mercado de trabalho mais instável, a constituição de famílias com dois assalariados, via inserção produtiva feminina, mostrou-se chave para prevenir a disseminação da pobreza absoluta e da pobreza infantil entre as sociedades (ESPING-ANDERSEN, 2002; KERSTENETZKY, 2012).

Para lidar com tal dimensão, sobretudo os países nórdicos (e a Holanda) desenvolveram políticas conhecidas como de conciliação entre trabalho e família, as quais envolvem não apenas prestações monetárias, como as licenças parentais, mas a provisão pública de serviços de cuidado com crianças e idosos (HEMERIJCK, 2013). Esping-Andersen (1999) chamou essas políticas de “desfamiliarizadoras”, dado o seu efeito de redução do papel das famílias na gestão dos riscos sociais, sobretudo concernentes aos serviços de cuidado. Uma vez que estes serviços são realizados pelo trabalho feminino, a participação do Estado na proteção do risco de cuidado incentiva às mulheres a se inserirem no mercado de trabalho, contribuindo, ao mesmo tempo, para compor famílias com dois assalariados. Além disso, tais serviços reduzem o “risco da maternidade” para as mulheres em um mercado de trabalho competitivo, incentivando-as a terem filhos (KERSTENETZKY, 2012; HEMERIJCK, 2013)

A crescente demanda por proteção a esses novos riscos sociais também tem se dado no Leste Asiático. Percebe-se isso pela queda nas médias da taxa de fecundidade da região atingindo 1,8 filhos por mulher, em 2018, enquanto que na OCDE a média é de 1,7 (Apêndice: Figura 36). De sociedades jovens à época do período desenvolvimentista, ocorre um acelerado envelhecimento populacional, evidenciado pelo crescimento da taxa de dependência de idosos em relação à população economicamente ativa (Tabela 10).

Figura 12 - Extensão da licença maternidade remunerada, por semana.

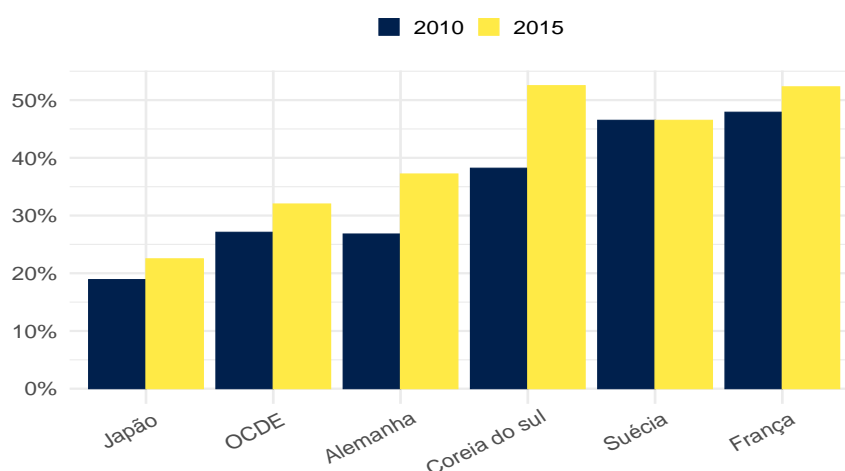


Legenda: Elaboração própria a partir de OCDE

Deve-se mencionar também que, sobretudo Japão e Coreia do Sul, a estrutura da família mudou, dissipando as formas estendidas – composta por três gerações – para se compor essencialmente pela família nuclear (PENG, 2014; FLECKENSTEIN; LEE, 2017b). Por consequência, isso afeta diretamente a capacidade dessas famílias de administrar os riscos sociais, interpelando, por sua vez, o *modus operandis* tradicional familiarista de proteção pública, inspirado na cultura confucionista que: primeiro, estrutura-se pela lógica *breadwinner*, em que o homem é entendido como chefe de família provedor e, portanto, os direitos sociais são concedidos através dele; segundo, norteia-se pela percepção social de que cabe às famílias – sobretudo às mulheres – a responsabilidade do cuidado (seja às crianças, seja aos idosos)(GOODMAN; WHITE; KWON, 1998). As mudanças na estrutura social se dão de forma mais aguda no Japão e nos NICs; naquele pelo envelhecimento populacional e uma alta taxa de dependência e nestes por uma queda acelerada na taxa de fecundidade (Tabela 10).

Diante de tal transição demográfica, os *Estados de bem-estar inclusivos* elevaram consideravelmente os gastos em políticas familiares, as quais se projetaram entre as mais proeminentes da OCDE, no contexto referente a 1998 e 2015 (FLECKENSTEIN; LEE, 2014). Na Coreia do Sul, até 2000, o período de licença maternidade remunerado era de 8,5 semanas; a partir de 2010, este período foi ampliado para 65 semanas (Figura 12), bem como a taxa de reposição de benefícios parentais foi incrementada, configurando uma das mais generosas entre os países da OCDE (LEE, 2018). Os subsídios para creches privadas foram intensificados, bem como o financiamento de creches públicas, expandindo fortemente o número de estabelecimentos de cuidado para crianças (FLECKENSTEIN;

Figura 13 - Taxa de crianças entre 0 a 2 anos matriculadas em creches, países selecionados da OCDE, 2010 e 2015



Legenda: Elaboração própria a partir de OCDE

LEE, 2017a). Nessa direção, o acesso às creches foi universalizado, tornando-se gratuito para todas as famílias – deixando de ser uma política direcionada apenas aos pobres – e os critérios de elegibilidade também foram flexibilizados, passando a cobrir também crianças de até 6 anos (antes era até 3 anos) (LEE, 2018). Com efeito, tal política se desenvolve de tal maneira que supera a cobertura de países como a da Suécia e a da França cujas atuações nesse âmbito figuram entre as mais proeminentes da Europa (Figura 13).

No Japão, desde os anos 1990, estabeleceu-se um plano nacional de incentivo às mulheres a terem mais filhos, o que incluía políticas de cuidado infantil, extensão das licenças parentais e da cobertura da provisão de creches. Nos anos 2000, essas políticas foram ampliadas ainda mais, com aumento do suporte financeiro para creches, a redução sucessiva dos critérios de elegibilidade, de modo a contemplar até adolescentes de 15 anos de idade, em 2009. Assim como a Coreia, a partir de 2000, o Japão passou a oferecer uma das mais amplas licenças maternidades remuneradas da OCDE (Figura 12). Mas o maior enfoque do Japão foi sobre as políticas de cuidado para idosos: inspirado pelos sistemas desenvolvidos na Suécia e na Alemanha, o Japão lançou o Novo Plano de Ouro, a partir do qual criou um sistema nacional de provisão de serviços de cuidado para esse grupo, em parte financiado por impostos e de outra parte por contribuições. Além da substantiva expansão desses serviços de cuidado, o governo do PLD estabelece uma série de programas de assistência de saúde focalizada para os idosos (PENG, 2014; ASPALTER; LIU, 2017; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a).

Em relação aos demais países, a despeito dos dados exíguos relativos às políticas

de conciliação entre trabalho e família, tudo indica a persistência do viés familiarista entre os regimes de bem-estar asiáticos (HUBER; NIEDZWIECKI, 2015). Como se pode verificar na Tabela 10, são baixos os níveis de gasto em políticas familiares e com uma cobertura muito limitada (BDA, 2019). Igualmente limitada é a cobertura dos seguros de maternidade, os quais com frequência são concedidos pelo empregador, além de não contemplar trabalhadoras informais. Para supri-los, a Tailândia desenvolveu uma política não contributiva focalizada, no estilo de teste meios, porém com benefícios baixos. Por fim, os sistemas de seguro de proteção à paternidade existem apenas no Japão, na Coreia do Sul e na China (OIT, 2017; BDA, 2019).

### 2.3 Resumo

A análise comparativa demonstrou que, no Leste Asiático como um todo, os Estados de bem-estar foram expandidos, de forma mais disseminada pela região após os anos 2000. Em maior ou menor grau, todos os países elevaram o gasto social – salvo a Malásia –, bem como foram constatados esforços de extensão da cobertura das políticas de educação, saúde e seguridade. Por outro lado, a maioria dos casos analisados conservou o viés *produtivista*, característico ao período desenvolvimentista (HOLLIDAY, 2000), ao manter a centralidade do gasto social sobre a política de educação. Pode-se dizer que romperam com esse legado apenas a China, o Japão e a Coreia cujos Estados de bem-estar foram reestruturados por meio da crescente importância conferida à seguridade social e à saúde.

No que diz respeito à educação, a reforma institucional corrente repousou sobre a descentralização administrativa; diretriz veiculada por organismos internacionais nos anos 1990 (LONDON, 2018). Todavia, diferentemente das políticas de saúde e de seguridade, as transformações nessa política foram moderadas e reportam sobretudo à universalização do ensino secundário por toda a região. Nos NICs, por sua vez, o ensino básico já havia sido universalizado desde o período desenvolvimentista, de modo que, entre os anos 1990 e 2000, o enfoque recaiu sobre a expansão contundente do ensino superior (WELCH, 2017). Mais expressivas foram as reformas institucionais observadas na Indonésia e na Malásia: no primeiro país, ao estabelecer um mínimo constitucional de investimento em educação; no segundo, ao expandir as políticas afirmativas no ensino superior para as populações indígenas malaias.

Na saúde, os recursos públicos foram substantivamente ampliados e sobrepujaram os antes predominantes papéis dos recursos privados e dos desembolsos diretos. Contudo, distintos formatos institucionais de extensão da cobertura foram logrados. Entre os regimes *inclusivos*, buscou-se a universalização a partir de sistemas de seguro nacionais unificados (KWON, 2005; MCGUIRE, 2010; ASPALTER; LIU, 2017). Também no sen-



Tabela 11 - Recalibrações gerais das políticas sociais do Leste Asiático

	<b>Período desenvolvimentista (1950 - 1990)</b>	<b>Crise financeira e Terceira onda democrática (1990-2015)</b>
Educação	- Universalização ensino primário	- Universalização do ensino fundamental - Expansão do ensino superior
Saúde	- Residual (Majoritariamente privado)	- Ampliação da provisão pública - Unificação de sistemas de seguro - Redução de desembolso diretos
Seguridade social e assistência social	- Seletivo - Assistência social pouco desenvolvida	- Expansão da cobertura - Expansão do financiamento - Políticas focalizadas - Pensões mínimas para idosos
Políticas familiares	- Familiarista	- Avanço de desfamiliarização (Japão e Coreia)
Políticas ativas	- Criação direta de empregos - Programas de Treinamento (na indústria)	- Criação direta de empregos - Programas de treinamento (Coreia e Singapura) Subsídios à empregados idosos (Japão) - Políticas de inovação

Fonte: Elaboração própria

tido de universalização foi a reforma implementada na Tailândia que instituiu um sistema público de saúde financiado por impostos e com acesso vinculado à cidadania. Em outros casos, as reformas foram estratificadas como na China que expandiu a cobertura para todo o setor urbano, com um robusto incremento do investimento público, porém sem contemplar o setor rural (RAMESH; BALI, 2017). Nos *incipientes*, os antigos sistemas fragmentados foram frequentemente unificados em um sistema nacional, em que pese restritos aos trabalhadores formais e com baixo investimento público. À incorporação de trabalhadores informais, Vietnã e Singapura instituíram sistemas paralelos subsidiados (MCGUIRE, 2010; LONDON, 2018).

Em consonância com as reformas na política de saúde, as transformações na seguridade social, realizadas pelos *regimes inclusivos*, foram as mais extensas, haja vista a proeminência da expansão da cobertura e do gasto social na Coreia e no Japão. Na China e nos regimes *incipientes* foi seguido o modelo multi-pilar com sistemas separados por setores sociais – trabalhadores formais/informais ou urbanos/rurais –, articulados com PTCs e pensões mínimas para idosos. Entretanto, o esforço desempenhado pela China, seja em termos de expansão de gasto, seja da cobertura, se sobressai entre os demais. Finalmente, entre os países *individualistas* prevaleceu a expansão de políticas não contributivas focalizadas.

A maioria dos sistemas de proteção social asiáticos permaneceu com um viés pro-

fundamente familiarista. Com tal característica romperam os *regimes inclusivos*, os quais empreenderam um investimento robusto em políticas de conciliação entre trabalho e família cuja magnitude passou a se equiparar aos modelos mais desenvolvidos da Europa (PENG, 2014; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a). As PAMTs, por sua vez, foram impulsionadas sobretudo na Coreia e em Singapura por meio de programas vocacionais e de treinamento, ao passo que a maioria dos demais países permaneceu seguindo a estratégia de criação direta de emprego via obras públicas. Acima de tudo, deve-se dizer que as estratégias de ativação seguiram um paradigma distinto do “investimento social” europeu e remetem à reformulação do Estado desenvolvimentista sob o contexto de globalização. A fim de adquirir domínio tecnológico para ascender nas hierarquias das cadeias globais, estimulou-se as políticas de inovação via investimentos em centros de P&D e a expansão do ensino superior para a formação de mão de obra qualificada. Em outras palavras, as novas políticas industriais – sobretudo na Coreia, no Japão, na China e em Singapura – fomentam a expansão dos setores de alta produtividade e o nível de capital humano necessário à incorporação da força de trabalho nestes setores, de modo a criar empregos de melhor qualidade (ASHFORD; HALL, 2019; WELCH, 2017; MEDEIROS, 2019).

Em suma, os *regimes inclusivos* (Coreia e Japão) aproximam-se do que poderia ser classificado como Estados de bem-estar desenvolvimentistas (KWON, 2005), ao articular expansão de políticas passivas, promoção da universalização da cobertura, empenho sobre a desfamiliarização e ativação via incentivo à inovação. Em um sentido peculiar, a China estendeu intensamente a provisão pública – em contraste com a predominância da provisão privada até então – e promoveu a ativação via investimento em P&D, porém com uma expansão da cobertura de forma estratificada entre setor urbano e rural. Desloca-se, então, de um caráter *individualista*, a que se refere Peng e Wong (2010), em direção a um regime *Híbrido* que mescla elementos universalistas e estratificados. Entre os *individualistas* (Malásia, Singapura e Hong Kong) suas estruturas ancoradas em sistemas de poupanças individuais mantiveram-se em grande medida intactas, porém com o crescente papel de políticas de assistência social e pensões mínimas. Por fim, os países *incipientes* (Vietnã e Tailândia) e/ou as novas democracias (Filipinas e Indonésia) erigiram as primeiras instituições mais amplas de proteção social, cujo gasto social e a cobertura são ainda limitados – com a notável exceção da política de saúde na Tailândia –, mas com expansão da assistência social, dos PTCs e dos sistemas de seguro subsidiados para os trabalhadores informais e sem cobertura.

Tabela 12 - Indicadores das diferentes recalibrações no Leste Asiático, entre a década de 1990 e 2000.

	<b>Gasto social total (% PIB) (2015)</b>	<b>Cobertura (% PEA) (2015)</b>	<b>Ênfase das reformas</b>	<b>Políticas ativas</b>	<b>Políticas familiares</b>
<b>Inclusivos</b>					
Japão	25,3	75,0	Universalização	Inovação\B.E \S.E.I	Cuidado idosos e crianças
Coreia do Sul	15,3	54,2	Universalização	Inovação\C.D.E\T.	Cuidado idosos e crianças
<b>Híbrido-Estratificado</b>					
China	13,5	39,7	Estratificação\Focalização	Inovação	Residual
<b>Indivualista</b>					
Hong Kong	8,9	52,4	Focalização	Residual	Residual
Malásia	7,9	33,5	Focalização	Inovação	Residual
Singapura	7,0	49,6	Focalização	Inovação\T.	Residual
<b>Incipientes</b>					
Vietnã	9,2	19,2	Estratificação\Focalização	Residual	Residual
Tailândia	6,9	28,6	Estratificação\Focalização	Residual	Assistência social
Indonésia	6,4	13,1	Estratificação\Focalização	Residual	Residual
Filipinas	5,3	19,0	Estratificação\Focalização	Residual	Residual

Legenda: (B.E) Busca emprego; (S.E.I) Suporte de emprego a idosos; (T) Treinamento

Fonte: Elaboração própria

### 3 ESTADOS DE BEM-ESTAR LATINO-AMERICANOS

O objetivo deste capítulo é equivalente ao do anterior, porém repousa sobre os Estados de bem-estar latino-americanos. Trata-se, então, de analisar as transformações nas políticas sociais, no intuito de averiguar se estas expandiram e qual a natureza desta expansão entre os anos 1990 e os anos 2000. Uma vez que os legados institucionais são cruciais para compreender as transformações, mapeei de forma breve as características das políticas sociais constituídas nos períodos precedentes ao recorte histórico enfatizado nesta tese.

Diferentemente do Leste Asiático, creio ser pertinente estabelecer uma periodização dividida em três fases históricas, isto é, delineando as seguintes conjunturas críticas: o **período desenvolvimentista (1930-1985)**; o **neoliberal (1985-2000)**; e a **Onda Rosa (2000-2015)**. Alguns autores (COOK; BAZLER, 2013) advogam que na realidade prevaleceu uma continuidade institucional entre o contexto neoliberal e a Onda Rosa. Mas discordo dessa perspectiva, haja vista as reformas realizadas nos sistemas de seguridade social durante os anos 2000, alguma das quais reverteram as características inseridas na década anterior e, portanto, estabeleço o contexto da Onda Rosa como uma nova fase.

#### 3.1 Período Desenvolvimentista (1930 – 1985)

O nascimento do Estado de bem-estar latino-americano é, convencionalmente, situado entre os anos 1920 e 1930, contexto de surgimento dos primeiros programas de seguro e pensões. De forma correlata a algumas experiências asiáticas, a constituição da cidadania social na América Latina foi um desdobramento dos projetos desenvolvimentistas emergentes. Projetos estes por meio dos quais rompeu-se com a estratégia liberal de desenvolvimento econômico, focada em adquirir vantagens comparativas, e fomentou-se o processo de industrialização (DEL VALLE, 2010; DRAIBE; RIESCO, 2011).

O modelo liberal entra em crise diante da redução da demanda externa, desencadeada pela Grande Depressão em 1929. Para sanar os efeitos do desequilíbrio externo, a maior parte dos governos adotou medidas para aumentar a oferta interna. Entre essas medidas, a principal foi o ISI cujo mecanismo fundamental reside na produção doméstica de bens<sup>56</sup> que anteriormente eram importados, destinando-os ao mercado interno. Se no

---

<sup>56</sup> Mas como atenta Tavares (1972), tal processo não pressupunha redução das importações, senão era destas dependentes para o guarnecimento de insumos e bens de capitais necessários para a instalação da produção industrial doméstica.

entre guerras essas medidas foram mais espontâneas, nos pós-guerra, por sua vez, tomaram um caráter mais diretivo dentro de uma política industrial influenciada pelo grupo de intelectuais da CEPAL<sup>57</sup>. Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai adotaram o ISI entre os anos 1930 e 1940, enquanto que Colômbia, Venezuela e Costa Rica o fizeram nos anos 1950 (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2016),

Sob diversos aspectos, os Estados desenvolvimentistas latino-americanos se assemelharam aos asiáticos – particularmente, ao Japão, à Coreia do Sul e a Taiwan. Ambos empregaram políticas protecionistas, intervencionistas e de estímulo à industrialização via ISI como estratégia de crescimento econômico. Igualmente o projeto desenvolvimentista foi conduzido por regimes autoritários, com marcante presença dos militares, sob à égide de um discurso nacionalista (EVANS, 1987; KAUFMAN, 1990). Por outro lado, o período de industrialização na América Latina foi anterior, iniciando-se na década de 1930, ao passo que nos NICs asiáticos ocorreu a partir da década de 1950. Gereffi (1990) aponta ser equivocada a frequente tipificação na literatura de que os países latino-americanos perseguiram um desenvolvimento “para dentro” e os asiáticos “para fora”. Na verdade, o autor aponta, ora a ênfase das políticas recaiu sobre uma direção, ora sobre outra, embora de fato em países como Brasil e México o mercado interno fosse muito mais pujante do que na Coreia e em Taiwan. Além disso, foi maior no Leste Asiático a magnitude da industrialização, a capacidade de absorção da força de trabalho, bem como o montante de IDE recebido. Em outras palavras, a experiência desenvolvimentista na América Latina esteve aquém do sucesso testemunhado no Leste Asiático, o que se expressa na frequente instabilidade da sua economia e no baixo avanço de seu PIB per capita (GEREFFI, 1990; MEDEIROS; SERRANO, 1999).

Embora no século XIX certos programas de pensões tenham sido inseridos – especialmente, na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai –, estes contemplaram apenas militares e algumas categorias de funcionários públicos (FLEURY, 1994). Como já mencionamos, foi durante o período desenvolvimentista no qual se estabeleceu um novo marco institucional de regulação das relações de trabalho e intervenção pública sobre os riscos sociais (HUBER; BOGLIACCINI, 2010). Por isso, esse período é considerado como uma conjuntura crítica do Estado de bem-estar na América Latina.

Há que se considerar, por outro lado, que ocorreu mais de uma onda de emergência dos programas de seguro na região (Apêndice: Tabela 33). No trabalho clássico de Mesa-

---

<sup>57</sup> As ideias dos intelectuais da CEPAL ficaram conhecidas como “teoria estruturalista” cujos maiores expoentes foram Raul Prebisch e Celso Furtado. A denominação “estruturalista” remete à desconfiança quanto à possibilidade dos países periféricos alcançarem o desenvolvimento econômico pela mesma via percorrida pelos países desenvolvidos. A posição desses países no mercado internacional lhes confere desvantagens, de modo que a promoção do crescimento requer uma ação contundente do Estado. Ação esta no sentido do estímulo à industrialização, ao protecionismo e ao mercado interno (BRESSER-PEREIRA, 2016).

lago (1985, 2004) os sistemas de proteção social são discriminados a partir de seus respectivos contextos de nascimento: os *alto-pioneiros*<sup>58</sup> – Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai – nos quais a legislação social foi introduzida por volta das décadas de 1920 e 1930; os *intermediários* – México, Costa Rica, Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela – cujos sistemas de proteção social foram inaugurados por volta dos anos 1940 e 1950; por último, os *baixo-tardios* – El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana – nos quais os sistemas de seguro foram implementados na década de 1970.

Os *alto-pioneiros* emergiram na esteira da transição do modelo primário exportador para o ISI. Ao longo do século XX, tais países desempenharam os maiores níveis seja de gasto social seja de cobertura dos programas de seguridade social; daí a qualificação como “altos”. Influenciados pelos *regimes conservadores*<sup>59</sup> europeus, o modelo adotado foi o bismarckiano, isto é, em que o acesso aos direitos sociais é intermediado pelas relações formais de trabalho e cuja estrutura de financiamento se ancora em grande medida sobre as contribuições. A exceção era a assistência social, porém esta era pouco desenvolvida na região como um todo (HUBER; STEPHENS, 2012). Da mesma maneira que as trajetórias conservadoras europeias, o acesso aos direitos sociais foi garantido tendo como contrapartida o controle estatal e a tentativa de cooptação das organizações sindicais<sup>60</sup>. A essa característica se refere Santos (1979) como “cidadania regulada” que, embora tenha sido formulada à luz da experiência brasileira, aplica-se aos demais países latino-americanos, como sublinha Fleury (1994). Portanto, o epíteto “regulada” denota não apenas à inserção produtiva como requisito de acesso à cidadania social, mas também à instrumentalização dos direitos como recurso de controle dentro dos regimes autoritários.

Se na Europa o modelo bismarckiano desencadeou a estratificação conforme os setores ocupacionais (ESPING-ANDERSEN, 1990), na América Latina o efeito disso foi ainda mais agudo. Primeiro, pois, o desequilíbrio do poder de barganha entre os grupos ocupacionais era maior, sendo privilegiados militares, funcionários públicos e trabalhadores industriais (MESA-LAGO, 1985; FLEURY, 1994). Disso resultou sistemas de seguridade fragmentados, com distintos regimes de contribuição e níveis de benefícios. Segundo, a

---

<sup>58</sup> Irei me referir aos tipos estabelecidos por Mesa-Lago (1985) como *alto-pioneiros* e *baixo-tardios* para não incorrer em confusão com a distinção mais ampla delineada nesta tese entre Estados de bem-estar pioneiros e Estados de bem-estar tardios. Ambas tipologias se fundamentam no critério temporal de distinção, mas uma é relativa à variação intra-regional latino-americana e a outra compreende o nível global.

<sup>59</sup> Collier e Collier (1991) mencionam a influência do modelo corporativista italiano, dada a sua origem católica, sobretudo em países como Brasil e Chile.

<sup>60</sup> Hicks (1999) identifica um padrão nessas trajetórias iniciais nos países conservadores, os quais seguiram majoritariamente a estratégia de Bismarck. Diferente dos latino-americanos, contudo, esses países se democratizaram no pós-guerra.

magnitude da industrialização e, por sua vez, a capacidade de absorção da força de trabalho foram muito menores (TAVARES, 1972). Com efeito, parcela substantiva dessas sociedades permaneceu no mercado informal desprovida de proteção. Finalmente, a estratificação foi agravada, na medida em que a população rural, ainda numerosa, tampouco foi contemplada nesses esquemas de seguridade (GOUGH; WOOD, 2004).

A segunda onda de emergência dos programas de seguro na América Latina se deu no pós-guerra, nos países *intermediários*. Estes foram inspirados pelo modelo beveridiano, amplamente difundido pelos organismos internacionais à época. Por essa razão, tais países tenderam a desenvolver sistemas de seguridade menos fragmentados. Contudo, seus níveis de gasto em seguridade social, até os anos 1980, figuravam abaixo dos países *alto-pioneiros*. Também menor era a cobertura que, segundo Mesa-Lago (1985), contemplava entre 30% a 60%, ao passo que os *alto-pioneiros* figurava acima de 60% da população. A exceção notável seria a Costa Rica cujos níveis de gasto e cobertura estão entre o mais altos da região, razão pela qual o autor a situa dentro do grupo dos *alto-pioneiros*.

Os *baixo-tardios*, por sua vez, referem-se em grande medida aos países da América Central, os quais possuem os menores PIB per capita da região, bem como tem por característica a manutenção do padrão econômico voltado à exportação de bens primários (FILGUEIRA, 2005). Assim como os *intermediários*, esses países também foram influenciados pelo documento *Beveridge*. Contudo, seus níveis de cobertura e gasto social são os menores da região, o dispêndio em seguridade social, por exemplo, sequer atingia 1% do PIB em 1980 (Tabela 13).

Cabe notar que a referida tipologia versa em grande medida sobre os sistemas de seguridade social. No que diz respeito à política de saúde, a despeito de frequentemente sua estrutura institucional estar desvinculada da seguridade social, o processo de expansão da cobertura de ambas as políticas foi correlato. Com efeito, a política de saúde era mais restrita nos países *intermediários* e *baixo-tardios*. Contudo, mesmo nos *alto-pioneiros*, não obstante iniciativas legislativas tenham sido realizadas no início dos anos 1930, a expansão da cobertura somente ocorreu nos anos 1960 (HUBER; STEPHENS, 2012). Fleury (1994) afirma, ainda, que os governos militares, após anos 1970, tenderam a privilegiar prestadores privados de serviços de saúde, reduzindo o gasto público nessa política. Ainda assim, os *alto-pioneiros* detinham a maior média de gastos em saúde (Tabela 13).

Quanto à política de educação, seus níveis de gasto variam bastante (Tabela 13) e não conformam um padrão explícito condizente com a tipologia de Mesa-Lago (1985). Por outro lado, é possível perceber nos países *intermediários* e *baixo-tardios* certa concentração do gasto social total sobre a educação, ao passo que os *alto-pioneiros* alocam mais recursos para a seguridade. Ademais, a Tabela 14 demonstra que quase todos os países tinham universalizado o ensino primário, por volta da década de 1970, exceto os *baixo-tardios*. Os *alto-pioneiros* se destacam em termos de desempenho nessa política, porém o Brasil se contrasta em meio a esse grupo, ao sustentar as menores taxas de alfabetização e

Tabela 13 - Gasto do governo central em Educação, Saúde e Seguridade social, em proporção com o PIB, em proporção com o gasto governamental total e per capita (U\$ 2005 PPP), América Latina, 1980.

País	Educação		Saúde		Seguridade	
	(% PIB)	(% Gov)	(% PIB)	(% Gov)	(% PIB)	(% Gov)
Argentina	1,3	6,1	2,1	10,1	6,1	29,0
Bolívia	3,8	26,1	1,7	11,7	0,2	1,1
Brasil	2,7	10,4	3,1	11,9	6,1	23,6
Chile	3,7	14,5	2,7	9,5	8,2	32,3
Colômbia	2,6	13,9	1,2	6,8	2,5	13,5
Costa Rica	4,8	24,6	5,7	28,7	1,4	7,1
El Salvador	3,0	19,8	1,3	9,0	0,5	3,3
Equador	5,3	18,3	1,8	6,2	2,9	9,9
Honduras	3,3	16,4	2,0	10,0	0,7	3,4
México	2,2	23,8	0,3	3,2	2,4	25,0
Peru	3,4	19,0	1,0	5,7	0,4	0,2
R. Dominicana	1,7	14,7	1,3	10,9	0,9	8,1
Uruguai	1,8	13,7	1,0	7,6	4,1	30,8
Média	3,1	17,1	2,0	10,0	2,7	13,8
Máximo	5,3	26,1	5,7	28,7	8,2	32,3
Mínimo	1,3	6,1	0,3	3,2	0,2	0,2

Fonte: *Statistics on Public Expenditures for Economic Development* (SPEED) e Cominetti e Ruiz (1998).

Tabela 14 - Matrícula líquida na escola primária, secundária, Gini educacional e taxa de alfabetização em adultos (+ 15 anos) na América Latina, cerca de 1970.

País	Primário	Secundário	Gini educacional	Taxa de alfabetização
Argentina	97,0	59,0	0,20	93,9 <sup>a</sup>
Bolívia	NA	NA	0,49	63,2
Brasil	80,0	46,0	0,46	74,6 <sup>a</sup>
Chile	73,0	60,0	0,25	91,1 <sup>b</sup>
Colômbia	89,0	39,0	0,36	NA
Costa Rica	93,0	70,0	0,27	92,6 <sup>c</sup>
El Salvador	64,9	NA	0,49	NA
Equador	79,5	NA	0,38	83,5
Honduras	71,8	24,4 <sup>c</sup>	0,52	NA
México	98,0	67,0	0,43	83,0 <sup>a</sup>
Peru	87,0	70,0	0,37	81,9 <sup>b</sup>
R. Dominicana	76,0	NA	0,41	73,1 <sup>c</sup>
Uruguai	87,0	70,0	0,25	93,9

Legenda: <sup>a</sup> 1980; <sup>b</sup> 1982; <sup>c</sup> 1984.

Fonte: Elaboração própria a partir de UNESCO, Haggard e Kaufman (2008) e Zieseimer et al. (2016)



de matrícula no ensino secundário. Portanto, a ideia de que os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático foram mais bem sucedidos em suas políticas de formação de capital humano (ELSON, 2013) não corresponde inteiramente à verdade. Aplica-se certamente à comparação com o Brasil (além dos *intermediários* e *baixo-tardios*), mas não com Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai cujos indicadores da política educacional expressam um desempenho equivalente ao asiático até a década de 1980.

Todos esses aspectos mencionados se inserem numa ampla discussão na literatura a respeito de que tipo de regime de bem-estar foi constituído na América Latina nesse período. Barrientos (2004) delinea um tipo geral, a partir da referência aos *regimes conservadores* europeus (SPING-ANDERSEN, 1990), dada as características comuns relativas à centralidade dos sistemas de seguros e à intermediação do trabalho assalariado como acesso aos direitos sociais. Por outro lado, os latino-americanos padecem de uma cobertura menor, em função do peso do mercado informal, razão pela qual o autor os denota como regimes *corporativistas informais*.

Inspirado por Mesa-Lago (1985), Filgueira (1997, 2005) formula uma tipologia discriminando Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai dentro de um regime o qual é classificado como *universalista-estratificado*. Estes lograram a universalização de suas políticas sociais (com melhor desempenho nas políticas de educação e de saúde), apesar do caráter estratificado – entre força de trabalho formal e informal – de seus sistemas de seguridade. Brasil e México, em contrapartida, constituiriam *regimes duais*, em virtude do menor desempenho nas políticas sociais, sobretudo em educação e em saúde; desempenho este relacionado à extensão e à heterogeneidade interna destes países. Finalmente, nos centro-americanos (com exceção da Costa Rica) foram conformados *regimes excludentes* com baixo gasto social e com acesso aos serviços públicos circunscritos aos centros urbanos.

Nessa discussão, Draibe e Riesco (2006) atentam à relação entre política econômica e política social, salientando como a transição para o ISI induziu a edificação dos sistemas de proteção social na região. Ou seja, os autores destacam o papel dos projetos desenvolvimentistas na conformação dos Estados de bem-estar, classificando-os, por esse motivo, como *Estados de bem-estar desenvolvimentistas*. A partir desse enquadramento, é estabelecido um paralelo com o caso asiático:

[...] de forma ainda mais contundente do que nos casos da Ásia, os sistemas de proteção social foram um componente essencial dos Estados desenvolvimentistas latino-americanos, ao promover a modernização das estruturas produtivas e sociais e tornar possível a transformação de vastos trabalhadores agrícolas tradicionais em assalariados dos novos tempos, incorporados nas estruturas e dinâmicas próprias da economia urbana de mercado (DRAIBE; RIESCO, 2006, p. 27).

Interessado em explorar esse paralelo, Del Valle (2008) evoca o conceito de *produtivismo*, empregado por Holliday (2000) na análise dos casos asiáticos, para caracterizar os Estados de bem-estar latino-americanos desse período. Sob esse prisma, a coincidência

entre essas regiões se faz pelo ensejo desenvolvimentista em comum que impôs a submissão das políticas sociais aos objetivos econômicos, bem como o atrelamento dos níveis de benefícios à produtividade (meritocrático).

Como já pontuado, para Kerstenetzky (2012) a articulação entre políticas sociais e política econômica não constitui uma peculiaridade dos *Estados de bem-estar tardios* e, além disso, esta articulação pode-se dar em distintas formas. Em referência à distinção estabelecida por Kwon (2005), a autora argumenta que, assim como no Leste Asiático, nos países latino-americanos manifestaram-se a versão *seletiva* de Estados de bem-estar desenvolvimentistas. Isto é, não se consumou um projeto de universalização das políticas sociais, de modo que a cobertura permaneceu restrita a determinadas categorias.

### 3.2 As reformas neoliberais (1985 – 2000)

A periodização aqui estabelecida identifica a transição dos anos 1980 e 1990 como *conjuntura crítica* nos Estados de bem-estar na América Latina. De um lado, a difusão das reformas liberais reconfigurou a institucionalidade nos sistemas de proteção social durante esse período (BARRIENTOS, 2004; DRAIBE; RIESCO, 2011)<sup>61</sup>. De outro lado, a redemocratização instaurou uma nova condição da cidadania social e com frequência resultou no reconhecimento de direitos sociais nas novas cartas constitucionais (COOK, 1998). Ambos os marcos redirecionaram o desenvolvimento das políticas sociais na região.

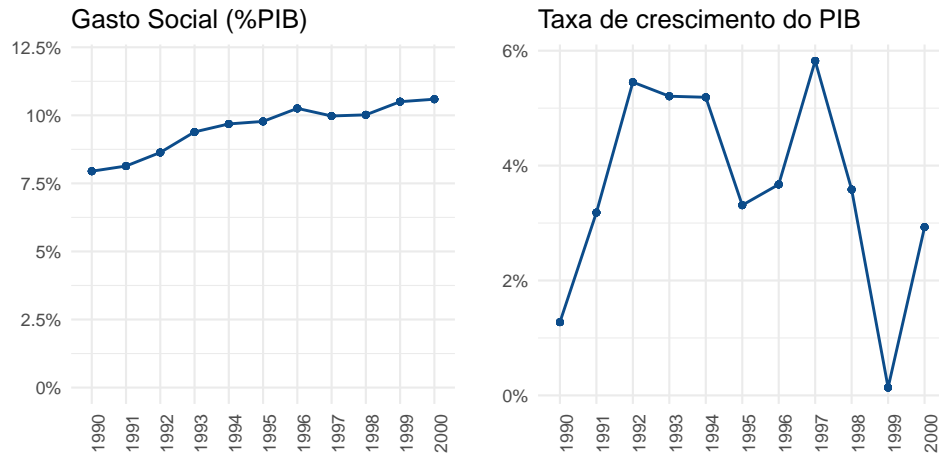
As reformas liberais relacionam-se principalmente ao contexto de crise de endividamento na América Latina a partir do anos 1980. Os organismos internacionais intermediaram a negociação com credores, estabelecendo como condicionalidade à tomada de empréstimos, reformas institucionais que recaíram sobretudo sobre os sistemas de seguridade social. A incorporação dessa agenda de reformas neoliberais foi facilitada pela hegemonia de governos conservadores no período inicial da redemocratização (SOLANO, 2019; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021).

A despeito da ofensiva neoliberal, não houve de fato uma redução do gasto social (% PIB) em termos médios regionais. A Figura 14 demonstra que tal indicador desempenhou certa elevação na primeira metade da década de 1990, uma relativa estagnação nos anos seguintes e um crescimento contido a partir de 1998, mesmo sob intensa crise econômica na região. Seja como for, a trajetória dos gastos se mostra sensível às taxas de crescimento de produto. Por outro lado, não identifica-se redução dos gastos sociais totais (% PIB),

---

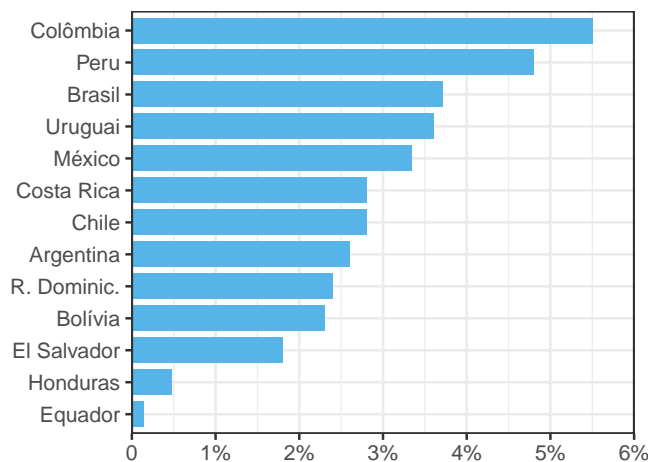
<sup>61</sup> O Chile é em certo sentido um *oultier* na região, na medida em que esteve submetido a essas reformas muito antes, na década de 1970. Mais do que isso, o Chile foi um precursor global das reformas neoliberais.

Figura 14 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB na América Latina, 1990 – 2000



Fonte: CEPAL e Banco Mundial

Figura 15 - Variação do gasto social total (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000.



Fonte: CEPALstat, *Inversión Social* (CEPAL), Huber e Stephens (2014) e *Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay*.

entre 1990 e 2000, nos países analisados (Figura 15)<sup>62</sup>.

### 3.2.1 Educação

Segundo Huber e Stephens (2012), de uma maneira geral, as reformas em educação foram menos dramáticas do que as reformas em seguridade e em saúde. Em parte porque a educação estava dentro do escopo de políticas que eram apoiadas pelos organismos internacionais. De outro lado, com frequência sindicatos de professores bloquearam tentativas de reformas mais radicais, como no caso da Argentina, da Colômbia e do Uruguai.

A reforma mais radical ocorreu no Chile, ainda sob os militares. Estes privatizaram o programa nacional de educação universal pública, descentralizando-o e dividindo-o em um sistema público financiado pelos municípios, escolas privadas independentes e escolas privadas subsidiadas pelo Estado. O resultado foi um sistema segmentado, no qual escolas públicas foram ocupadas por estudantes pobres; escolas subsidiadas ou totalmente privadas ocupadas por estudantes da classe média e classe média alta. Esse sistema se manteve em meio ao processo de democratização, porém incorporou programas de focalização para alunos de zonas rurais e periféricas (BURTON, 2012).

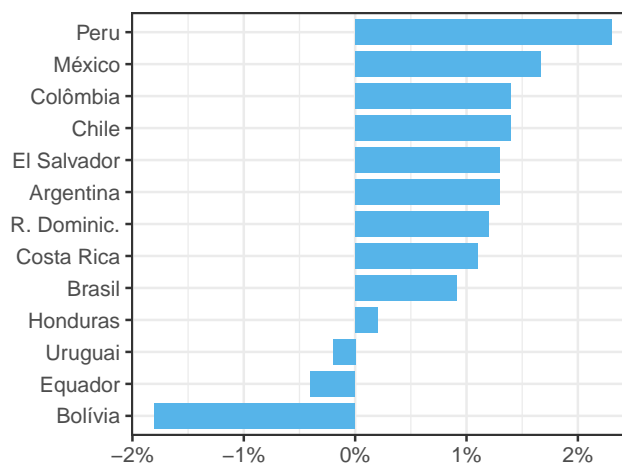
Conforme a Figura 16, a maior parte dos países ampliou o investimento na política de educação, nos anos 1990. No entanto, nota-se que isso se deu de forma circunspecta, com uma média de 0,7 pontos percentuais de variação entre 1990 e 2000. Mais do que isso, alguns países recuaram o dispêndio nesse intervalo, como Equador, Uruguai e sobretudo a Bolívia. Assim, pode-se dizer que, embora tenha sido menos vulnerável a mudanças sugeridas pelos organismos internacionais, a magnitude do esforço de investimento nessa política foi moderada neste período.

Salvo o Peru, todos os países analisados descentralizaram a gestão das políticas educacionais, de modo que autoridades locais passaram a ser incumbidas de implementá-las. A combinação entre esses processos gerou o conflito em torno do montante de recursos que as unidades centrais deveriam transferir para as subnacionais (HAGGARD; KAUFMAN, 2008). No Brasil, para evitar as assimetrias de gasto no ensino fundamental entre os estados subnacionais, o governo Fernando Henrique adotou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), via Emenda Constitucional, que reunia 15% das receitas de Estados e municípios em um fundo estadual. Tais receitas se distribuem entre os governos estaduais e municipais conforme o número de matrículas oferecidas (ARRETCHE, 2004).

---

<sup>62</sup> Salej (2013), no entanto, identifica queda do gasto social em proporção com o PIB no Equador durante os anos 1990.

Figura 16 - Variação do gasto público em Educação (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000



Fonte: CEPALstat, *Inversión social* (CEPAL) (Brasil), Banco Mundial (México) e Huber e Stephens (2014) (Honduras e Peru) e *Ministerio de Desarrollo Social* (Uruguai).

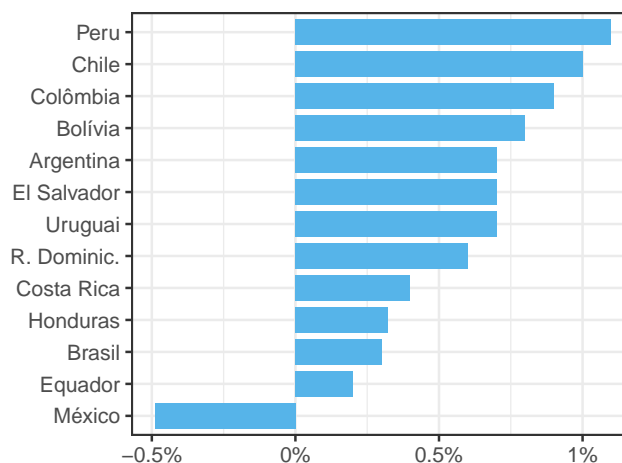
De uma maneira geral, as reformas tenderam também a promover parcerias público-privadas. Houve aumento da cobertura geral, porém em grande medida a partir da expansão do setor privado, com exceção do Brasil. Tal aumento contribuiu para o avanço da escolaridade média em quase todos os países da região. No entanto, essa escolaridade permaneceu bastante estratificada pelos níveis de renda (NAVARRO, 2007).

### 3.2.2 Saúde

De acordo com Fuentes, Carneiro e Freigedo (2021), entre os anos 1980 e 1990, as reformas em saúde foram guiadas sobretudo pelo paradigma do “pluralismo estruturado”<sup>63</sup>, difundido pelos organismos internacionais, cujo objetivo era promover a competição entre sistema público e instituições privadas reguladas pelo Estado. O Chile preconizou essa onda de reformas em 1981 e estabeleceu um sistema estratificado, constituído de um componente público destinado aos mais pobres e outro privado aos mais ricos (FLEURY,

<sup>63</sup> O “pluralismo estruturado” se insere dentro do paradigma de proteção social advogado pelo Banco Mundial, referido antes nesta como modelo mult-pilar (HALL, 2007).

Figura 17 - Variação do gasto público em Saúde (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000



Fonte: CEPALstat, *Inversión social* (CEPAL) (Brasil) e Huber e Stephens (2014) (Honduras, México e Peru) e *Ministerio de Desarrollo Social* (Uruguai).

2017).

Nessa mesma direção, a Colômbia, nos anos 1990, buscou expandir a cobertura a partir do estímulo aos seguros privados. Em 1993, por sua vez, ocorreu uma reforma mais ampla: sancionou-se a *Ley 100* por meio da qual criou-se o *Sistema General de la Seguridad en salud* (SGSS) e estabeleceu-se como compulsória a afiliação a um sistema de saúde. Os trabalhadores formais e seus dependentes foram incorporados num esquema de seguro contributivo, ao passo que trabalhadores autônomos e desempregados foram integrados a um sistema subsidiado (PRADA; CHAVES, 2019). No Peru também se concedeu espaço para a participação de prestadores privados competirem com os serviços de saúde da seguridade social, mas, ao mesmo tempo, Fujimori introduziu dois programas focalizados de assistência à saúde primária às populações mais pobres (HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Como se vê pela Figura 17, é o país cujo dispêndio nessa política mais cresce durante esse período.

Na Costa Rica, as reformas mais intensas se deram entre 1980 e 1990. Em virtude da crise econômica, os gastos em saúde declinaram o que redundou na piora dos serviços primários de saúde. Com efeito, na década de 1980, favoreceu-se os prestadores privados a fim de suprir a demanda. Em 1991, em contrapartida, o Presidente Rafael Furnier, do Partido da União Social Cristã (PUSC), criou as equipes de atenção básica à saúde

voltadas para prover assistência primária centrada nas áreas rurais (MCGUIRE, 2010; FUENTES; CARNEIRO; FREIGEDO, 2021).

No Brasil, formou-se uma forte coalizão – pelas comunidades eclesiais de base e pelos partidos de esquerda – em prol de um sistema único de saúde público, em meio à formulação da nova constituição nos 1980. No entanto, essa ala defrontou-se com a coalizão de grupos privados os quais haviam sido formadas pelo sistema anterior do regime militar. O embate entre essas coalizões, consolidou um sistema híbrido: de um lado, um sistema universal inspirado no *National Health System* inglês; de outro lado, a provisão de seguros privados (MENICUCCI, 2014).

### 3.2.3 Seguridade social

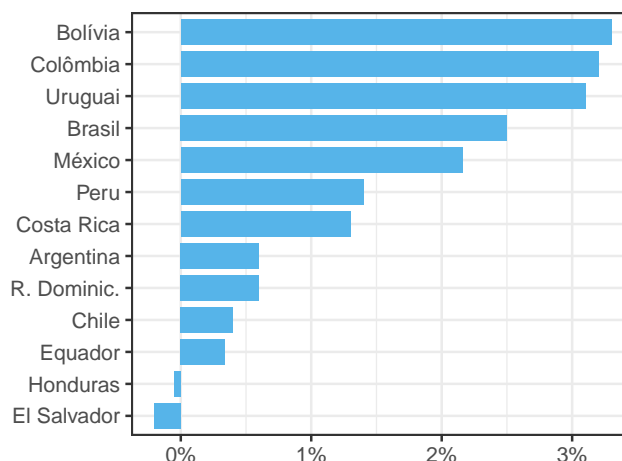
Já foi mencionado que os sistemas de seguridade social foram os mais visados em termos de reformas liberalizantes na América Latina durante os anos 1990 (BARRIENTOS, 2004). No entanto, apenas El Salvador e Honduras sofrem uma tímida queda nos níveis gastos em seguridade entre 1990 e 2000 (Figura 18). Há que se considerar, ainda, que a magnitude das reformas variou entre os países. A análise de Mesa-Lago (2004) aponta, de um lado, as *reformas estruturais*, e, de outro lado, as *reformas paramétricas* ou sem reformas.

Entre as estruturais, tiveram as *reformas substitutivas*, em que os sistemas públicos foram totalmente substituídos por privados. Exemplo emblemático disso foi o Chile (1981), em que Pinochet fechou o sistema de seguro, salvo para os militares aos quais conservou o sistema público e integral. Precursor dessas reformas na região, o Chile erigiu um sistema similar àquele constituído mais tarde em Hong Kong, com capitalização privada individual, sem contribuição empresarial e administrado pelo sistema privado. Reformas na mesma direção se deram na Bolívia (1997)<sup>64</sup>, México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003) e Nicarágua (2004). Dentro das reformas estruturais, ocorreram também a transição para o sistema paralelo a que se adicionou um componente privado, como no Peru (1993), na Colômbia (1994) e na Argentina (1994). Nesse modelo, os sistemas público e privado são excludentes, de modo que o trabalhador deve escolher à qual deseja se filiar, sem opção de mudanças posteriores. Diferentemente, no sistema misto, o componente privado opera quase sempre de forma complementar ao público, tal qual se deu no Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (2004). Quanto

---

<sup>64</sup> A alta variação dos gastos em seguridade na Bolívia observadas na Figura 18, provavelmente se relacionam aos custos de transição do modelo de seguridade. Tal dinâmica é discutida por Brooks (2008) que questiona a ideia de que reformas privatizantes necessariamente implicam redução de gastos.

Figura 18 - Variação do gasto público em Seguridade social (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2000.



Fonte: CEPALstat, *Inversión social* (CEPAL) (Brasil, Honduras e México), Huber e Stephens (2014) (Peru) e *Ministerio de Desarrollo Social* (Uruguai)

às *reformas paramétricas ou paralelas*, não ocorreram reformas ou quando ocorreram foi no sentido de fortalecer o sistema público. Os maiores exemplos foram no Brasil, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai e Venezuela (MESA-LAGO, 2004; DE MESA, 2019).

As razões por trás das distintas magnitudes das reformas ensejaram algumas proposições teóricas. A propósito da economia política dessas reformas, Cruz-Martínez, Faulbaum e Leyer (2021) atentam para o equívoco de interpretá-las como meras imposições de organismos internacionais; de fato, o contexto de fragilidade fiscal abriu margem para a maior influência dos atores internacionais, mas a adoção dessas reformas foi capitaneada por atores domésticos que acreditavam estar realizando medidas efetivas de reversão da crise econômica e fiscal. Soma-se a isso a dimensão política, isto é, regimes autoritários – incluindo o México como uma partidocracia – contavam com maior força política para impor reformas mais drásticas, em contraste com as democracias em que tal ímpeto defrontou-se com mais atores de veto (HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Em democracias, ainda, foi importante o domínio dos presidentes sobre os congressos; por exemplo, Fernando Collor, no Brasil, não contava com uma coalizão consolidada, de modo que realizou uma das menores reformas da região (HUBER; STEPHENS, 2012). Outra dimensão apontada refere-se à questão fiscal: países que foram menos assolados por crises



econômicas realizaram reformas mais brandas como Uruguai e Costa Rica (HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

Na leitura de Barrientos (2004), ao reestruturar os sistemas de seguridade em favor de sistemas individualistas e da participação da provisão privada, a maioria dos Estados de bem-estar da região distanciaram-se do modelo *corporativista informal*, erigido no período desenvolvimentista, em direção a um tipo *liberal-informal*<sup>65</sup>.

De uma forma geral, as reformas liberais fracassaram ao entregar o que havia sido prometido. Os resultados foram a redução da cobertura e, sobretudo nos sistemas de capitalização, queda nas taxas de reposição dos benefícios cuja principal implicação foi a eclosão da pobreza entre idosos (DE MESA, 2019). O declínio dos níveis de cobertura foi agravado pela queda dos empregos na indústria e pela consequente expansão dos empregos informais. Com efeito, as distorções produzidas neste período suscitaram uma nova rodada de reformas na década seguinte a fim de atenuá-las. De todo modo, os sistemas *altopioneiros* – Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e, incluindo, Costa Rica – permaneceram com os maiores níveis de gasto e cobertura na região como um todo (MESA-LAGO, 2004; MESA-LAGO; MÁRQUEZ, 2007).

Cumprir mencionar, ainda, que foi nessa década em que iniciou-se a expansão das políticas de transferência de renda, as quais foram suscitadas em face do aumento da pobreza provocado pela derrocada econômica. Seus custos adequavam-se ao contexto de ajuste fiscal, razão pela qual foram endossadas por organismos internacionais (DEACON, 2013). Conforme Mesa-Lago e Márquez (2007), a essa altura, tais políticas eram fragmentadas, desvanecidas de coordenação, com diversos desenhos institucionais e por vezes articuladas com organizações não governamentais.

Nessa direção, o México implementou o PRONOSAL, o qual foi alvo de críticas, por sustentar um viés político, na medida em que era direcionado para distritos eleitorais importantes. Em 1997, após o pico de pobreza e de desemprego alavancados pela crise financeira, o governo de Zedillo (PRI) modificou a referida política e a renomeou como PROGRESA, a qual é considerada como pioneira dos PTCs na região em âmbito nacional<sup>66</sup> e teve auxílios dos organismos internacionais em sua implementação. Em contraste com o PRONOSAL, a renda era transferida para as famílias, e não comunidades, sob a condição de que os filhos frequentassem as escolas e de que famílias acessassem clínicas

---

<sup>65</sup> Sob o mesmo raciocínio exposto anteriormente acerca dos *corporativistas informais*, em contraste com os regimes liberais da OCDE, a alta proporção de trabalhadores informais constituiriam um obstáculo à universalização da cobertura nos países latino-americanos. Por isso, o autor os caracteriza como *liberais-informais*.

<sup>66</sup> Heimo (2019) destaca que experiências anteriores ocorreram no nível municipal no Chile – *Mapa de extrema pobreza*, em 1970 – e no Brasil na décadas de 1990, com três programas independentes em Campinas, Ribeirão Preto e Brasília.

médicas. No Chile foi introduzido durante o regime de Pinochet o *Fondo de Solidariedad y Inversión Social* (FOSIS) cujo intuito inicial voltava-se à criação de empregos públicos em tempos de emergência, mas depois, nos anos 1990, converteu-se numa política de transferência de renda focalizada. No Peru, Fujimori introduziu o *Fondo de Cooperación para el Desarrollo* (FONCODES) como programa de assistência social, o qual também foi acusado de sustentar viés eleitoral. Finalmente, no Brasil, desenvolveu-se um PTC para famílias com a condição de que as crianças estivessem matriculadas na escola; o Bolsa Escola cobria em torno de 4,5 milhões de pessoas. Nos demais países, as medidas de transferência de renda estiveram bastante limitadas até os anos 2000 (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; CECCHINI; ATUESTA, 2017; HEIMO, 2019)

### 3.2.4 Políticas ativas de mercado de trabalho

No fim dos anos 1990, as economias latino-americanas foram afetadas pela crise financeira no Leste Asiático, culminando na ascensão das taxas de desemprego por toda a região (BULMER-THOMAS, 2014). Com efeito, o mercado de trabalho foi bastante debilitado durante tal período, de modo que os níveis de pobreza, assim como os de desigualdade, elevaram-se de forma quase generalizada (KERSTENETZKY, 2012; CORNIA, 2014). Por lidar com a debilidade do mercado de trabalho, as PAMTs ganharam impulso durante os anos 1990. Se nos anos 1980, o enfoque recaía sobre os programas de criação direta de emprego, mediante a realização de obras públicas, nos anos 1990 foram privilegiados programas de treinamento sobretudo para jovens com baixa renda. Nessa direção, foram criados: o Chile Jovem (1991) no Chile; o PLANFOR (1996) no Brasil; e o PROBECAT no México (1999) (CEPAL, 2002; BIAVASCHI et al., 2012)

No entanto, muitos desses programas criados nesse período ou tinham caráter provisório ou foram extintos ao longo do tempo. Mais do que isso, tais políticas sustentavam uma cobertura bastante limitada. Dessa forma, ainda que iniciativas tenham sido fomentadas, as PAMTs foram muito pouco desenvolvidas na América Latina como um todo (MARQUEZ, 2001; BIAVASCHI et al., 2012).

### 3.2.5 Políticas de conciliação entre trabalho e família

De forma distinta ao Leste Asiático, a maioria dos países latino-americanos já gozava de legislação que previa benefícios familiares desde o pós-guerra. Nicarágua (1982), Peru (1989), Paraguai (1993) e República Dominicana (2001) introduziram tal legislação mais tardiamente. El Salvador, Honduras e Equador ainda não possuem tal legislação.

Na maioria dos países, ainda, os benefícios são vinculados à seguridade social<sup>67</sup>, de modo que o acesso a essa política restringe-se às trabalhadoras formais (CEPAL, 2019).

Adicionalmente, é apropriado dizer que o perfil familiarista predomina na região, haja vista o cunho bismarckiano por meio do qual os direitos sociais são concedidos ao “chefe de família”, isto é, majoritariamente ao trabalhador masculino. Além disso, como argumentam Gough e Wood (2004), a ampla informalidade, observada na América Latina, implica maior papel das famílias na gestão dos riscos, pois resulta da insuficiência tanto do mercado – em difundir relações assalariadas pela sociedade — quanto do Estado em regular as relações de trabalho. Sob esse ponto de vista, o avanço do trabalho informal durante os anos 1990 aprofundou a familiarização na região.

No entanto, como retratado no estudo de Franzoni (2007), o quadro da familiarização na América Latina é complexo. A autora distingue os graus de familiarização entre os países com dados referentes à década de 1990, destacando: a magnitude do mercado informal; a participação do Estado na provisão social; o papel do mercado formal nessa provisão; e a proporção de trabalho feminino não remunerado – mensurada por meio da quantidade de famílias biparentais com apenas um assalariado. À luz dessas dimensões, são identificados então três grupos: (a) Argentina e Chile, com o menor grau de informalidade, mas com ampla proporção de famílias biparentais com apenas um chefe de família e com participação substantiva do mercado na proteção social; (b) Brasil, Costa Rica, Panamá, México e Uruguai, com maior grau de informalidade, em relação ao grupo anterior, mas com menos famílias biparentais com apenas um chefe de família, e com maior participação relativa do Estado na provisão social; (c) o último grupo seria o com maior grau de informalidade e cujas políticas sociais são excludentes, de modo que a responsabilidade das famílias na gestão dos riscos sociais reveste-se de maior centralidade. Esse grupo divide-se entre os familiaristas (Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Peru, República Dominicana e Venezuela), os quais compartilham alta proporção de famílias biparentais com um assalariado e os altamente familiaristas (Bolívia, Honduras, Nicarágua e Paraguai) nos quais predominam famílias extensas e a capacidade estatal é débil, tendo as ONGs papel decisivo de proteção social.

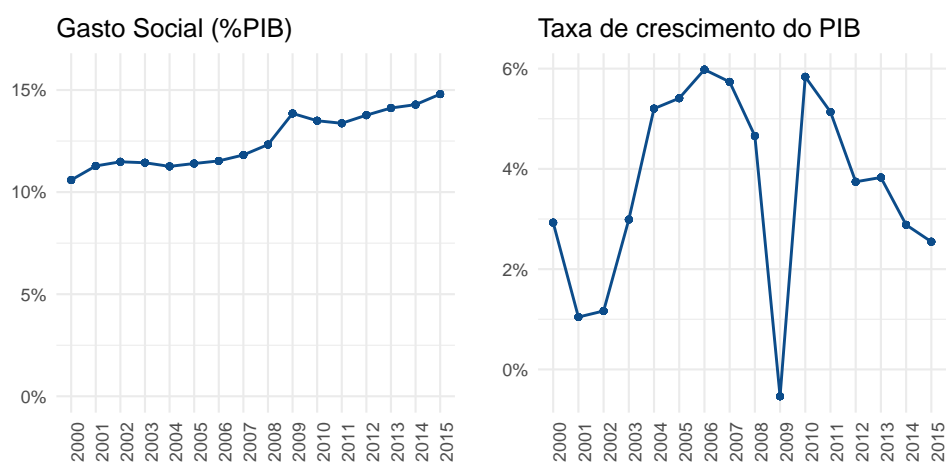
### 3.3 Onda Rosa (2000-2015)

Os anos 2000 constituíram-se como um período de virada política, em que houve a ascensão de atores disputando o poder que se opuseram às reformas neoliberais dos

---

<sup>67</sup> A exceção seria a Bolívia e o Paraguai nos quais ao empregador incumbe-se de pagá-los (CEPAL, 2019).

Figura 19 - Gasto social (% PIB) e taxa de crescimento do PIB na América Latina, 2000 – 2015

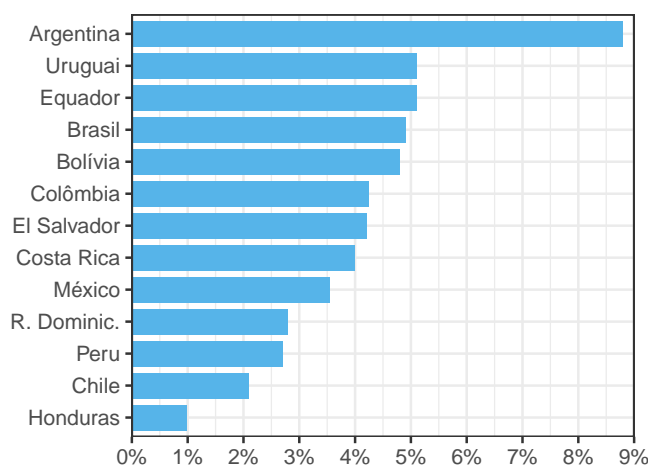


Fonte: CEPALstat e Banco Mundial

anos 1990. Desse cenário decorreu a emergência da chamada “Onda Rosa”, caracterizada pela série de vitórias eleitorais de governos de esquerda, na primeira década de 2000, cujo discurso mais moderado distinguia-se do perfil revolucionário corrente de outrora na América Latina (LEVITSKY; ROBERTS, 2011; SALEJ, 2013). Na verdade, a insatisfação com as políticas neoliberais do anos 1990 favoreceram os partidos de oposição como um todo e propiciaram, em alguns casos, o advento de opositores dentro do próprio campo conservador, como no México (ROBERTS, 2013).

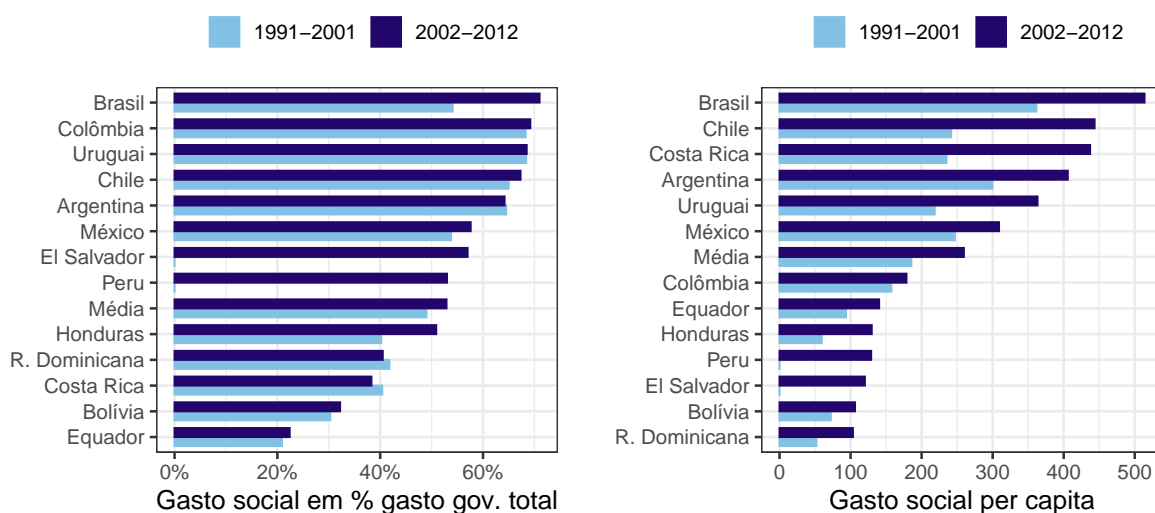
Foi nesse contexto em que se testemunhou o maior crescimento econômico na América Latina em quatro décadas, reforçado pelo *boom* nos preços das *commodities* no mercado internacional (OCAMPO, 2007; BULMER-THOMAS, 2014). Segundo Ocampo (2017), nesse período, a política macroeconômica foi melhor gerida e, por isso, possibilitou o acúmulo de reservas internacionais como salvaguarda diante dos ciclos econômicos. Como se vê na Figura 19, o período mais evidente de crescimento do PIB se deu entre 2001 e 2007, enquanto que o gasto social inicia uma trajetória de elevação constante entre 2006 e 2007. A partir disso, pode-se dizer que, embora a bonança econômica tenha indubitavelmente facilitado a expansão do gasto social, não se constata uma sobreposição entre ambas as dimensões. Ilustrativo disso é que a trajetória ascendente desse dispêndio é pouco afetada pela crise de 2008 e, mais do que isso, sua elevação se intensifica a partir de então (Figura 19).

Figura 20 - Variação do gasto social total (% PIB),  
na América Latina, entre 2000 e 2015



Fonte: CEPALstat, *Inversión social* (CEPAL),  
Banco Mundial e *Ministerio de Desarrollo  
Social* do Uruguai

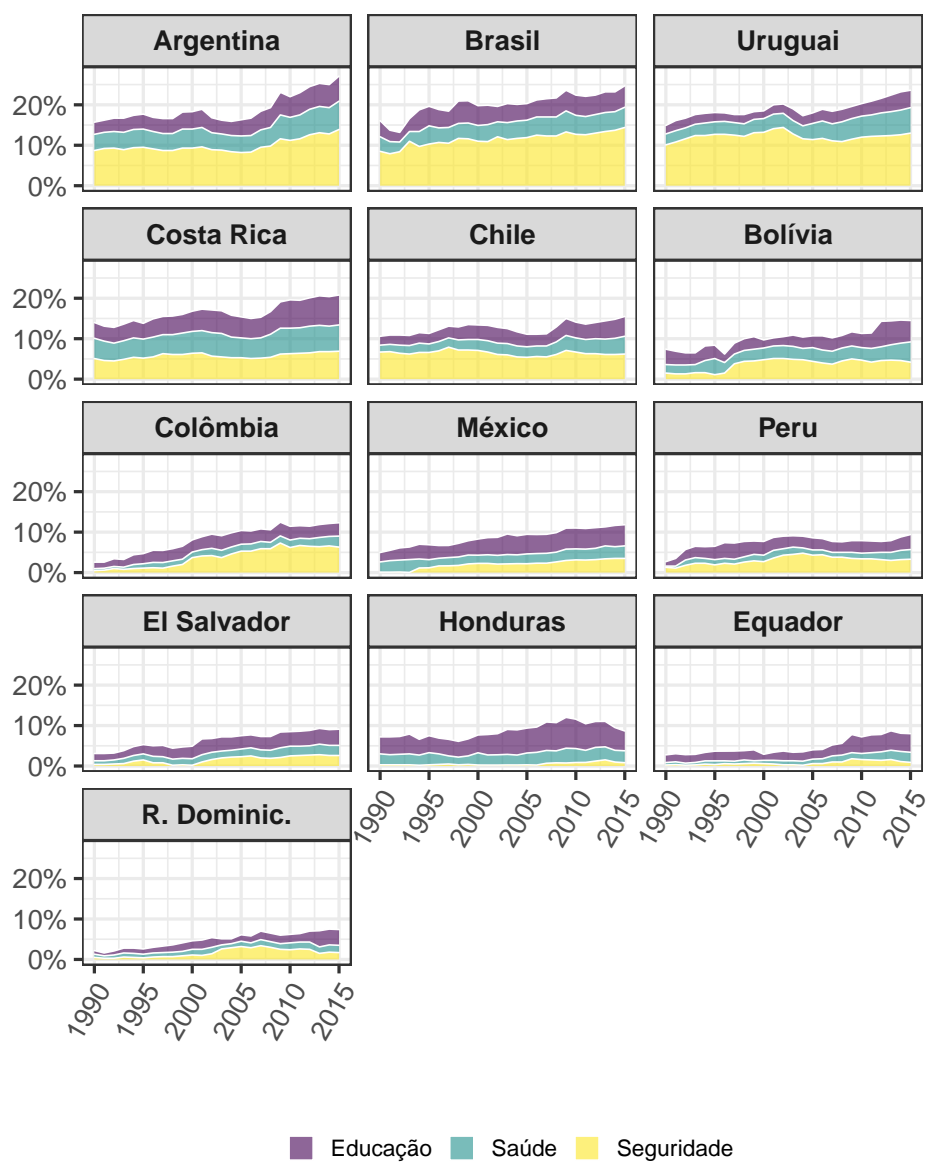
Figura 21 - Gasto social total (% do governamental total) e gasto social total per capita (US\$ constante de 2010), na América Latina, entre 1991 e 2012.



Legenda: Indisponibilidade de dados dos anos 1990 para El Salvador e Peru.

Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2015).

Figura 22 - Composição do gasto social (% PIB) na América Latina, 1990 – 2015



Legenda: Ordenação dos painéis do maior para o menor nível de gasto social em proporção com o PIB em 2015.

Fonte: CEPALstat, *Inversión social* (CEPAL), Banco Mundial e *Ministerio de Desarrollo Social* do Uruguai

Entre 2000 e 2015, todos os países latino-americanos expandiram o gasto social em proporção com o produto (Figura 20), tendência observada também em termos do dispêndio em proporção com o gasto público total<sup>68</sup> e do gasto per capita (Figura 21). A média deste último indicador na América Latina cresceu 40% entre a década de 1990 e a primeira de 2000 (Figura 21), mas sua elevação se deu de forma mais contundente entre os *alto-pioneiros*. Nesse sentido, percebe-se um contraste entre o investimento por habitante desse grupo de países diante dos demais, exacerbando a amplitude entre o maior valor e o menor, na amostra total, entre a década de 1990 e 2000.

Dentre os *alto-pioneiros*, do ponto de vista do gasto em proporção com o PIB, as variações em pontos percentuais observadas na Argentina, no Brasil e no Uruguai realçam-se em relação aos outros integrantes. À luz da Figura 22, nota-se, ainda, a consolidação de padrões distintos de gasto em políticas sociais nesses três países em relação ao Chile e à Costa Rica. Os primeiros aplicam um montante superior de gasto, cujo patamar ultrapassa os 20% do PIB, bem como conferem à seguridade social maior relevância na alocação dos recursos. Na Costa Rica, a elevação total dos gastos é majoritariamente impulsionada pela educação; e no Chile o esforço maior se deu sobre a saúde, enquanto que a seguridade exibe certa estagnação a partir de 2009 (Figura 22).

Fora desse grupo, Equador e Bolívia desempenharam um dos maiores avanços regionais em pontos percentuais do gasto social com o PIB (Figura 20). Com poucas exceções (sobretudo Honduras), de um modo geral verifica-se crescente importância da seguridade social na composição do gasto. Notabiliza-se, nesse sentido, a Colômbia cujos recursos alocados a essa política ampliam-se de forma patente em meio à virada do milênio, contexto no qual sofreu uma tenaz crise econômica que redundou em um pico de 20% de desemprego<sup>69</sup>. Ao se comparar os anos 1990 com os 2000 (Figura 22), tal país manifesta dois padrões destoantes de gasto social. Tal qual a seguridade social, percebe-se em todos os países uma progressiva importância dos recursos destinados à saúde. Assim sendo, é apropriado dizer que, além do crescimento total do gasto, ocorreu uma descentralização dos recursos da educação para outras áreas das políticas sociais, mais explicitamente nos Estados de bem-estar *intermediários* e nos *baixo-tardios*.

De um ponto de vista geral, os países que menos ampliaram o gasto social total em proporção com o PIB, no recorte temporal proposto, foram Chile, Peru e Honduras (Figura 20). Não obstante sustente ainda uma das maiores médias desse indicador na região, o Chile avançou apenas 2 pontos percentuais frente à média de 4,1 da amostra.

---

<sup>68</sup> As exceções são Argentina, Costa Rica e República Dominicana cujos gastos sociais em proporção com gasto público total expressaram um leve recuo, quando comparadas as médias deste indicador referentes à década de 1990 em relação à primeira década de 2000. Ver: Figura 21.

<sup>69</sup> Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 6/8/2021.

Esse avanço moderado relaciona-se a uma conjuntura econômica, entre 2001 e 2006, na qual o denominador – o PIB – cresceu de forma muito mais acelerada do que o numerador – o gasto social (Figura 22)<sup>70</sup>. Isso significa que não houve um recuo de fato, embora a disjunção entre as duas dimensões possa eventualmente indicar menor importância das políticas sociais na agenda política interna<sup>71</sup>. A retomada do dispêndio social total em proporção com o PIB se dá durante o governo da Bachelet (Partido Socialista) a partir de 2007 (Figura 22). Deve-se pontuar que o Chile desempenhou o maior avanço relativo do gasto per capita, nos anos 2000, atingindo o segundo nível deste indicador entre os países analisados, abaixo apenas do Brasil (Figura 21).

No que diz respeito a Honduras, a trajetória do seu gasto total mostra-se ascendente desde os anos 1990, via forte expansão do gasto em educação. Dissonante com quase todos os casos observados, a tendência de declínio ocorre tão logo se anuncia a crise de 2008. No Peru, por sua vez, tal tendência de queda se instaura desde o início da primeira década de 2000, após a queda de Fujimori, sobretudo com o gasto em seguridade (Figura 22).

### 3.3.1 Educação

A educação foi o setor das políticas sociais cujo investimento (% PIB) imprimiu a maior variação – 1,5 pontos percentuais em média – nos países analisados, entre 2000 e 2015. A média desse gasto na América Latina, em 2015, foi de 4,8%, figurando acima dos 3,7% dos chamados *produtivistas* asiáticos, os quais, em contrapartida, sustentam ainda um gasto per capita superior ao daqueles<sup>72</sup>. Ou seja, em geral, o desafio nos países latino-americanos é maior, dado o legado de menor desempenho, sobretudo quando comparado aos NICs. Ainda assim, pode-se dizer que houve um esforço substantivo em torno das políticas de educação nessa região nos anos 2000.

Bolívia e Equador sobressaem com as maiores variações em pontos percentuais do gasto (% PIB) em educação (Figura 23). A respeito do Equador, Minteguiaga e Ubasart-González (2021) afirmam que houve uma intensa reorientação da política de educação por meio da construção de um sistema nacional, o qual envolveu o desenvolvimento da

---

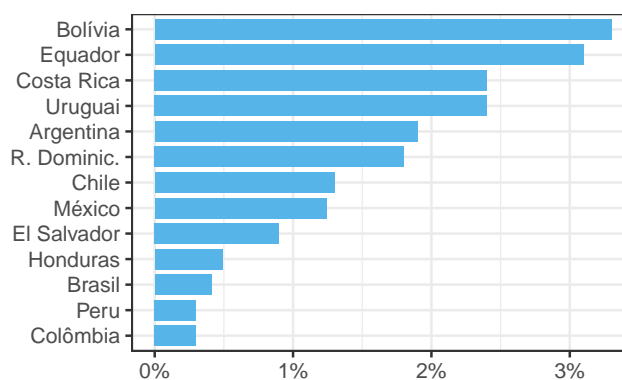
<sup>70</sup> As taxas de crescimento do PIB do Chile foram de 7% em 2004 e 6% em 2006. Dados do Banco Mundial. Disponível em: (<https://data.worldbank.org/>). Acesso em: 6/8/2021

<sup>71</sup> Em outras palavras, a riqueza nacional adquirida não se reverte proporcionalmente em mais mecanismos públicos de redistribuição.

<sup>72</sup> Os dados mais comparáveis entre as duas regiões são de 2007, do SPEED, em razão da disponibilidade para todos os países. Nesse ano, a média de gasto na América Latina era de 344 dólares (2005 PPP), ao passo que no Leste Asiático era de 505 dólares (2005 PPP).



Figura 23 - Variação do gasto público em Educação  
(% PIB), na América Latina, entre 2000  
e 2015



Fonte: CEPALstat e *Ministerio de Desarrollo Social*  
(Uruguai)

Tabela 15 - Gasto público em Educação na América Latina, 2016

	Gasto (% gasto total em educação)			Gasto público em educação (% gasto total)	Gasto público em educação (% PIB)	Gasto per capita (US\$ 2010) (2013-2014)
	<i>Primário</i>	<i>Secundário</i>	<i>Superior</i>			
Argentina	30,1	40,9	20,4	13,4	5,5	575 <sup>d</sup>
Bolívia	NA	NA	NA	NA	5,9 <sup>a</sup>	111
Brasil	25,6 <sup>a</sup>	41,3 <sup>a</sup>	21,4 <sup>a</sup>	15,9 <sup>a</sup>	6,3 <sup>a</sup>	692
Chile	28,1	29,1	25,4	21,2	5,3	649
Colômbia	36,0	34,7	23,0	16,1	4,5	230
Costa Rica	34,0	32,0	23,0	23,4	7,1	654
El Salvador	47,2	35,3	8,0	16,1	3,8	143
Equador	23,2 <sup>a</sup>	12,1 <sup>a</sup>	43,5 <sup>a</sup>	12,5	4,9	230
Honduras	48,9 <sup>a</sup>	25,2 <sup>a</sup>	18,4 <sup>a</sup>	24,6	4,8	157
México	32,5	32,9	21,1	17,9	4,9	331
Peru	34,8	32,5	17,0	17,9	3,8	158
R.Dominic.	58,6 <sup>b</sup>	17,9 <sup>b</sup>	14,5 <sup>b</sup>	12,5 <sup>a</sup>	4,0 <sup>a</sup>	123
Uruguai	23,6	34,0	25,1	14,6	4,8	541
Média	34,9	32,3	20,6	17,4	5,0	363
Máximo	58,6	41,3	43,5	24,6	7,1	692
Mínimo	23,2	12,1	8,0	12,5	3,8	111

Legenda: <sup>a</sup> 2015; <sup>b</sup> 2007; <sup>c</sup> 2009; <sup>d</sup> 2010

Fonte: UNESCO, CEPALstat e CEPAL (2015)

infra-estrutura em território nacional, retirada de taxas de matrícula e de material escolar, bem como aumento dos salários dos professores. Vale lembrar, ainda, como visto anteriormente na Figura 22, que a ampliação do gasto social total (% PIB) nesse país foi majoritariamente impulsionada pelo investimento público em educação. Contudo, os recursos concentram-se no ensino superior, ao mesmo tempo em que a alocação no nível básico é a menor entre todos os países analisados (Tabela 15).

Ainda no que se refere ao gasto em educação, a Costa Rica também desempenhou um dos mais notáveis avanços da América Latina, atingindo o nível de 7% do PIB em 2016, o maior identificado. Seu empenho sobre essa política revigorou-se nos anos 1990, durante o governo de Figueres (1994-1998), do PLN, e com a constitucionalização de um piso de 6% do PIB de investimento em educação (DIOS, 2019). Por outro lado, como demonstra a Tabela 15, o Brasil sustenta o maior gasto per capita da região, o que é considerável, dado que a sua população é a maior entre os países analisados. Honduras, por sua vez, dispõe do maior gasto em educação em proporção com o dispêndio público total, superando inclusive a Costa Rica. Mas isso se explica, pois, seu investimento em educação predomina diante das demais políticas sociais, representando cerca de 60% do gasto social total.

De um modo geral, nos anos 2000, deu-se prosseguimento ao esforço de extensão da cobertura no ensino primário e secundário, mobilizado na década anterior (CEPAL, 2015; MINTEGUIAGA; UBASART-GONZÁLEZ, 2021). Por outro lado, a maior parte dos países possui uma alta participação da provisão privada nessa cobertura. No Equador, a baixa alocação dos recursos no ensino básico, relaciona-se ao fato de que a participação da provisão privada neste nível é uma das mais altas da região (Tabela 16). O Chile representa um extremo no qual compete ao setor privado quase 60% da cobertura dos alunos do ensino primário<sup>73</sup> (Tabela 16). No outro extremo, a Costa Rica possui a menor participação da provisão privada nesse nível de ensino.

Com exceção de El Salvador, nota-se, ainda, a ampliação de alunos matriculados no ensino superior, por toda a região (Tabela 16). Mas convém atentar que essa expansão foi protagonizada pelos quintis mais ricos, nos quais se deu 11% de crescimento da cobertura, diante de apenas 3% nos quintis mais pobres (CEPAL, 2015). Interessante atentar que a proporção de matrículas nesse nível de ensino é em média menor do que a do Leste Asiático. Na verdade, apenas Argentina e Chile dispõem de coberturas comparáveis, porém abaixo das maiores do Leste Asiático, como Hong Kong, Singapura e Coreia do Sul. Essa disparidade interpela em grande medida, como mencionado no capítulo anterior, à alta demanda por mão de obra qualificada nas economias asiáticas em função da robusta

---

<sup>73</sup> Além disso, 60% é também a proporção de alunos do ensino fundamental no setor privado. Ver: <http://data.uis.unesco.org/>.

Tabela 16 - Indicadores sobre escolaridade na América Latina, entre 1995 e 2010.

País	Matrícula bruta no ensino superior		Escolaridade Média		Gini Educacional		Matrículas privadas no ensino primário (% total de matric.)
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	2010
Argentina	37,00 <sup>b</sup>	73,23	8,64	9,51	0,19	0,16	23,6
Bolívia	NA	NA	7,83	8,25	0,27	0,18	8,1
Brasil	16,08 <sup>c</sup>	43,46 <sup>a</sup>	5,58	7,89	0,34	0,23	13,8
Chile	27,44	67,86	8,78	9,78	0,22	0,17	58,0
Colômbia	16,67	39,41	6,47	8,95	0,31	0,25	18,4
Costa Rica	NA	45,82 <sup>a</sup>	7,42	7,97	0,23	0,19	8,1
Equador	18,09	39,82 <sup>e</sup>	7,10	7,60	0,33	0,30	25,8
El Salvador	21,92	26,11	5,42	7,77	0,37	0,24	9,6
Honduras	9,73	19,51	5,26	6,19	0,30	0,22	9,2
México	15,45	27,56	7,20	8,79	0,28	0,20	8,2
Peru	27,24	34,22 <sup>f</sup>	7,88	8,88	0,29	0,19	22,0
R. Dominic.	22,62 <sup>d</sup>	48,63 <sup>a</sup>	6,32	7,78	0,31	0,25	23,1
Uruguai	29,40	51,24	7,57	8,17	0,22	0,16	16,1
Média	21,97	43,07	7,04	8,27	0,28	0,21	18,8
Máximo	37,00	73,23	8,78	9,78	0,37	0,30	58,0
Mínimo	9,73	19,51	5,26	6,19	0,19	0,16	8,1

Legenda: <sup>a</sup> 2011; <sup>b</sup> 1994; <sup>c</sup> 1999; <sup>d</sup> 1997; <sup>e</sup> 2012; <sup>f</sup> 2006.

Fonte: UNESCO, Barro e Lee (2013) e Ziesemer et al. (2016).

participação dos setores de alta produtividade, os quais, na América Latina, contudo, permaneceram estagnados (WELLER et al., 2009).

Constata-se, ainda, a elevação da escolaridade média, por toda a região. Muito se afirma que os PTCs auxiliaram na expansão da cobertura das faixas de renda mais baixas (CECCHINI; ATUESTA, 2017) – em razão das condicionalidades relacionadas à frequência dos filhos nas escolas. Isso contribuiu para a redução do Gini educacional, com destaque para Brasil e Peru, nos quais houve as maiores quedas deste indicador (Tabela 16). No entanto, a discrepância de escolaridade por faixas de renda permanece ainda alta na maioria dos países, o que se evidencia, pois, os quintis mais pobres possuem metade das pessoas que concluíram o ensino secundário dos quintis mais ricos (CEPAL, 2015). Ademais, em quase toda a região persiste uma considerável estratificação de sistemas privados, de maior qualidade, para os setores mais ricos, e sistemas públicos de menor qualidade para os setores mais pobres (*idem*). Sob esse ponto de vista, mesmo com avanços relativos, não houve rupturas institucionais expressivas, senão o prosseguimento ao legado das reformas realizadas nos anos 1990, exceto pela crescente relevância do ensino superior.

### 3.3.2 Saúde

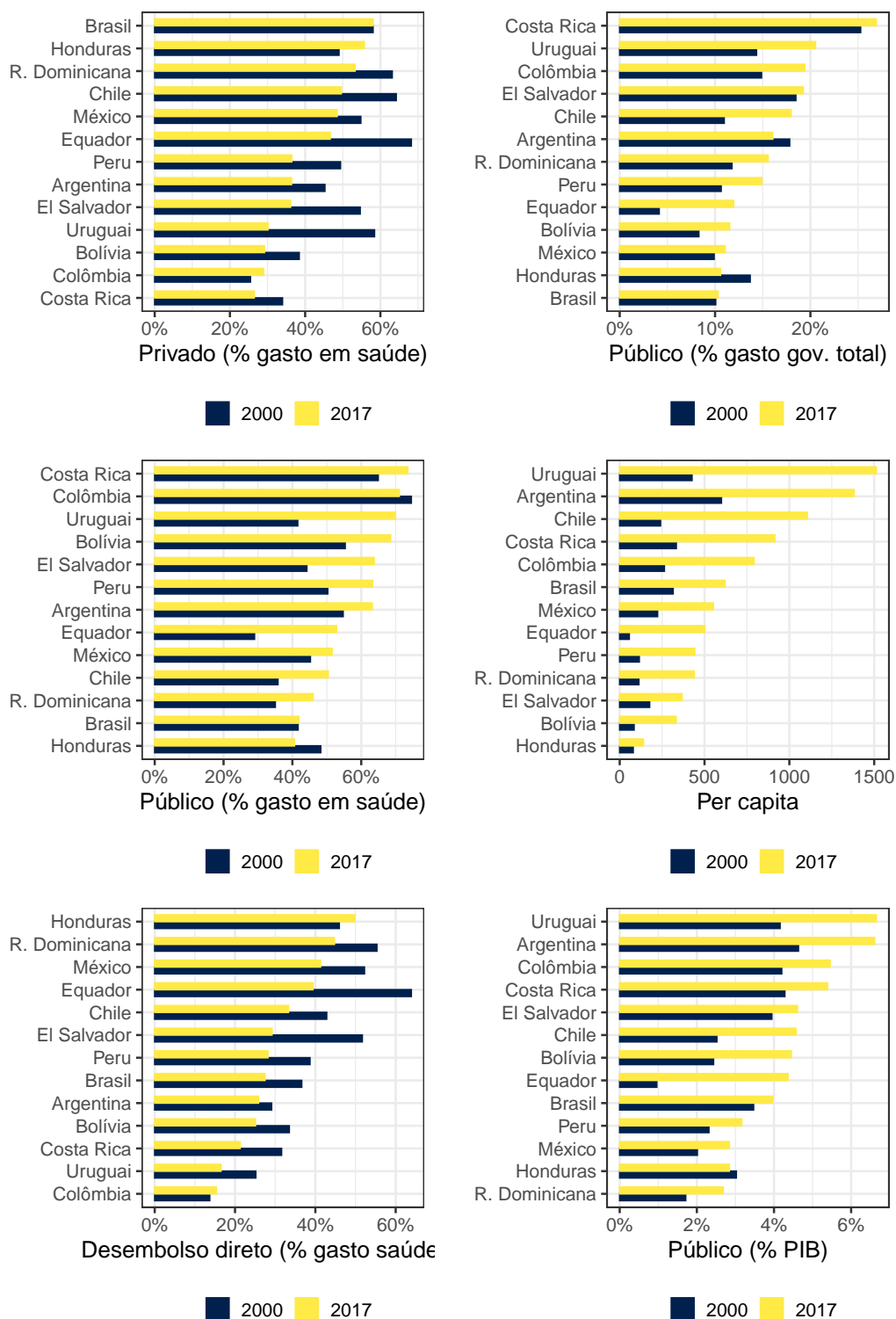
Quase todos os países expandiram a política de saúde, nos anos 2000, quer em termos de gasto quer de cobertura. Por exemplo, o gasto per capita nessa política representou um intenso avanço, com uma média de expansão de 400 dólares o que implica um crescimento médio de 230%. O Uruguai foi o país que mais variou o dispêndio sob distintas métricas e atingiu o maior gasto per capita entre os países analisados em 2017. No caso do Brasil, embora tenha avançado em termos de gasto em proporção com o PIB e governamental, resta ainda o desafio de fazê-lo do ponto de vista do gasto per capita, dado o tamanho de sua população (Figura 24).

Em sinergia com o Leste Asiático, o gasto privado total e os desembolsos diretos em saúde caem por toda a região em relação ao gasto público. A proporção deste sai de 47,5% em média para 58,3% do gasto total em saúde, enquanto que os desembolsos diretos declinam de 40% dos gastos totais em 2000 para 30% em 2017. Uma vez mais, a maior variação do dispêndio público se deu no Uruguai que atingiu a proporção de 70% do gasto total em saúde (Figura 24). Mas a maior participação do dispêndio público entre os países analisados, em 2017, foi da Costa Rica (73,5%) e da Colômbia (71%), apesar de este último ter sido um dos poucos países – junto com Honduras – em que o gasto privado e os desembolsos diretos elevaram-se entre 2000 e 2017. Mesmo com essa tendência de queda por toda a região, os desembolsos diretos são altos em muitos países, em especial nos *baixo-tardios* e nos *intermediários*, como Honduras, México, República Dominicana e Equador, o que representa uma limitação de acesso à saúde para os setores mais pobres.

A Tabela 17 evidencia o aprofundamento da cobertura em todos os países, entre os quais destaca-se o avanço relativo dos *intermediários* e *baixo-tardios*. Mais do que isso, a cobertura cresceu bastante na base – destaque para os *intermediários* como Colômbia, Peru e México –, de modo que a média de variação do quintil I, mais pobre, foi de 19 pontos percentuais, superando tanto a do quintil III (14 pontos), quanto a do quintil V (9 pontos), o mais rico. Em contrapartida, praticamente todos os sistemas conservaram uma estrutura regressiva; em menor grau Chile e Uruguai cujas coberturas dispõem de uma distribuição mais equânime entre os quintis e, além disso, maior alcance no quintil I. De caráter mais regressivo são os países da América Central e os mais pobres da América do Sul em cujos quintis mais ricos concentra-se a cobertura (Tabela 17).

Tal como na educação, os PTCs teriam auxiliado a expansão da cobertura na base, tendo em vista as condicionalidades relacionadas à utilização de serviços de saúde (CECCHINI; ATUESTA, 2017). Para além disso, reformas nos sistemas de saúde foram realizadas com a finalidade de incorporar setores da sociedade excluídos do mercado

Figura 24 - Gasto em Saúde: privado (% gasto em saúde total), público (% gasto governamental total), público (% gasto em Saúde total), desembolsos diretos (% gasto em Saúde total), gasto per capita (U\$ correntes PPP)



Fonte: Elaboração própria a partir de OMS

Tabela 17 - Cobertura dos sistemas de saúde entre assalariados de 15 anos ou mais, total e por quintis per capita, na América Latina, entre 2010 e 2011

País	Total		Quartil I		Quartil III		Quartil V	
	2010-2011	Var. <sup>b</sup>	2010-2011	Var.	2010-2011	Var.	2010-2011	Var.
Argentina <sup>a</sup>	77,7	12,6	40,3	20,0	76,0	13,0	95,0	4,2
Bolívia	44,4	14,6	27,8	18,8	37,1	18,6	54,4	9,1
Chile	96,7	4,3	97,4	8,0	96,6	5,0	97,3	2,3
Colômbia	91,9	38,7	83,2	65,8	90,2	48,3	95,7	22,3
Costa Rica	86,9	3,2	68,0	4,8	85,7	5,2	95,7	3,7
Equador <sup>a</sup>	66,2	21,2	33,2	15,1	59,7	23,4	86,7	27,0
El Salvador	48,9	-1,1	8,8	1,7	38,3	0,6	75,8	-1,9
Honduras	37,2	1,2	1,2	0,6	22,0	1,0	59,5	2,4
México	71,8	18,0	58,9	42,3	70,8	17,8	80,9	1,8
Peru	65,0	25,7	64,7	53,2	58,2	32,6	73,3	15,8
R. Dominic.	75,4	24,3	58,1	23,3	72,7	23,9	84,4	19,8
Uruguai <sup>a</sup>	98,6	0,4	97,3	-0,8	98,3	0,5	99,5	0,2

Legenda: <sup>a</sup> Dados referentes às zonas urbanas; <sup>b</sup> O período de análise de variação entre os países é distinto. Argentina (2004-2011), Bolívia (2002-2009), Chile (2000-2011), Colômbia (1999-2011), Costa Rica e Equador (2002-2011), El Salvador (1999 - 2010), Honduras (2006-2010), México (2002-2010), Panamá e Uruguai. (2002-2011), R. Dominicana (2005-2011). Dados para o Brasil indisponíveis, pois se trata de um sistema universal, não sendo possível distinguir a cobertura entre assegurados e não assegurados.

Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2013)

formal. Conforme Solano e Lomelí (2021)<sup>74</sup>, os países perseguiram dois paradigmas de reformas. De um lado, o antes mencionado “pluralismo estruturado” ou o sistema multipilar, advogado pelos organismos internacionais, aprofundando as reformas instauradas nos anos 1990. Trata-se da oferta de uma gama de serviços de saúde que competem entre si – integralmente público, sistemas de seguro, privado e focalizado – regulados pelo Estado. De outro lado, a “sanitarista” que se reporta à estratégia de universalização, garantia de direitos, equalização nos níveis de acesso e redução de cobranças extras (FUENTES; CARNEIRO; FREIGEDO, 2021; SOLANO; LOMELÍ, 2021).

Na primeira direção, Colômbia, México e Peru enfatizaram a expansão de sistemas focalizados de saúde (estratégia similar a adotada por muitos países asiáticos). A Colômbia já havia desenvolvido um sistema subsidiado para os setores mais pobres, nos anos 1990, cuja cobertura se ampliou de tal maneira que ultrapassou a do sistema con-

<sup>74</sup> Na verdade, os autores se reportam ao tipo *Dual*, da tipologia de Filgueira (1997), composto por Brasil, México, Colômbia e Venezuela. Mas essa diferenciação das reformas aplica-se a um conjunto maior de países.

tributivo tradicional nos anos 2000. Prada e Chaves (2019) afirmam que antes, a gama de benefícios do sistema subsidiado restringia-se à assistência primária, porém, de forma progressiva, passou a se equivaler aos serviços do sistema contributivo. O México inseriu, em 2004, o *Seguro Popular de Salud* (SPS), em 2004 – implementado durante os governos do PAN – de caráter focalizado, contributivo, mas a custos menores e destinado à população sem cobertura de qualquer seguro, incorporando, ainda, a família<sup>75</sup> do assegurado. No mesmo esquema mexicano, em 2002, criou-se no Peru, o *Sistema Integral de Salud* (SIS), igualmente de cunho focalizado. Em 2011, foi implantado nesse país o *Programa Nacional de Formación en Salud Familiar y Comunitaria* (PROFAM), destinado a incentivar médicos a trabalharem em regiões mais afastadas do país. Ainda que tal estratégia tenha se mostrado efetiva em expandir a cobertura na base, persistem críticas quanto à disparidade da qualidade dos serviços, mas em menor grau na Colômbia em que houve incremento substantivo do gasto per capita, em contraste com o Peru e o México (Figura 24) cujos investimentos são ainda residuais (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017; FUENTES; CARNEIRO; FREIGEDO, 2021; SOLANO; LOMELÍ, 2021).

No campo das reformas sanitárias inclui-se a do Equador que expandiu a infraestrutura do sistema de saúde em âmbito nacional, no intuito de universalizá-lo a partir de um sistema nacional de saúde. Ampliou-se os subsídios a medicamentos de cuidados básicos e buscou-se melhorar as condições de trabalho dos profissionais de saúde (MINTEGUIAGA; UBASART-GONZÁLEZ, 2021). No Chile, tentou-se romper com o caráter privatizado do sistema de saúde instituído durante os anos Pinochet que atribuía acesso privilegiado ao tratamento de alguns riscos conforme o nível de renda. A partir do *Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas* (AUGE), erigido no governo de Lagos (PSCh), em 2002, estabeleceu-se o acesso gratuito ao atendimento de algumas enfermidades, para usuários do sistema público e privado. Em 2006, o governo de Bachelet (PSCh) ampliou o conjunto de doenças contempladas pelo programa, apesar de a quantidade de desembolso direto (Figura 24) persistir como um obstáculo ao acesso dos mais pobres, sobretudo para doenças mais graves (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). A Costa Rica promoveu a integração dos serviços de saúde ao sistema nacional de seguridade social, edificando um seguro nacional de saúde, a partir do qual estendeu-se a cobertura e fomentou-se a assistência primária. Além disso, em 2006, foi estabelecida a cobertura obrigatória para trabalhadores autônomos, tanto na seguridade social como um todo, como na saúde. O Uruguai, por sua vez, criou em 2007, sob o governo da Frente Ampla, o Sistema Nacional de Saúde (SNIS) que unificou as fontes de financiamento – dentro de um sistema tripartite – e gestão dos seguros de saúde no país, bem como, tal qual o Chile, estabeleceu um conjunto de riscos a serem cobertos por todos os planos. Mais do que isso, a elegibilidade

---

<sup>75</sup> Cônjuge e filho até 18 anos.

foi reduzida, de modo a incorporar aposentados com baixa renda, funcionários públicos sem cobertura, cônjuges e filhos de assegurados, enquanto que os trabalhadores informais e mais pobres foram cobertos pela *Aministración de los Servicios de Salud del Estado* (ASSE) de caráter integralmente público. Esta é a razão pela qual a cobertura aumentou, assim como a participação dos recursos públicos para financiar o sistema (OREGGIONI, 2015; DMYTRACZENKO; ALMEIDA, 2016; OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017).

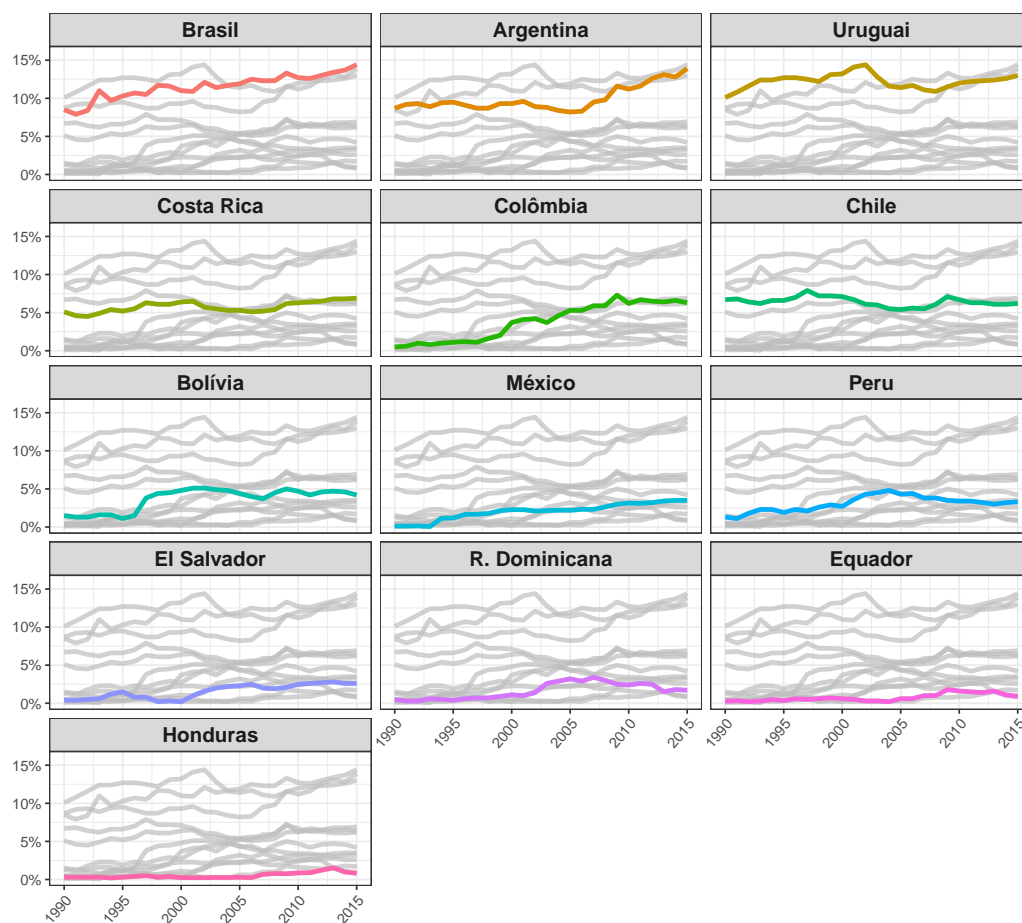
Finalmente, o Brasil já havia estabelecido um sistema universal no final dos anos 1980, porém é um dos poucos países nos quais a proporção do gasto privado permaneceu intacta durante os anos 2000. Em 2013, o governo de Dilma Rousseff (PT) instaurou o programa “Mais Médicos” que era voltado para a assistência primária focalizada em áreas com carência de médicos (DMYTRACZENKO; ALMEIDA, 2016). Na Argentina e na Bolívia não ocorreram reformas relevantes em seus sistemas, mas nota-se incremento substantivo dos recursos nessa política (Figura 24).

### 3.3.3 Seguridade social

Entre 2000 e 2015, os gastos em seguridade (% PIB) variaram um pouco abaixo da educação, com acréscimo de 1,0 ponto percentual em média. Sob esse ponto de vista, destacam-se a elevação do gasto na Argentina (4,6), Brasil (3,4), El Salvador (2,9) e Colômbia (2,3). Ao se observar a trajetória do gasto, nesses países, desde os anos 1990 (Figura 25), nota-se que, no Brasil, sua elevação se dá de forma gradual ao longo do período de redemocratização. Na Argentina, houve certa oscilação nos anos 1990, com um período de recuo no início dos anos 2000 e um intenso avanço a partir de 2005, após o governo de Nestor Kirchner (PJ). Na Colômbia, o padrão de gasto em seguridade modifica-se a partir de 1999, em meio à crise econômica, sendo o período de incremento mais enfático e progressivo a partir de 2003, durante o governo Álvaro Uribe (Partido Liberal). Em El Salvador e na República Dominicana, o gasto em seguridade eleva-se em sincronia com o contexto de reforma para os sistemas de capitalização individual – respectivamente em 1998 e em 2002 –, sugerindo que tal indicador reflete, em parte, a ampliação dos custos com o processo de transição. No entanto, no primeiro país, a trajetória do gasto permanece crescente após a reforma de 2009, realizada pelo FLMN, que inseriu um componente público não-contributivo no sistema de seguridade social, ao passo que na República Dominicana verifica-se certa estagnação a partir de 2010 (Figura 25).



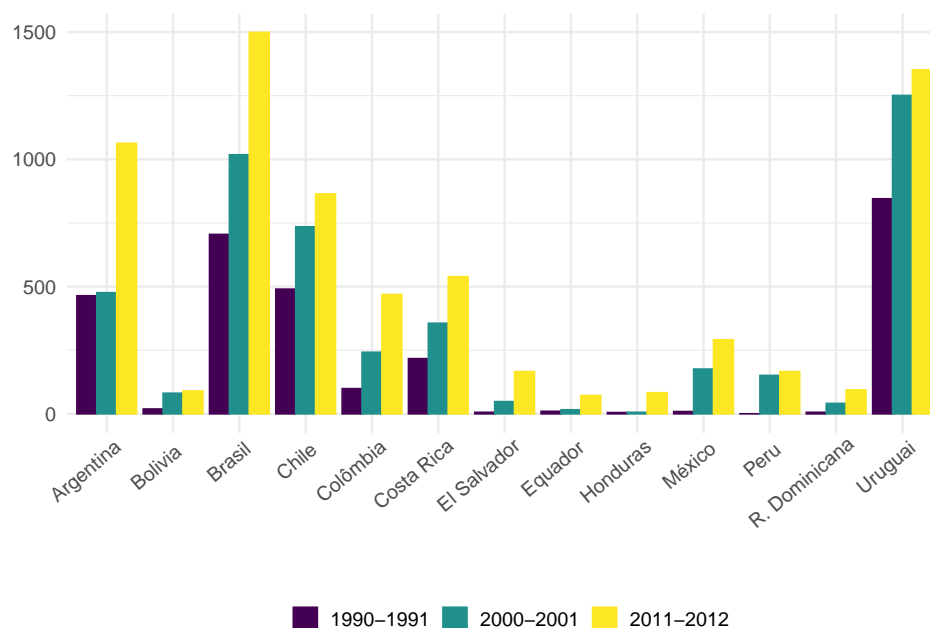
Figura 25 - Gasto público em Seguridade Social (% PIB), na América Latina, entre 1990 e 2015



Legenda: Ordenação dos painéis do maior para o menor nível de gasto social em proporção com o PIB em 2015.

Fonte: CEPALstat, *Inversión Social* (CEPAL), Huber e Stephens (2014) e *Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay*.

Figura 26 - Gasto em Seguridade Social per capita (dólares de 2010) na América Latina, entre 1990 e 2012.



Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2015).

No Chile e no Peru, a queda dos gastos em seguridade, nos anos 2000, coincide com um período de abrupto crescimento econômico<sup>76</sup>, isto é, os investimentos não acompanharam o ritmo de expansão do produto. No primeiro país, tal tendência é assumida desde 1995 que só é revertida, em sentido ascendente, a partir de 2007 no governo de Bachelet (PSCh). No entanto, após 2010, o gasto volta a declinar novamente durante o governo de Piñera (UDI). Em contraste com a tendência regional observada, no Peru instaura-se uma trajetória de redução constante e irreversível de 2003 a 2012 do gasto em proporção com o PIB (Figura 22).

Como expressa a Figura 26, todos os países da região incrementaram o gasto per capita. Mas, sob essa métrica, o empenho de Argentina, Brasil e Uruguai se sobressaem em termos regionais, os dois primeiros com a maior variação, entre os anos 1990 e 2012, enquanto o último já sustentava um alto gasto per capita no início dos anos 2000. O Chile cujo nível de dispêndio figurava como o terceiro maior, em 2000, é ultrapassado pela Argentina na década seguinte.

Conforme a OIT (2017), a estrutura da alocação dos recursos dentro da seguri-

<sup>76</sup> Como já pontuado anteriormente, 7% em 2004 no Chile e no Peru a taxa de crescimento se eleva de forma sucessiva entre 2002 e 2008, com o pico de 9% neste último ano. Dados observados em (<https://data.worldbank.org/>).

Tabela 18 - Cobertura dos sistemas de pensões<sup>a</sup> (% PEA) e cobertura de sistemas contributivos para passivos<sup>b</sup> (pop. com 65 anos ou mais).

	Cobertura (% PEA)			Cobertura de Passivos (%)		
	2000	2017	Var.	2000	2017	Var.
Argentina	42,3	56,2	13,9	61,5	92,4	30,9
Bolívia	8,4	16,9	8,5	24,9	22,3	-2,6
Brasil	40,4	58,0	17,6	80,8	75,7	-5,1
Chile	48,4	63,4	15,0	69,1	66,9	-2,2
Colômbia	22,5	30,5	8,0	9,7	24,3	14,6
Costa Rica	49,0	63,6	14,6	30,7	36,7	6,0
Equador	25,3	37,0	11,7	19,4	33,0	13,6
El Salvador	22,5	24,5	2,0	10,7	13,5	2,8
Honduras	17,1	19,1	2,0	7,1	10,2	3,1
México	38,2	36,3	-1,9	19,6	29,7	10,1
Peru	11,9	26,9	15,0	26,5	25,1	-1,4
R. Dominic.	18,5	41,3	22,8	14,7	15,2	0,5
Uruguai	59,6	81,1	21,5	82,5	81,9	-0,6
Média	30,1	40,7	10,6	30,1	38,0	7,8
Máximo	59,6	81,1	22,8	82,5	92,4	30,9
Mínimo	8,4	16,9	-4,8	7,1	10,2	-5,1

Legenda: <sup>a</sup> Velhice, invalidez, acidente de trabalho e sobrevivência; <sup>b</sup> Sobretudo aposentadoria por velhice.

Fonte: Elaboração própria a partir de De Mesa (2019).

dade social manteve-se concentrada no risco de velhice, à cobertura do qual foram criados sistemas adicionais de aposentadoria, de teor não-contributivos e subsidiados. Às demais pensões contributivas – enfermidade, acidente de trabalho e licença maternidade – foram direcionadas o segundo maior montante de dispêndio e, depois disso, à assistência social (*idem*). No seguro desemprego, Brasil e Uruguai sustentam os maiores gastos (*idem*), como tradicionalmente o fizeram, mas vale pontuar que, desde 2000, alguns países incrementaram os recursos nessa política, como o Chile e a Colômbia, apesar de os benefícios permanecerem baixos (DIOS, 2019). De Mesa (2019) assinala, ainda, que países com sistemas de repartição como Brasil, Argentina, Equador, Honduras e Venezuela apresentam as maiores taxas de reposição líquida dos sistemas de aposentadorias. Taxas de reposição intermediárias são observadas entre os países com sistemas mistos – com componente público e privado –, mas nos quais o sistema de repartição predomina, como Uruguai, Colômbia, Peru e Costa Rica. Nos sistemas de capitalização individual, por sua vez, estão as menores taxas de reposição, como por exemplo no Chile, México, Bolívia e República Dominicana (*op.cit*).

A partir da Tabela 18, vê-se que quase todos os sistemas de seguridade ampliaram a cobertura da população economicamente ativa (PEA) durante os anos 2000, salvo o México cuja tímida redução o fez conservar um dos sistemas mais restritos da região. Entre as maiores expansões, durante este período, estão a da República Dominicana,

do Brasil e do Uruguai. Quanto ao Uruguai, sua cobertura já era a maior regional em 2000, contemplando 60% do PEA, e segue como tal em 2015 ao atingir 80% da PEA. Convém observar ainda que também houve um aumento geral de pessoas com mais de 65 anos recebendo aposentadoria por velhice, o que se relaciona ao intenso empenho regional nesse período de salvaguardar esse setor social, mas também ao processo de envelhecimento populacional (CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021).

A respeito da República Dominicana, Kalaf (2019) atenta que parte explicativa da extensão de sua cobertura relaciona-se a um esforço de registro dos trabalhadores haitianos imigrantes, que já estavam no setor formal, conferindo-lhes cidadania dominicana e, dessa forma, propiciando-lhes acesso aos direitos sociais. Na América Latina como um todo, por seu turno, a principal razão dessa expansão geral da cobertura reside no crescimento dos trabalhadores formais, os quais, conseqüentemente, foram incorporados aos sistemas de seguridade (CECCHINI; ROBLES; FILGUEIRA, 2014). A outra razão refere-se às reformas realizadas durante os anos 2000, as quais, a fim de reverter os efeitos nocivos das reformas precedentes, visaram à ampliação da cobertura e envolveram, em maior ou menor grau, avanço da participação dos Estados nos sistemas de seguridade social. Assim como no Leste Asiático, difundiram-se as pensões mínimas para idosos, no intuito de reduzir-lhes a vulnerabilidade (crescente) ao risco de pobreza.

Como sublinham Cruz-Martínez, Faulbaum e Leyer (2021), os esforços de maior responsabilização pública sobre os riscos sociais foram generalizados (especialmente a partir de 2005) e, sob esse ponto de vista, indistinguíveis entre as variantes ideológicas dos governos que os lograram. Em contrapartida, variaram os enfoques cujos traços distintivos assemelham-se às classificações atribuídas por Solano e Lomelí (2021) às reformas supracitadas na política de saúde. Da mesma maneira que foi realizado em relação ao Leste Asiático, distingo três tendências de desenvolvimento das políticas sociais.

Primeiro, sob um viés mais *universalista*, buscou-se reverter ou reduzir o peso dos componentes privados inseridos nos anos 1990, bem como incorporar categorias de trabalhadores nos sistemas de seguridade tradicionais – a partir da flexibilização de critérios de elegibilidade, criação de novos mecanismos de contribuição – e expansão dos programas de assistência social existentes como piso de proteção. Segundo, inclinado à *estratificação*, perpetuou-se as características das reformas liberais, desenvolvendo programas independentes do sistema de seguridade social tradicional, por vezes vinculados à assistência social ou a programas contra a pobreza, de pensões não-contributivas mínimas ou contributivas subsidiadas – quase sempre com benefícios menores do que os dos programas de seguro tradicionais. Por último, as reformas que podem ser classificadas como *residuais*, na medida em que o esforço de expansão da proteção social se concentrou em políticas de assistência social, pensões mínimas e PTCs (ROFMAN; APELLA; VEZZA, 2013; DE MESA, 2019).

Na direção da *universalização* seguiram Argentina, Brasil e Uruguai, e, em menor

grau, Costa Rica, Bolívia e Chile. Na Argentina, flexibilizou-se o acesso de idosos à aposentadoria por velhice, incorporando tanto os cidadãos com 30 anos de contribuição, mas sem idade mínima, quanto aqueles com idade mínima e sem os 30 anos de contribuição. Além disso, foi expandido um sistema não-contributivo para idosos sem cobertura. Em 2008, no governo da Cristina Kirchner (PJ), o modelo de capitalização individual paralelo, instaurado nos anos 1990, foi substituído por um sistema de repartição administrado pelo setor público; e, assim, a Argentina tornou-se o primeiro país na América Latina a reverter o sistema privado adotado nos anos 1990. Tal qual o Uruguai, foi estabelecido um mono-tributo<sup>77</sup> que contribuiu para a integração dos trabalhadores informais no sistema de seguridade social. O Uruguai, por sua vez, diminuiu o tempo mínimo de contribuição de 35 para 30 anos nos sistemas de aposentadorias, flexibilizou os critérios de acesso às pensões por velhice não-contributivas, incorporou empregadas domésticas e os direitos de cônjuges ou companheiros de trabalhadores formais. O Brasil também criou um novo sistema de contribuição, em 2006, o Plano Simplificado de Inclusão na Previdência – que depois incorporou o programa de micro-empendedor individual (MEI) – com a finalidade de formalizar trabalhadores autônomos e empresários de pequenos negócios. Também foram formalizados no Brasil, empregadas domésticas e trabalhadores rurais (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017; DIOS, 2019; DE MESA, 2019).

Tal qual o fez nos seguros de saúde, a Costa Rica incorporou os trabalhadores autônomos no sistema de seguridade, porém o governo de Echeverría (PUSC) introduziu um componente de capitalização privado complementar, embora isso não tenha afetado o caráter predominantemente público do sistema. No Chile foi instalado um sistema público de forma integrada ao sistema de seguridade tradicional, com um programa não-contributivo – *Pensión Básica solidaria* (PBS) – e uma pensão contributiva – *Aporte Previsional Solidario* (APS) – financiada e administrada pelo Estado e destinada às famílias com 60% menos renda<sup>78</sup>. Houve ainda integração das empregadas domésticas e das esposas de trabalhadores formais. Mesmo com as crescentes críticas ao sistema de capitalização individual privado, o PSCh não conseguiu revertê-lo, como ocorreu na Argentina, apenas introduziu-lhe um componente público.

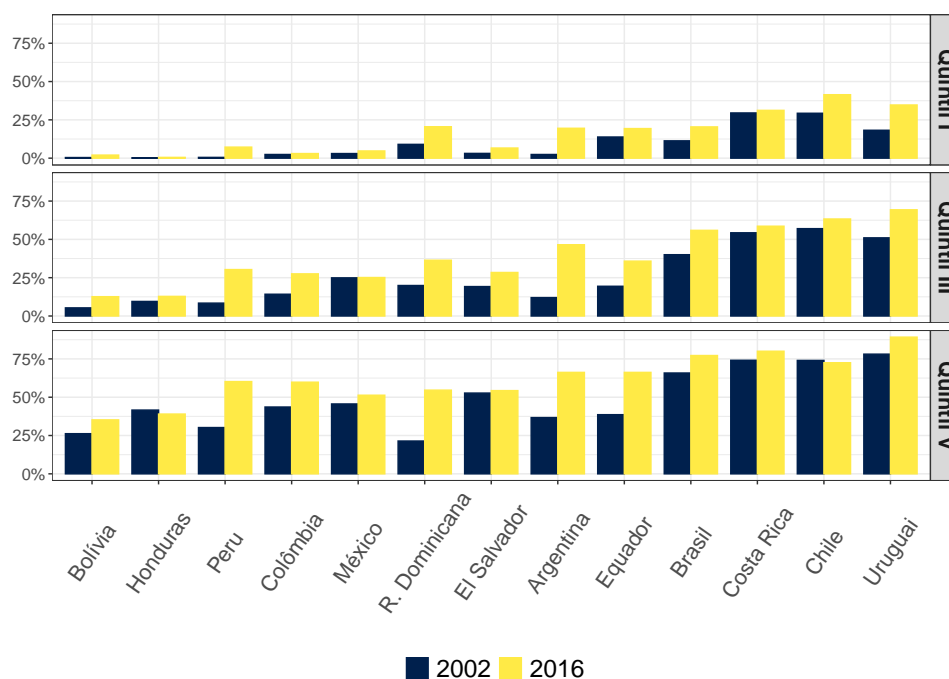
A Bolívia, por sua vez, reestatizou o antes integralmente privado sistema de seguro, integrando as distintas contas individuais em um sistema público de repartição. A idade mínima de contribuição para a aposentadoria foi reduzida de 60 para 58 anos (50 para mineiros), bem como empregadas domésticas e esposas de trabalhadores formais foram

---

<sup>77</sup> Um imposto único com alíquota reduzida que substitui impostos de renda e contribuições, voltado para trabalhadores autônomos (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017).

<sup>78</sup> Quando o indivíduo contribui igual a zero, o Estado financia uma pensão mínima (PBS), quando a pensão é diferente de zero, mais abaixo do sistema geral, o Estado financia a partir de determinado nível de renda.

Figura 27 - Cobertura dos sistemas de pensões (% PEA) por quintil de renda, na América Latina, 2002 e 2016.



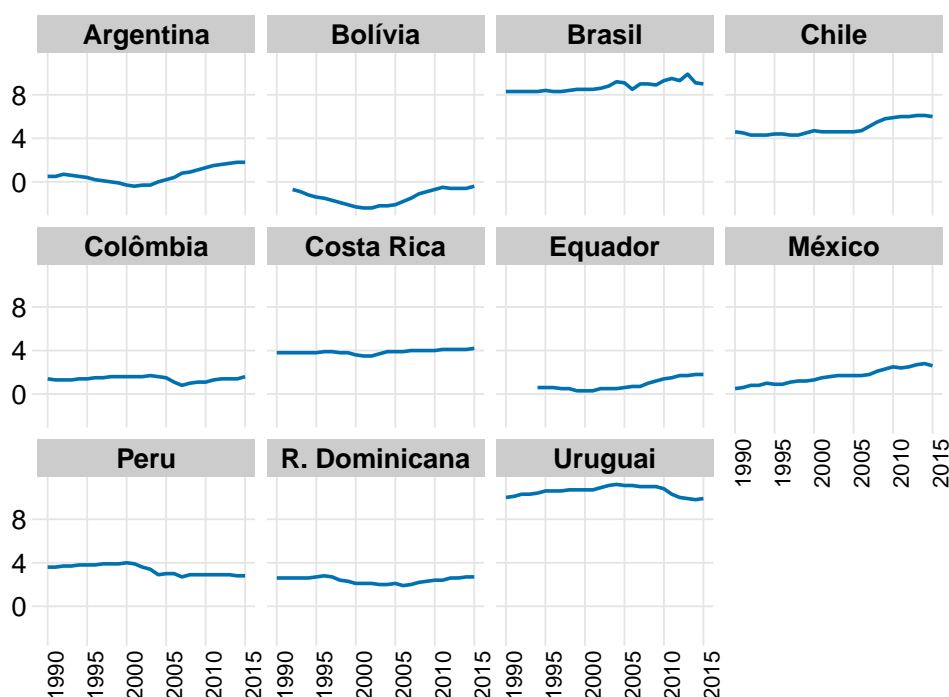
Fonte: Elaboração própria a partir de De Mesa (2019)

integradas ao sistema. Como afirma Fleury (2017), embora o *Renta Dignidad* – programa de renda mínima para idosos – esteja separado do sistema de seguro tradicional, seu caráter é universal, na medida em que seu acesso é vinculado à cidadania (ROFMAN; APELLA; VEZZA, 2013; CECCHINI; ROBLES; FILGUEIRA, 2014; DIOS, 2019; DE MESA, 2019).

Na direção da *estratificação* estiveram os países que expandiram o modelo dos anos 1990, enfatizando sobretudo a focalização por meio de sistemas de seguros subsidiados e, inserindo um componente público, com sistemas não-contributivos de pensões mínimas. Sistemas estes que, ainda que tenham favorecido o alargamento da cobertura, são classificados como minimalistas (SOLANO; LOMELÍ, 2021) ou responsáveis por criar uma “cidadania social inferior” (SOLANO, 2019)<sup>79</sup>, pelo seu baixo custo, por vezes provisórios, e por provocar a segmentação dos sistemas de proteção social. Assim se deu no México, na Colômbia, no Peru e no Equador. A Colômbia foi quem mais expandiu os sistemas de pensões subsidiados e, em menor grau, o México. No Equador, as principais políticas foram a introdução de um sistema de seguro subsidiado para os trabalhadores camponeses

<sup>79</sup> Tradução livre de *inferior social citizenship*.

Figura 28 - Redistribuição nas transferências, diferença entre Gini de mercado e Gini da renda disponível, América Latina, 1990 – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de *Standardized World Income Inequality Database* (SWIID).

e o *Bono de Desarrollo Humano*, o qual embora se autodefinha como um PTC, na prática, consiste numa transferência de renda sem condicionalidade (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Por último, em um sentido *residual* direcionaram-se os países da América Central como El Salvador, Honduras e República Dominicana cujo principal mecanismo de incorporação foi a inserção de políticas de pensões mínimas não-contributivas (sobretudo para idosos sem cobertura) e os PTCs (ROSSEL, 2013; DE MESA, 2019)

O processo geral de expansão da cobertura não reverteu, contudo, a estrutura regressiva dos sistemas de seguridade. A cobertura é maior nos quintis do topo e menor nos quintis da base. Mais do que isso, foi no quintil V em que ocorreu a maior variação média da cobertura – quintil V (11 pontos), quintil III (10 pontos) e no quintil I (6 pontos) – isto é, reforçando tal caráter regressivo. Por outro lado, muitos países expandiram substantivamente a cobertura na base, sobretudo os que adotaram reformas mais universalistas (com exceção da República Dominicana) como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Mas é interessante atentar que apenas o Uruguai ampliou mais a cobertura na base do que no topo (Figura 27).

Além disso, a maioria dos países desempenhou um aumento do grau da redistri-

buição exercido pelas transferências, em grande medida a partir de 2005, mas de forma bem tênue. A exceção é o Peru cujo grau de redistribuição se mantém em queda ao longo da década, o que se associa a fato de que seus gastos em seguridade (% PIB) foram um dos que mais recuraram entre os demais países da região. O Uruguai apresenta também uma leve queda, porém o grau de transferência de seu sistema é o maior da região com 9,9 pontos de redução no Gini, o qual é seguido pelo Brasil como 9,0 pontos de redução, em 2015. No entanto, tais países estão abaixo do menor índice de redistribuição verificado entre os países europeus, o da Suíça, com 12,1 de redistribuição. Além disso, a média de redistribuição na América Latina permaneceu muito baixa, 2,8 pontos, comparado aos 16,8 pontos de média na Europa<sup>80</sup> (Figura 28).

Característica marcante dos anos 2000 foi também a proliferação de PTCs, os quais se projetaram como o principal mecanismo de expansão da proteção social na região (CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021). Se no final da década de 1990 havia 4 PTCs na região, Cecchini e Atuesta (2017) contabilizam 31 em 2015. Uma vez mais, sabe-se que nesse processo de difusão houve influência dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial e do Banco Interamericano, em aspectos técnicos, pressão por adaptações, suporte financeiro por meio da concessão de empréstimos (SOLANO; LOMELÍ, 2021), tal qual ocorreu no Leste Asiático. Mas cada país o adaptou conforme sua realidade e demandas internas (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011) e, além disso, Brooks (2015) identifica certa relação entre a adoção do PTC e o processo de democratização, provavelmente pelos seus efeitos eleitorais.

Cecchini e Martínez (2011) distinguem três tipos de PTCs. Primeiro, o PTC com condicionalidade branda, isto é, as condicionalidades não são centrais e o seu não cumprimento têm implicações brandas. O benefício é concebido como um direito de cidadania e está vinculado ao papel do Estado em fornecer educação e saúde. Seu objetivo é garantir as famílias com uma renda mínima e tentar romper com pobreza intergeracional. Um dos exemplos desse programa seria o Bolsa Família, no Brasil, e o *Renda Dignidad* na Bolívia. Segundo, PTCs com condicionalidade forte, no quais ocorre um monitoramento mais rígido, de modo que cada pagamento é feito mediante a verificação constante da condicionalidade. A ênfase desses programas seria promover desenvolvimento humano e formação de capital humano, a partir do incentivo à utilização de serviços sociais. Com frequência então, essas transferências são direcionadas a regiões com baixos indicadores de acesso à educação. Os exemplos seriam o Avancemos, na Costa Rica, e Oportunidades (antigo PROGRESA) no México. Por último, os sistemas de coordenação programática

---

<sup>80</sup> Cálculo realizado com base nos dados do SWIID, considerando os seguintes países: Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Holanda, Itália, Irlanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.



Tabela 19 - Gasto em PTC (% PIB) e cobertura no quintil mais pobre, América Latina, entre 2005 e 2017.

País	Gasto em PTC (% PIB)			Cobertura	
	2005	2010	2015	2008	2017
Argentina	0,09	0,39	0,59	18,69 <sup>a</sup>	46,61
Bolívia	0,25	0,35	0,20	67,77	72,21
Brasil	0,36	0,36	0,50	55,46 <sup>b</sup>	57,88
Chile	0,09	0,08	0,15	26,40 <sup>b</sup>	37,49
Colômbia	0,06	0,30	0,27	41,94 <sup>a</sup>	38,22
Costa Rica	0,00	0,25	0,17	8,87	22,18
El Salvador	0,06	0,28	NA	NA	10,55
Equador	0,39	0,95	NA	NA	NA
Honduras	0,22	0,07	0,20	7,29	26,12
México	0,32	0,21	0,23	22,31	45,56 <sup>c</sup>
Peru	0,06	0,15	0,18	29,84	40,51
R. Dominicana	0,06	0,37	0,43	16,03	41,43 <sup>c</sup>
Uruguai	0,57	0,44	0,39	63,01	73,24
Média	0,19	0,32	0,30	32,51	42,67
Máximo	0,57	0,95	0,59	67,77	73,24
Mínimo	0,00	0,07	0,15	7,29	10,55

Legenda: <sup>a</sup> 2010; <sup>b</sup> 2006; <sup>c</sup> 2016

Fonte: Cecchini e Atuesta (2017) e ASPIRE

de condicionalidades, os quais representariam os formatos mais recentes de PTCs. Seria uma extensão do segundo tipo, mas com um caráter institucional mais integrado a outros programas sociais. Tais programas partem da ideia de que a pobreza é resultado de fatores multidimensionais e, por isso, tentam vincular a condicionalidade ao acesso a programas sociais que contribuam para quebrar todas essas dimensões. No Chile, há um monitoramento das famílias de modo a verificar quais os serviços a que esta família deve ter acesso, de modo a lhes garantir uma cidadania mínima. Um dos exemplos seria o *Chile Solidario*, no Chile, *Familias en Acción*, na Colômbia, e *Comunidades Solidarias* em El Salvador.

A Tabela 19 explicita como se deu o incremento do gasto em PTC (% PIB) em quase todos os países. Entre 2005 e 2015, tal gasto cresceu de forma mais veemente na Argentina, Brasil, Equador e República Dominicana. Nota-se como tais programas contêm um custo baixo, inferior a 1% do PIB. Em termos de cobertura, com exceção da Colômbia, há um crescimento considerável no último quintil em todos os países, entre os quais sobressaem os níveis de Bolívia e Uruguai. A Tabela 20 expõe, por sua vez, a generosidade desses benefícios e, portanto, seu impacto sobre a redução da pobreza. A Argentina transfere o maior montante, em termos per capita, para o quintil I, o dobro dos países que a seguem como Uruguai e Brasil. Não por acaso, as transferências da Argentina exercem o maior impacto de redução da extrema pobreza no quintil I em 2015.

Tabela 20 - Indicadores sobre PTC e seu impacto sobre a pobreza na América Latina, 2015

	Média per capita de transferência recebida pelo quintil 1 <sup>a</sup>	Redução da extrema pobreza (1,99 U\$ por dia), após PTC (%) <sup>b</sup>	Redução da pobreza no quintil I, após PTC (%) <sup>c</sup>
Argentina	1,4 <sup>d</sup>	64,4 <sup>d</sup>	6,0 <sup>d</sup>
Bolívia	0,7	21,7	14,3
Brasil	0,7	27,1	5,6
Chile	0,5	17,8	3,0
Colômbia	0,4	21,6	7,2
Costa Rica	0,5	9,9	3,2
Equador	0,6	22,3	7,9
Honduras	0,4	9,7	9,1
México	0,5 <sup>d</sup>	27,7 <sup>d</sup>	9,1 <sup>d</sup>
Peru	0,4	21,8	3,3
R. Dominicana	0,4 <sup>d</sup>	20,5 <sup>d</sup>	6,1 <sup>d</sup>
Uruguai	0,7	NA	5,0

Legenda: <sup>a</sup> Montante total da transferência (em U\$ PPP) para o quintil I, dividido pela quantidade de pessoas deste quintil; <sup>b</sup> Redução da proporção de pessoas que deixam a extrema pobreza após o PTC; <sup>c</sup> Redução da proporção de pessoas que deixaram a extrema pobreza no quintil I, após o PTC; <sup>d</sup> 2014.

Fonte: ASPIRE - Banco Mundial

Uma redução de 64%, ao passo que a média da região é de 20%.

Em comparação com o Leste Asiático, a média de cobertura dessas políticas no quintil mais pobre é equivalente entre as regiões. No entanto, apenas Malásia e Indonésia transferem um montante per capita para este quintil que se equipara ao observado na América Latina. Finalmente, vale recordar que, além da pobreza, muitos autores elencam impactos diversos dos PTCs, em termos de média da escolaridade, extensão da cobertura da saúde, redução da desnutrição infantil e do trabalho infantil, e impactos na redução da desigualdade de gênero (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; HUBER; STEPHENS, 2012; CECCHINI; ATUESTA, 2017)

### 3.3.4 Políticas de conciliação entre família e trabalho

Concomitante à globalização, a América Latina passa por um processo de transformação da estrutura social análogo ao observado entre os países da OCDE e em parte do Leste Asiático. Nas últimas décadas, as taxas de fecundidade declinaram aceleradamente e, simultaneamente, as taxas de dependência se elevaram pela região (Apêndice: Figura 36). Tais indicadores apontam, por sua vez, um processo de envelhecimento dessas sociedades. O quadro mais agudo parece ocorrer no Chile o qual combina a menor taxa de

fecundidade com uma das maiores taxas de dependência da região. Aproximam-se desse quadro, ainda, Brasil, Colômbia e Costa Rica.

Ao processo de envelhecimento se soma a crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, dinâmica que têm impactado as estruturas familiares. Portanto, lança-se sobre a América Latina o desafio de proteção aos chamados novos riscos sociais (SALEJ, 2013); desafio este que, tal qual o Leste Asiático, é problematizado pelas estruturas tradicionalmente familiaristas de suas proteções sociais. Interessante notar que a maior proporção de mulheres no mercado de trabalho, entre 2000 e 2015, se deu em países pobres da região, como Bolívia, Peru e Equador. Como aponta Franzoni (2007), o trabalho remunerado feminino torna-se uma condição para as famílias se prevenirem contra a pobreza, mas não resulta em desfamiliarização. Em outras palavras, trata-se de uma maior dependência das famílias na gestão dos riscos, em face de uma menor participação do Estado.

Diante de tais desafios, poucos países expandiram as licenças maternais na última década, sobretudo na América do Sul, com destaque para Chile e Uruguai, os quais conforme a Tabela 21 aplicam o maior gasto (% PIB) nessa política. Atualmente, Chile e Colômbia proveem o maior período de licença de 18 semanas, ao passo que a Argentina oferece um período de licença abaixo do mínimo recomendado pela OIT (14 semanas) de 13 semanas. Na América Central (incluindo o México), apenas El Salvador oferece um período de licença acima das 14 semanas.

Com frequência, a taxa de reposição dos benefícios garante 100% do salário. Entretanto, as licenças maternais permaneceram restritas em grande medida aos trabalhadores formais, dado o seu teor contributivo. No entanto, como já pontuamos, o mono-tributo criado na Argentina e no Uruguai e a flexibilização de critérios de acesso à seguridade social – incluindo o Chile e a Costa Rica – facilitaram a incorporação de trabalhadores informais. Quanto às licenças paternais, apenas quatro países a garantem na América Latina: Brasil, Chile, Cuba e Uruguai. No Chile, ocorreu uma extensão de 3 a 5, de licença paternal e no Uruguai foram iguados os 10 dias de licença para os trabalhadores privados tal qual o dos trabalhadores públicos. No entanto, no caso do Chile e do Brasil, a responsabilidade de conceder a licença paternal é do empregador<sup>81</sup> (ROSSEL, 2013; BLOFIELD; FRANZONI, 2015).

Os PTCs também tiveram um efeito de desfamiliarização, na medida em que os benefícios atuam como suplemento de renda frequentemente direcionado às mulheres e são ajustados conforme o número de filhos por família. Com efeito, essas transferências atuam como políticas familiares não-contributivas (ABRAMO; CECCHINI; MORALES, 2019).

---

<sup>81</sup> Passos, Kerstenetzky e Machado (2019) explicam que no caso do Brasil, isso se refere ao Regime Geral da previdência, ao passo que no Regime Próprio são garantidos 20 dias.

Tabela 21 - Taxa de fecundidade, taxa de dependência, mulheres empregadas em proporção com a força de trabalho e gasto em licenças maternais (% PIB), na América Latina.

Pais	Taxa de fecundidade (2018)	Taxa de dependência de idosos (2018)	Mulheres empregadas % força de trabalho (2000–2015)	Gasto em licenças maternais % PIB (2015)
Argentina	2,3	17,3	43,2	0,04 <sup>a</sup>
Bolívia	2,7	11,6	58,5	NA
Brasil	1,7	12,8	47,3	0,03 <sup>b</sup>
Chile	1,6	16,8	40,7	0,28
Colômbia	1,8	12,4	46,9	NA
Costa Rica	1,8	13,8	41,1	NA
Equador	2,4	11,0	52,7	0,03
El Salvador	2,0	12,8	44,1	0,07
Honduras	2,5	7,4	41,5	0,03 <sup>b</sup>
México	2,1	10,9	40,4	0,03
Peru	2,3	12,2	64,5	0,03 <sup>c</sup>
R. Dominicana	2,3	10,9	39,8	0,03
Uruguai	2,0	22,9	47,5	0,15

Legenda: <sup>a</sup> Apenas governo central; <sup>b</sup> Inclui gasto tributário.

Fonte: Banco Mundial, OIT (2017), OCDEstat e Abramo, Cecchini e Morales (2019)

Em contrapartida, como atentam Passos, Kerstenetzky e Machado (2019), a respeito do Bolsa Família – o que se aplica à maioria dos PTCs -, tais políticas se restringem às famílias mais pobres e não contemplam serviços de cuidado.

No âmbito das políticas de cuidado com crianças, Chile, Uruguai e Costa Rica lograram avanços substantivos. O primeiro país promoveu a ampliação de creches públicas para crianças abaixo de 4 anos. Essa agenda já havia sido inserida nos 1990, mas ganhou proeminência a partir do governo de Lagos (2000 – 2006) e de Bachelet (2006) que expandiu a cobertura em seu mandato ao instaurar o programa “Chile cresce com você” direcionado a proporcionar creches a crianças de baixa renda (STAAB, 2010). No Uruguai, em 2010, foi inaugurado o Sistema Nacional de Cuidado (SNIC) o qual ancora-se numa concepção ampla de cuidado, tratando-a de forma articulada a dimensões distintas, contemplando crianças, os mais velhos e os dependentes com incapacidades. A extensão das licenças parentais, antes mencionadas, derivam desse programa cujo objetivo de cuidado com as crianças tem por ênfase a primeira infância (0 a 3 anos) – mas também inclui serviços de cuidado de crianças de 0 a 12 anos – com expansão da cobertura de creches públicas e subsídios a creches privadas para as áreas vulneráveis nas quais a oferta pública é insuficiente (BATTHYÁNY, 2014; RICO; ROBLES, 2016). Igualmente de caráter integrado foi o programa *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*, criado na Costa Rica durante o governo de Laura Chinchilla (PLN), o qual inclui serviços de cuidado para idosos e crianças (mas sem contemplar pessoas com incapacidades). A partir desse programa,

ampliou-se a cobertura de serviços para crianças de 0 a 12 anos, porém de forma focalizada às famílias mais pobres (BLOFIELD; FRANZONI, 2015; BATHYÁNY, 2014). O México, por sua vez, levou à cabo também um programa focalizado, em 2007, de expansão de creches a partir de subsídios, porém há questionamentos sobre a qualidade dos serviços (ROSSEL, 2013). No Brasil, embora tenha avançado em termos relativos nos últimos anos, a cobertura de crianças entre 0 a 3 anos em creches é muito baixa, de apenas 26% , e mais do que isso, sua distribuição é desigual na população, sendo os estratos mais pobres com menor acesso (PASSOS; KERSTENETZKY; MACHADO, 2019). Finalmente, ainda que tenha reformado a legislação para a educação infantil, a Argentina pouco evoluiu em matéria de cuidado para crianças (BLOFIELD; FRANZONI, 2015; RICO; ROBLES, 2016).

No campo de cuidados para idosos, ampliou-se regulações, a partir de mudanças legislativas, inclusive constitucionais, provenientes de acordos feitos nas diversas conferências regionais sobre o tema. Se marcos institucionais nessa direção foram adotados pela maioria dos países, sua execução padece ainda incipiente e desvanecida de dados para a sua avaliação (RICO; ROBLES, 2016). As exceções seriam Uruguai e Costa Rica cujos sistemas integrados de cuidados provaram-se efetivos na ampliação da cobertura dessa política. No Brasil, houve um iniciativa com o Programa Saúde da Família que, com a visita domiciliar, atua de forma auxiliar no cuidado aos idosos<sup>82</sup>. A esse respeito, Passos, Kerstenetzky e Machado (2019) ponderam que sua cobertura é restrita e “mesmo o que é ofertado não atende as necessidades da população idosa dependente, pois não há acompanhamento regular.” (*op.cit*, p.15).

Em suma, de um modo geral, a região ainda sustenta evidente traço familiarista. A própria escassez de dados sobre políticas de conciliação entre família e trabalho indica o seu baixo desenvolvimento. Como observam Rico e Robles (2016), as políticas vinculadas à seguridade social, como as licenças parentais expostas na Tabela 21 são mais acessíveis, porém são exíguos os dados relativos ao investimento em políticas de cuidado, seja infantil, seja com idosos<sup>83</sup>. Os autores (*idem*, p.48, tradução livre) estimam que “os programas não superam o 0,4% do PIB e na maioria dos casos é inferior a 0,03%.”<sup>84</sup>, ao passo que na OCDE a média é de 1% do PIB. De todo modo, em termos relativos regionais, sobressaem os esforços de desfamiliarização de Chile, Uruguai e Costa Rica, não obstante marcados

---

<sup>82</sup> Passos, Kerstenetzky e Machado (2019) mencionam também as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), mas cuja participação pública na oferta total é de apenas 5,2% de todas os espaços de provisão desse serviços.

<sup>83</sup> Mesmo os dados sobre gasto total em políticas familiares são bastante inconsistentes entre as diferentes fontes, OIT (2017), Abramo, Cecchini e Morales (2019), Cerruti et al. (2014) e OECDstat. Além disso, foi difícil escolher apenas uma fonte pela quantidade de *missings*. Optei, então, por não inseri-los na Tabela 21.

<sup>84</sup> “los programas no superan el 0,4% del PIB y en la mayoría de los casos es inferior al 0,03%.”.

pela inclinação à focalização<sup>85</sup>.

### 3.3.5 Políticas ativas e mercado de trabalho

Durante os anos 2000, a tendência de expansão das PAMTs foi intensificada. De 24 programas, nos anos 1990, a OIT (2016) identificou um crescimento para 111 na década seguinte. A Tabela 22 expõe que os Estados de bem-estar *alto-pioneiros* aplicaram o maior investimento (% PIB) em PAMTs, com destaque para Argentina e Brasil, nos anos 2000. Segundo a série histórica de Cerruti et al. (2014), o gasto na Argentina e no Uruguai imprime um pico por volta de 2002, em resposta ao desemprego acarretado pela crise econômica neste ano, mas depois disso há um recuo. Brasil e Chile, por seu turno, o incrementam progressivamente a partir de 2005 e 2007, de sorte a ultrapassar o dispêndio na Argentina em 2010. De todo modo, a média de gasto (% PIB) na América Latina figura muito abaixo da OCDE (0,5 % PIB)<sup>86</sup>.

Muito diverso, contudo, é o enfoque das PAMTs entre os países (Figura 29). O investimento na Argentina recai sobre a criação direta de empregos, ao passo que no Brasil centra-se sobre o estímulo ao empreendedorismo e ao emprego. O ensejo pela formação de capital humano via programas de treinamento ou vocacionais predomina apenas no Chile, no Equador, na Colômbia e em Honduras. Todavia, ainda que tais programas exerçam efeitos positivos sobre a empregabilidade, sobretudo de jovens (BIAVASCHI et al., 2012; OIT, 2016), sua magnitude padece ainda exígua, haja vista a baixa cobertura e os incentivos desiguais distribuídos, com frequência contemplando mais as grandes empresas do que pequenas (WELLER et al., 2009).

Mais do que isso, os países latino-americanos demonstram baixo esforço em se integrar na chamada economia do conhecimento. Evidencia-se isso pelo limitado investimento, seja em políticas de inovação, seja na formação de mão obra para atuar nos setores de alta produtividade (Tabela 23). O Brasil com maior investimento em P&D (% PIB) da região, pouco avançou entre 2000 e 2010. Mesmo com a expansão do IDE na América Latina durante os anos 2000, não houve transferência tecnológica, pois às multinacionais interessava investir em setores de baixo valor agregado, como recursos naturais, procurando os custos mais baixos, em vez de capacitar a mão de obra local. Os investimentos dessas multinacionais em inovação se concentra em seus países de origem (CIMOLI; FERRAZ;

---

<sup>85</sup> No caso do Uruguai, Batthyány (2014) observa que embora em princípio o SNIC norteie-se pelo universalismo, em seu processo de implementação há uma inclinação para a focalização da população mais vulnerável.

<sup>86</sup> Dado disponível em <http://stats.oecd.org/>.

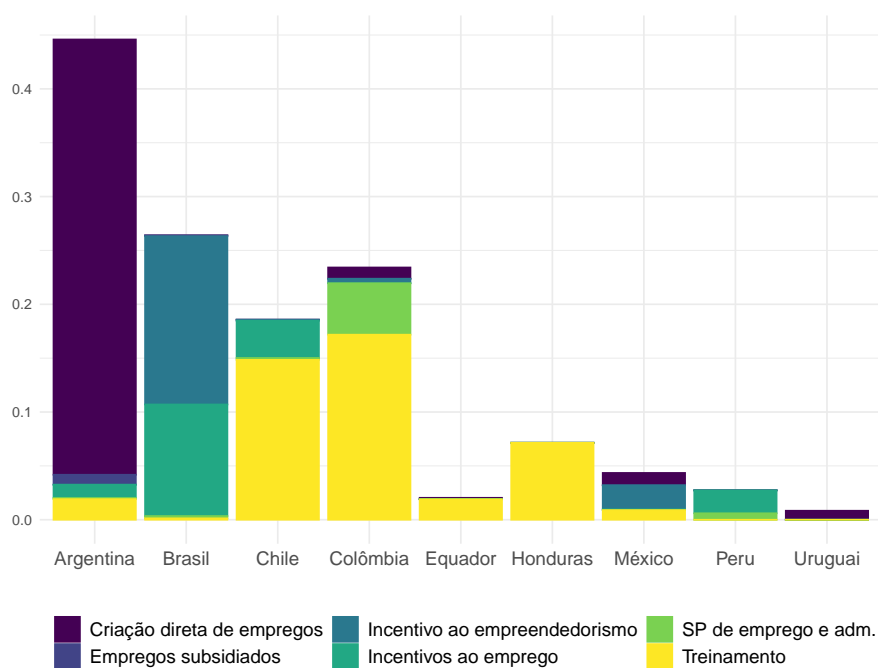
Tabela 22 - Gasto do governo central em PAMTs, 2000 – 2010

País	PAMT (% PIB)	PAMT/ desemprego <sup>a</sup>	PAMT/ (% gasto gov.)
Argentina	0,45	0,04	4,12
Brasil	0,40 <sup>b</sup>	0,04	3,37
Chile	0,20	0,02	2,14
Colômbia	0,22	0,02	0,25
Equador	0,02	0,00	0,98
Honduras	0,10	0,02	0,40
México	0,03	0,00	0,46
Peru	0,03	0,01	0,28
Uruguai	0,01 <sup>c</sup>	0,00	2,58
Média	0,16	0,02	1,62
Máximo	0,45	0,04	4,12
Mínimo	0,01	0,00	0,25

Legenda: <sup>a</sup> Cálculo feito pelo autor com base nas séries harmonizados de desemprego da OIT; <sup>b</sup> 2005 – 2010; <sup>c</sup> 2008 – 2010.

Fonte: Cerruti et al. (2014) e OIT

Figura 29 - Gasto desagregado em PAMTs (% PIB), na América Latina, 2000–2010



Fonte: Elaboração própria a partir de Cerruti et al. (2014)

Tabela 23 - Gasto em P&D (% PIB), pesquisadores empregados por mil e número de patentes, 2000, 2014 e 2018

Países	P&D (% PIB)		Pesquisadores/1000 empregados		Patentes	
	2000	2014	2000	2014	2000	2018
Argentina	0,4	0,6	716,6	1206,9	1062,0	509,0
Bolívia	0,3	0,1 <sup>a</sup>	71,3	163,8 <sup>b</sup>	NA	9,0
Brasil	1,0	1,3	295,2	887,7	3179,0	4659,0
Chile	NA	0,4	NA	427,1	241,0	452,0
Colômbia	0,1	0,3	NA	58,3	75,0	260,0
Costa Rica	0,4	0,6	NA	568,5	NA	16,0
El Salvador	NA	0,1	NA	NA	NA	NA
México	0,3	0,4	224,8	260,2	431,0	1246,0
R.Dominicana	NA	NA	NA	NA	5,0	16,0
Uruguai	0,2	0,3	277,6	642,9	44,0	37,0
Média	0,4	0,5	317,1	526,9	719,6	800,4
Máximo	1,0	1,3	716,6	1206,9	3179,0	4659,0
Mínimo	0,1	0,1	71,3	58,3	5,0	9,0

Legenda: <sup>a</sup> 2009; <sup>b</sup> 2011

Fonte: UNESCO

PRIMI, 2005; FERRAZ; MORTIMORE; TAVARES, 2012).

De fato, melhorias importantes ocorreram no mercado de trabalho entre a década de 1990 e de 2000. Declinaram a média da taxa de desemprego e do emprego informal, enquanto a taxa de emprego se elevou (ABRAMO; CECCHINI; MORALES, 2019). No entanto, a qualidade dos empregos formados foi insuficiente. O crescimento do salário real na América Latina entre 2006 e 2015 foi de 1,2, enquanto no Leste Asiático foi 3,9 pontos percentuais<sup>87</sup>. Alguns autores sublinham como o crescimento de empregos em setores de alta produtividade foi muito tímido, prevalecendo ainda aqueles de baixa produtividade (WELLER et al., 2009; ABRAMO; CECCHINI; MORALES, 2019). Para Palma (2010), características tais depreendem-se dos processos de reestruturação produtiva pelos quais passam os países latino-americanos, quais sejam, a desindustrialização e a reprimarização de sua pauta exportadora.

Alguns autores (SANDBERG; NELSON, 2017; FLEURY, 2017) afirmam, ainda, que os PTCs teriam um efeito de ativação, dada a frequente condicionalidade que os filhos das famílias beneficiadas estejam matriculados nas escolas. Com efeito, os PTCs teriam um impacto de formação de capital humano, sendo então um política de investimento social. Contudo, deve-se dizer que esse efeito é limitado, em parte porque se trata de uma política focalizada e, portanto, circunscreve-se a um público; de outra parte porque não

<sup>87</sup> Dados disponíveis em <http://ilostat.ilo.org/data/>.



constitui uma medida suficiente para impulsionar a melhoria na estrutura dos empregos, os quais requerem um nível maior de formação de capital humano.

### 3.4 Resumo

Neste capítulo constatou-se a ampliação dos Estados de bem-estar na América Latina, como um todo, sobretudo a partir de 2005, via incremento do gasto social, extensão da cobertura em todos os setores das políticas sociais. A educação foi o setor das políticas sociais no qual houve maior incremento de investimento em termos médios. Contudo, do ponto de vista institucional, verifica-se certa continuidade entre o período neoliberal e a Onda Rosa, dada a persistência da estrutura segmentada entre provisão pública e privada. Com efeito, mesmo que a escolaridade média tenha se elevado por toda a região, sua distribuição pela sociedade permanece concentrada nos setores mais ricos. Por outro lado, uma mudança substantiva foi a maior ênfase sobre a expansão do ensino superior, em menor grau nos países da América Central.

Ainda que a demanda pela proteção dos novos riscos tenha se ampliado, em face do processo de transição para a economia de serviços e de reestruturação das famílias, as assim chamadas políticas de investimento social foram muito pouco desenvolvidas nos Estados de bem-estar latino-americanos. Não obstante tenha se assinalado a contribuição dos PTCs no que diz respeito à formação de capital humano (FLEURY, 2017; SANDBERG; NELSON, 2017), seus efeitos são insuficientes diante das demandas por mão de qualificada advindas da economia do conhecimento. Em contraste com os países do Leste Asiático – mais especificamente, Coreia, Japão e Singapura –, o gasto e a cobertura das PAMTs na América Latina são exíguos, tampouco são relevantes as políticas de inovação que são essenciais para a criação de empregos com alta produtividade. Além disso, a maioria dos países persiste com uma estrutura familiarista na proteção social, desenvolvendo poucas iniciativas diante da crescente demanda por serviços de cuidado. Apenas alguns casos como Uruguai, Chile e Costa Rica introduziram medidas nesse campo, expandindo licenças parentais e ampliando políticas de cuidado para idosos e para crianças (ROSSEL, 2013; BATTYÁNY, 2014; RICO; ROBLES, 2016).

As transformações mais significativas se deram no campo das políticas de saúde e da seguridade social. Tendência equivalente à observada no Leste Asiático, houve uma expansão do financiamento público da saúde, bem como a queda generalizada do peso da participação privada e dos desembolsos diretos. Do ponto de vista estrutural, esse setor foi o que mais se transformou, inclusive nos sistemas *intermediários* e *baixo-tardios*, haja vista a progressão mais acelerada na cobertura da base do que nos quintis do topo, apesar do caráter regressivo persistir em quase todos os contextos (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Na seguridade social também ampliou-se a cobertura, o gasto público, bem como

Tabela 24 - Recalibrações gerais das políticas sociais na América Latina

	<b>Desenvolvimentismo 1930-1985</b>	<b>Neoliberalismo 1985-2000</b>	<b>Onda Rosa 2000-2015</b>
Educação	- Universalização ensino primário. (Destaque Chile, Argentina e Uruguai)	- Descentralização administrativa. - Expansão provedores privados - Aumento da cobertura	- Setor com maior avanço de investimento. - Ampliação da cobertura no ensino superior. - Ampliação da escolaridade nos setores mais pobres.
Saúde	Estratificado	- Descentralização administrativa - Expansão de provedores privados - Serviços focalizados de assistência à saúde.	- Ampliação do gasto público - Ampliação da cobertura total e na base.
Seguridade Social	Estratificado	-Reformas e privatizações. -Expansão de políticas de transferência de renda. -Primeiros PTCs	- Maior participação pública. - Ampliação da cobertura total e na base. - Expansão de sistemas subsidiados e pensões mínimas - Difusão PTCs
Políticas familiares	Praticamente inexistente.	- Praticamente inexistente.	- Esforços extensão de auxílios parentais. - Políticas de cuidado. (Sobretudo Chile, Uruguai e Costa Rica)
Políticas ativas	Criação direta de empregos via obras públicas.	Programas de treinamento com - jovens de baixa renda (baixa cobertura)	- Estratégias variadas - Programas de treinamento voltados para a capacitação tecnológica (baixa cobertura)

Fonte: Elaboração própria

houve um tímido aumento no grau de redistribuição exercida pelas transferências. Quer na política de saúde, quer na de seguridade, houve empenho substantivo na tentativa de incorporar trabalhadores informais ou sem cobertura, por meio de reformas que, na contramão das políticas neoliberais dos anos 1990, fortaleceram os componentes públicos de provisão. Mas as estratégias adotadas seguiram paradigmas distintos (DE MESA, 2019; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021).

Em um sentido mais universalizante, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai buscaram integrar trabalhadores informais ou sem cobertura aos sistemas de seguridade tradicionais, via flexibilização de critérios de elegibilidade, extensão da cobertura a familiares de pensionistas e criação de novos mecanismos de contribuição. As reformas segmentadoras foram aquelas que aprofundaram o modelo multi-pilar recomendado pelos organismos internacionais nos anos 1990. Essa estratégia foi adotada por Colômbia, México e Peru, nos quais se fomentou a segmentação por meio de subsistemas de seguridade social. Equador e Bolívia podem ser classificados como casos híbridos: o primeiro, pois, implementou uma reforma universalista na saúde, porém desenvolveu um sistema segmentado na seguridade social; o segundo, por sua vez, embora tenha incorporado novas

categorias no sistema de seguridade, além de reestatizá-lo, a cobertura dos sistemas contributivos é ainda a mais baixa da América Latina, foi senão o sistema não-contributivo o principal mecanismo de expansão. Finalmente, em um sentido residual, sobretudo nos países da América Central (com exceção da Costa Rica), a ampliação do papel do Estado se fez por meio das pensões mínimas e dos PTCs, atuando quase inteiramente sobre o risco da pobreza (ROFMAN; APELLA; VEZZA, 2013; OCAMPO, 2017; SOLANO, 2019; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021).

Embora a estratégia de criação de sistemas de seguridade segmentados tenha sido efetiva em promover a ampliação da cobertura nos quintis mais pobres – sobretudo na saúde – há críticas quanto à disparidade dos serviços prestados entre os sistemas tradicionais e os subsistemas para trabalhadores informais. Na seguridade, por sua vez, as reformas universalistas se mostraram mais efetivas em incorporar os trabalhadores da base. Para Solano (2019), esses sistemas focalizados criaram um tipo de cidadania social inferior, pelo seu baixo custo, por se pautar por programas de assistência social por vezes provisórios, e aprofundar o caráter segmentado dos sistemas de proteção social.

Na verdade, a expansão das políticas focalizadas foi uma tendência geral, na forma de políticas de assistência social, das pensões mínimas para idosos sem cobertura e dos PTCs. A distinção reside no grau com o qual tais políticas foram articuladas a outras medidas que buscavam a universalização (ROFMAN; APELLA; VEZZA, 2013). Um elemento comum com os países do Leste Asiático que pressionou o avanço dessas políticas focalizadas foi a insuficiência dos sistemas de capitalização individual – aos quais muitos países latino-americanos transitaram na década de 1990 – em proteger os riscos sociais no contexto de globalização. As baixas taxas de reposição e a queda das contribuições aumentou nesses países a pobreza entre idosos, suscitando o desenvolvimento de políticas de renda básica (DIOS, 2019; CRUZ-MARTÍNEZ; FAULBAUM; LEYER, 2021).

Em suma, os Estados de bem-estar *alto-pioneiros* (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) permaneceram com os maiores níveis de cobertura e gasto social e foram neles cujas reformas, nos anos 2000, ocorreram no sentido mais universalizante. No entanto, dentro desse grupo, Argentina, Brasil e Uruguai se distinguem pela maior parte do sistema de seguridade ser ainda de repartição pública e apresentarem quase o dobro do gasto público nesta política comparado à Costa Rica e ao Chile. Este país, mesmo tendo fortalecido o componente público nos últimos anos, permanece com um sistema majoritariamente privado calcado na lógica de proteção individualizada dos riscos, enquanto que o sistema costarriquenho mantém a repartição pública, mas inseriu já nos anos 2000 um sistema complementar de capitalização individual privado.

Tabela 25 - Síntese das transformações nas políticas sociais na América Latina, 2000–2015.

País	Legado	Reforma	Ênfase da reforma	Gasto social (% PIB)	Cobertura (% PEA)	Políticas Familiares
<b>Universalizantes</b>						
Brasil	R	R	Universalistas\Focalização	21,6	54,5	Residual
Argentina	PA	R	Universalização\Focalização	20,4	50,1	Residual
Uruguai	M	M	Universalização\Focalização	20,0	73,0	Cuidados idosos e crianças
Costa Rica	R	M	Universalização\Focalização	17,9	56,4	Cuidado idosos e crianças
Chile	CIP	CIP-Int	Universalização\Focalização	13,2	55,7	Cuidado idosos e crianças
<b>Híbridos</b>						
Bolívia	CIP	CIPU	Universalização\Focalização	11,6	12,27	Residual
Equador	R	R	Universalização\Estratific.\Focalização	5,4	31,0	Residual
<b>Estratificados</b>						
Colômbia	PA	PA	Estratificação\Focalização	10,7	26,0	Residual
México	CI	CI	Estratificação\Focalização	10,1	34,7	Residual
Peru	PA	PA	Estratificação\Focalização	8,3	19,1	Residual
<b>Residuais</b>						
Honduras	R	R	Sem reformas	9,7	18,5	Residual
El Salvador	CI	CI	Focalização	7,7	23,2	Residual
R. Dominic.	CI	CI	Focalização	6,2	27,0	Residual

Legenda: (CIP) Capitalização individual; (CIP-INT) Capitalização com componentes públicos; (CIPU) Capitalização individual pública; (R) Repartição; (M) Misto; (PA) Paralelo.

Fonte: Elaboração própria a partir de De Mesa (2019), CEPAL e Banco Mundial

Entre os Estados de bem-estar *intermediários*, houve a maior expansão relativa dos níveis de cobertura, embora em termos absolutos ainda estejam abaixo dos países *alto-pioneiros*. A principal estratégia foi de segmentação, com exceção da Bolívia cuja reforma sustenta um caráter mais híbrido, com a reestatização do sistema de seguridade social – que seguia o modelo chileno –, a flexibilização de critérios para o acesso à previdência e a implementação de uma política de renda mínima de caráter universal (FLEURY, 2017; DE MESA, 2019). De caráter híbrido também foram as reformas no Equador que promoveu a universalização na saúde, ao passo que na seguridade lançou mão de sistemas segmentados e do PTC. Finalmente, os países *baixo-tardios* também expandiram os níveis de cobertura, alcançando os níveis dos países *intermediários*, e fortaleceram os componentes públicos nos sistema de seguridade social, mas quase inteiramente por meio das políticas de assistência social, bem como perpetuaram a lógica de individualização dos riscos (com exceção de Honduras).

## 4 DETERMINANTES DO GASTO SOCIAL E DA REDISTRIBUIÇÃO

A fim de investigar os fatores que promoveram a expansão dos Estados de bem-estar tardios, entre os anos 1990 e os anos 2000, empreendo neste capítulo uma análise quantitativa. Examinamos os determinantes do gasto social desagregado (% PIB) – educação, saúde e seguridade social – e da redistribuição – mensurada pela diferença entre Gini de renda de mercado e Gini de renda disponível – na América Latina e no Leste Asiático, entre 1995 e 2015. O método empregado será o *time series cross-sectional* (TSCS) por meio do modelo dinâmico *Error corrected model* (ECM) cujos fundamentos e as razões de sua escolha já foram descritos no capítulo 1. Em conformidade com as hipóteses gerais desta tese, testo neste capítulo os postulados da teoria de recursos de poder (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012), da hipótese de eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001) e do duplo movimento (POLANYI, 1980).

Dito isso, resta pontuar que o capítulo se estrutura em três seções: na primeira, introduzo as variáveis dependentes operacionalizadas nos modelos e os respectivos indicadores utilizados para mensurá-las; na segunda, apresento as variáveis independentes; por último, serão exibidos os testes estatísticos e, em seguida, a análise dos resultados.

### 4.1 Variáveis dependentes

Como dito no primeiro capítulo, a principal variável empregada na literatura como *proxy* de Estado de bem-estar é o gasto social. Além disso, como pôde ser observado nos capítulos 2 e 3, há diferentes formas de mensurá-lo: em proporção com o gasto governamental e per capita. A opção pela métrica em proporção com o PIB se justifica não apenas por ser a mais usual, mas também porque as séries históricas estão mais disponíveis neste formato.

Convém atentar, por outro lado, que a validade deste indicador se difere entre os Estados de bem-estar pioneiros e Estados de bem-estar tardios. Em particular para a América Latina, argumenta-se que a seguridade social é por vezes regressiva (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008), conferindo, por exemplo, sistemas de aposentadoria privilegiados a determinados grupos. Por isso, nos modelos de Huber e Stephens (2012), analisa-se conjuntamente a desigualdade (Gini) e a pobreza, no intuito de captar como os esforços sobre a expansão das políticas sociais têm se revertido efetivamente em redistribuição. Subjaz nessas variáveis, entretanto, uma limitação, na medida em que podem ser afetadas por fenômenos exógenos, reflexos de contingências econômicas, ao invés de exprimirem o desenvolvimento das políticas sociais *per se*.

Com vista nisso, proponho a incorporação de outro indicador na análise: a diferença

entre Gini de renda de mercado – desigualdade nos rendimentos pré-transferências – e Gini de renda disponível – desigualdade pós-transferências – que diz respeito ao impacto das transferências e impostos sobre a distribuição de renda. Em outras palavras, seu valor repousa diretamente sobre a ação do Estado na redistribuição de renda. Esse indicador foi proporcionado pelo *Standardized World Income Inequality Database* (SWIID)<sup>88</sup> que mesclou diferentes séries do Gini pré-transferências e pós-transferências, unificando-as por meio de *machine learning* e tendo por referência os dados do *Luxembourg Income Studies* (LIS).

Em suma, quatro variáveis dependentes serão operacionalizadas: gasto público em **Educação (% PIB)**, gasto público em **Saúde (% PIB)**, gasto público em **Seguridade social (% PIB)** e **Redistribuição** (diferença entre Gini pré e pós transferências).

## 4.2 Preditores

Os preditores selecionados relacionam-se às teorias que subsidiam as hipóteses norteadoras deste estudo. Quanto à teoria de recursos de poder, suas principais variáveis explicativas – no âmbito da literatura dos Estados de bem-estar tardios – reportam-se à democracia (HAGGARD; KAUFMAN, 2008), ao domínio de governos de esquerda no Executivo ou à proporção de parlamentares de esquerda nas câmaras baixas (HUBER; STEPHENS, 2012). À mensuração da **democracia** faço uso da variável ordinal do *V-Dem*, dividida em três níveis: “autocrático” codificado como 0; “autoritarismo eleitoral” codificado como 0,5; e “minimamente democrático” codificado como 1.

Em relação à força dos partidos de esquerda, optei pelo indicador referente à **proporção de deputados de esquerda nas Câmaras Baixas**. Essa medida se correlaciona com a ascensão de partidos de esquerda no Executivo, controlando por aqueles governos cujo poder de agenda é baixo em função do predomínio de atores de veto conservadores no Legislativo (SANTOS; ALMEIDA; SILVA, 2019). Mais ainda, tal variável confere vantagens analíticas para o caso asiático, pois mesmo nas “partidocracias” como Hong Kong, Singapura e Malásia, a representação da oposição em suas câmaras legislativas nos últimos anos têm se ampliado, o que expressa certo grau de mudança nas correlações de forças políticas nestes países<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/>

<sup>89</sup> A exceção é o Vietnã em cuja câmara legislativa o Partido Comunista domina 100% das cadeiras. A China constitui um caso mais complexo, pois nota-se oito partidos minoritários no Congresso Nacional do Povo. No entanto, Lawrence e Martin (2013) afirmam que esses partidos detêm muito pouco poder e são em grande medida subordinados ao Partido Comunista. Por isso, codifiquei a China como um caso de completo domínio do Partido Comunista.

Por vezes embaraçosa, a definição das distintas ideologias partidárias enseja vasto debate na Ciência Política. Nos estudos comparativos sobre a América latina, Salej (2013) norteia-se pela classificação de Coppedge (1997 *apud* SALEJ, 2013), atualizada por Murillo, Oliveros e Vaishnav (2008 *apud* SALEJ, 2013), ao passo que Huber e Stephens (2014) elaboram uma tipologia própria acerca dos diferentes partidos de esquerda. Segura-Ubierto (2007) ancora-se no conceito de “presidentes com bases populares”, mas cuja definição padece de alargamento semântico, ao equivaler governos com ideologias diametralmente opostas<sup>90</sup>. Em relação ao Leste Asiático, não foi identificada qualquer classificação acadêmica a respeito das ideologias partidárias na região<sup>91</sup>.

Fortunadamente, nos últimos anos foi lançado o *V-party* (LÜHRMANN et al., 2020), um banco que agrega dados sobre partidos de 169 países entre 1900 e 2019, não apenas presentes no Executivo, mas também no Legislativo. Esse banco possui a vantagem de distinguir a orientação ideológica dos partidos ao longo do tempo e padece de poucas ausências, quase sempre daqueles com representação ínfima (em torno de 1 a 2 deputados) nos parlamentos. Quando necessário, preenchi-os autonomamente à luz da literatura.

Vale dizer que pautei-me em dois indicadores do *V-party* para codificar cada partido como de esquerda ou não: o primeiro referente à abordagem sobre a política econômica (*v2pariglef*) que se relaciona ao apoio de intervenção estatal na economia, ao aumento de gasto público e à tributação; e o segundo relativo ao modelo de políticas sociais (*v2pawelf*), isto é, se majoritariamente subscreve políticas universalistas ou políticas focalizadas. Nessa linha, admito como partidos de esquerda aqueles que posicionam-se entre centro-esquerda à extrema-esquerda na escala econômica, mas cuja agenda central nas políticas sociais não se restrinja a políticas focalizadas<sup>92</sup>. Uma vez que o *V-party* é elaborado por meio de *surveys* com pesquisadores locais, as concepções de esquerda estão

---

<sup>90</sup> Por exemplo, o autor equivale o governo de Carlos Lozada na Bolívia (1994–2003, *Movimiento Nacionalista Revolucionario*), de caráter neoliberal, a governos de orientação mais à esquerda como o de Salvador Allende (Partido Socialista, 1970–1973) no Chile.

<sup>91</sup> Hong (2014) os classifica em parte com base na *Database of Political Institutions*, mas que referem-se em grande medida à ideologia de partidos no Executivo. Os demais partidos são classificados autonomamente pelo autor.

<sup>92</sup> Ou seja, em consonância com a classificação de Esping-Andersen (1990), as políticas universalistas são associadas à tradição social-democrata, mais à esquerda, enquanto que as políticas focalizadas reportam à abordagem liberal. Decerto, no mundo real e nos Estados de bem-estar tardios, tal distinção não se expressa de forma dicotômica, senão em um continuum. Seja como for, creio que a variável do *V-party* capta bem essa dimensão, ao distingui-la em uma ordinal com 5 níveis: 0 – o partido não apoia qualquer política pública e se opõe a políticas de bem-estar; 1 – O partido apenas promove políticas de teste de meios; 2 – O partido promove principalmente políticas de teste de meios, mas com porção significativa de políticas universalistas; 3 – O partido promove igualmente políticas universalistas e de testes de meios; 4 – O partido promove principalmente políticas universalista, mas com porção significativa de teste de meios; 5 – O partido apenas promove políticas universalistas para todos os setores da sociedade igualmente. Considerei que para um partido de esquerda, um nível mínimo nessa escala seria o 3.



sujeitas a oscilar conforme o país, razão pela qual a defesa de políticas sociais universalistas constitui um controle crucial para estabelecer comparabilidade entre os partidos assim classificados nos variados contextos<sup>93</sup>.

Por outro lado, com base na literatura, preenchi alguns partidos sem codificação<sup>94</sup> e recodifiquei<sup>95</sup> principalmente outros três. Primeiro, o Partido Democrático do Japão (PDJ) é classificado como de centro por todos os anos 2000, convertendo-se em esquerda apenas em 2012. Tal classificação se contrasta com outras na literatura (HONG, 2014; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a) que julgo mais pertinentes, ao posicioná-lo como de centro-esquerda durante todo este período, na medida em que se firmou como a principal oposição ao Partido Liberal Democrático (PLD) – o partido conservador predominante no Japão – e se aproximou da mais notável organização sindical japonesa a *Rengō* (MIURA, 2012). Segundo, o *Partido de la Liberación Nacional* (PLN) costarriquenho é tipificado como de centro durante todos os anos 2000, porém recodifico-o como esquerda até a ascensão da *Acción Democrática* em 2009<sup>96</sup>. Por último, a Organização Nacional dos Malaios Unidos (ONMU), na Malásia, que é codificada em certos anos como de esquerda, porém trata-se de um partido conservador que tradicionalmente defendeu direitos sociais prioritários por razões étnicas (HUAT, 2005).

Outra variável explicativa central na teoria de recursos de poder é a força dos sindicatos. Na verdade, como já foi pontuado, tal variável é enfatizada sobretudo nas análises dos Estados de bem-estar pioneiros, enquanto que para os tardios ela não é considerada relevante, sob a justificativa de que, nesses cenários, sindicatos são fracos por razões históricas e estruturais (GOUGH; WOOD, 2004; HUBER; STEPHENS, 2012). Em oposição a essa perspectiva, levanto a hipótese de que tal dimensão também é im-

<sup>93</sup> Sob esse prisma, por exemplo, sigo o *V-party* em relação ao Partido Comunista chinês (PCCh) e ao Partido Comunista vietnamita, ambos classificados como de centro. Ainda que derivados da esquerda leninista e de defenderem um papel intervencionista do Estado na economia, no âmbito das políticas sociais, os governos presididos por tais partidos tradicionalmente favoreceram o mercado na provisão social (LONDON, 2018).

<sup>94</sup> Codificações próprias de partidos de esquerda: no Brasil, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV). No Chile, Partido Ecologista Verde e Partido Radical foram codificados como de esquerda. O primeiro defende pautas ambientais e o segundo está vinculado ao Partido Socialista. Na Colômbia, a União Patriótica que foi fundada com apoio da Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). No México, o *Partido Socialdemócrata* (PSD) e a *Nueva Alianza* (fundado pelos sindicatos de profissionais da educação).

<sup>95</sup> Por alguns anos, o Partido Liberal da Colômbia é concebido como de esquerda. No entanto, no contexto latino-americano dificilmente é adequado assim classificá-lo. Dentro do recorte analítico deste estudo, os governos de Partido Liberal liderados por Uribe se contrapuseram em grande medida aos governos da Onda Rosa. Mais recentemente, Luna e Kaltwasser (2021) destacam seu alinhamento com um discurso de extrema-direita.

<sup>96</sup> O PLN era tradicionalmente o partido social-democrata no país e o seu principal competidor era o conservador PUSC. O PLN é impulsionado definitivamente para o centro após o colapso do PUSC e o advento à esquerda do *Acción Cívica* (ROBERTS, 2013).

portante para a análise de países de capitalismo tardio. Sindicatos e outras organizações da sociedade civil, voltadas para fins políticos, são cruciais como atores de pressão para o impulsionamento de políticas sociais, para influenciar a opinião pública em defesa de determinadas agendas políticas, mas também para mobilizar resistência nas ruas quando direitos sociais estão sendo ameaçados. No que diz respeito aos sindicatos, contudo, mensurar sua força em países de capitalismo tardio não raro envolve entraves operacionais, na medida em que o principal indicador que traduz esta variável, a densidade sindical, é escasso, quer para a América Latina, quer para o Leste Asiático.

Como alternativa projeta-se o recém formulado **índice central da sociedade civil** (*Core civil society index*), do *V-Dem*, que se destina a mensurar a força da sociedade civil. Esta inclui “mas não se limita a estes, grupos de interesse, sindicatos, organizações religiosas (se elas são engajadas em atividades cívica ou políticas), movimentos sociais, associações profissionais, de caridade, e outras organizações não-governamentais” (COPPEDGE et al., 2019, p.235)<sup>97</sup>. A vantagem desse indicador se dá, na medida em que nele são incorporadas outras formas de ação coletiva, organizadas em torno de distintas identidades, não apenas a de classe, dimensão decisiva para a análise de países de capitalismo tardio. Compõem esse índice outros três indicadores: a) o nível de controle dos governos sobre a legalização de associações; b) o grau de repressão dos governos sobre tais organizações; c) e o grau de envolvimento das pessoas em organizações da sociedade civil. Como dito anteriormente, seus valores foram agregados por meio de *surveys* com pesquisadores especialistas no tema de cada país, composto de forma ordinal – 0 mais fraco e 1 mais forte – e depois convertidos em uma variável intervalar.

Naturalmente, ao não expressar diretamente dados objetivos (como número de associações ou de filiados a sindicatos), esse indicador possui certa desvantagem. Mas seu viés é reduzido substantivamente pelo fato de não expressar um subjetivismo individual, mas um agregado de diferentes percepções que se alicerçam em dados objetivos. Outra limitação decorre da ausência de discriminação da inclinação política dessas organizações da sociedade civil. Nestas podem estar inclusas associações que não são comprometidas com a redistribuição ou promoção de políticas públicas, mas, por exemplo, com o *lobby* em prol de medidas mais liberalizantes. No entanto, ao se projetar um grau maior de força da sociedade civil, vislumbra-se um cenário no qual os direitos de associação estariam sendo estendidos, de modo que todos os setores da sociedade teriam organizações em defesa de seus interesses, incluindo os grupos mais marginalizados. Nesse cenário, necessariamente associações com pautas redistributivas teriam um papel político mais proeminente, ainda

---

<sup>97</sup> “[...] but are by no means limited to, interest groups, labor unions, religiously inspired organizations (if they are engaged in civic or political activities), social movements, professional associations, charities, and other non-governmental organizations.”.

que outros grupos de interesses também fossem fortes<sup>98</sup>. Em suma, a hipótese é de que uma sociedade civil forte teria impacto de expansão das políticas sociais, na medida em que atores marginalizados contariam com um grau maior de ação coletiva e, portanto, com maiores recursos de poder para pressionar governos por redistribuição.

De forma complementar, ainda, é inserida ainda a **proporção de empregos na indústria** que reflete uma dimensão de força das organizações dos trabalhadores. Além de ser um setor em que há maior grau de sindicalização, os trabalhadores industriais têm como pretexto a interrupção da produção, gerando prejuízos diretos ao capitalistas. Isso lhes confere, portanto, maior poder de barganha para adquirir direitos sociais.

No que diz respeito à hipótese de eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001), a variável envolvida é a **abertura comercial** que, tradicionalmente, é mensurada pela soma das exportações e importações dividido pelo PIB. Espera-se uma correlação negativa com a seguridade social. Como já mencionado, o mecanismo da “eficiência” se daria pela pressão do empresariado sobre os governantes, à medida que se aprofundasse a liberalização comercial, no sentido de retrain os encargos trabalhistas, relacionados à seguridade social, de modo a reduzir custos e, por sua vez, adquirir competitividade. Ao mesmo tempo, tal processo estimularia o gasto em educação como forma de expandir o capital humano e, por conseguinte, a produtividade.

Foi incorporada na análise, ainda, uma *dummy* referente às crises financeiras. A hipótese é de que essa variável exerça um efeito positivo sobre o gasto em seguridade social e saúde, pois refletiria uma dinâmica polanyiana (POLANYI, 1980) de que as crises no mercado pressionariam a maior atuação estatal na proteção social.

Da mesma maneira, espera-se que as **taxas de desemprego** no longo prazo pressionem os sistemas de proteção social (AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005; MAYORAL; NABERNEGG, 2014), as quais transmitem a fragilidade do mercado como instância de provisão da sociedade e a maior demanda por seguro desemprego e assistência social. Foi utilizada a taxa de desemprego harmonizada pela OIT, no intuito de garantir a comparabilidade desse indicador de forma transversal e temporal.

---

<sup>98</sup> Na verdade, tais dimensões não são opostas. Mares (2001) em sua análise destaca que o grau de organização de associações da sociedade civil nos países nórdicos não é forte apenas nos sindicatos, mas também em associações patronais. O modelo nórdico se caracteriza, portanto, por dispôr de espaços de barganha com alto grau de institucionalização dos dois lados do conflito, isto é, entre capital e trabalho.

### 4.3 Controle

Na esfera das variáveis políticas, incorporei como controle o número de **atores de veto** que é examinado pelo indicador referente aos *checks in balances* do DPI (SCAR-TASCINI; CRUZ; KEEFER, 2018). Esse indicador busca mensurar em que grau o poder Executivo é limitado por outros poderes. Ao favorecer o *status quo*, espera-se que a maior presença de atores de veto exerça um efeito de contenção dos gastos e de limitação da redistribuição (TSEBELIS, 2002; SANTOS; ALMEIDA; SILVA, 2019).

No campo das variáveis relacionadas à globalização, junto à já mencionada abertura comercial, analisa-se também o **investimento direto externo** (IDE) em proporção com o PIB e o **índice de abertura financeira** ou de abertura de contas de capitais. A respeito do fluxo de capital estrangeiro, espera-se que, ao se orientar por vantagens tributárias e menores custos na produção, esta variável se associaria à contração dos gastos em seguridade social (GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005). No que se refere à abertura financeira, a literatura internacional ainda não identificou impactos robustos sobre as políticas sociais. A propósito da América Latina, Campello (2012, 2015) argumenta que após o processo de abertura financeira, nos anos 1990, os governos foram pressionados a se alinhar com a agenda defendida pelos atores provenientes deste setor, particularmente em contextos de baixa demanda de *commodities* no mercado internacional, quando dependem mais dos fluxos financeiros para promover crescimento. Essa agenda envolve a contenção fiscal para controlar a inflação e a manutenção de juros altos. Para mensurar o grau de abertura financeira, pautei-me por um dos índices mais amplamente empregados na literatura, formulado por Aizenman, Chinn e Ito (2010).

Conforme Avelino, Brown e Hunter (2005), o indicador relativo à **abertura comercial** é afetado por variações na **taxa de câmbio** as quais reconfiguram os termos de troca dos países no âmbito internacional. O **tamanho da população** também a influencia, na medida em que países com menor mercado interno tendem a depender mais do comércio exterior<sup>99</sup>. Por essa razão, as referidas variáveis foram inseridas como controle.

A variável **PIB per capita** – (dólares correntes PPP) remete à teoria da convergência (WILENSKY, 1974) cujo argumento enfatiza o papel do crescimento econômico como motor do avanço das políticas sociais. Em outras palavras, argumenta-se que o Estado de bem-estar é epifenômeno do desenvolvimento econômico.

A **taxa de mulheres empregadas em proporção com a força de trabalho** é incluída como controle, na medida em que a inserção deste segmento social no mercado de trabalho pode exercer efeito sobre o gasto social (mais pessoas em relações formais de trabalho) e sobre a redistribuição (maior difusão das relações assalariadas) (ARRETCHE,

---

<sup>99</sup> Agradeço ao economista Felipe Amaral por ter me atentado a essa questão.

2018). Também como controle da ampliação em seguridade social e saúde foi inserida a variável referente à **proporção de pessoas com mais de 65 anos**. À medida que a população envelhece, cresce a demanda por aposentadoria por velhice e, por sua vez, o gasto público com esse benefício. Nessa mesma direção, estabeleço como controle a proporção de população urbana que expressa em certa medida a difusão das relações assalariadas e, portanto, pode se correlacionar com a expansão da cobertura nos sistemas de seguridade. Ademais, o nível de **inflação** – mensurado pela taxa de crescimento dos preços no PIB (PPP) como um todo – foi estabelecido como controle: do ponto vista do gasto público, os choques nessa variável podem reduzir a receita dos governos e, ao mesmo tempo, pressionam a desigualdade (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001).

Para o gasto em educação estabeleceu-se como controle os anos médios de escolaridade, **índice de capital humano** da *Penn Table* (FEENSTRA; INKLAAR; TIMMER, 2015), pois países que já possuem maior grau de desenvolvimento em capital humano tendem a estabilizar o gasto em educação, enquanto os demais países necessitam impulsionar este investimento a fim de recuperar essa defasagem.

Finalmente, será analisada, ainda, a “capacidade fiscal”, dimensão enfatizada por Haggard e Kaufman (2008). Nessa dimensão, inserem-se a **dívida pública do governo central em proporção com o PIB** e as **receitas tributárias em proporção com o PIB**<sup>100</sup>. Quanto ao primeiro indicador, espera-se que seu crescimento limite o desenvolvimento do gasto social e, por consequência, reduza a redistribuição. No segundo indicador, a expectativa é de que seu aumento estimule a expansão do gasto social, porém dada a sua estrutura regressiva não exerça efeitos significantes sobre a redistribuição.

---

<sup>100</sup> O principal banco utilizado foi o *OECD tax base*: <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-database/>. Para certos países, em poucos anos, as séries foram complementadas com os dados da *IMF DATA*. Disponível em: <https://data.imf.org/>

Tabela 26 - Descrição das variáveis para o modelo TSCS.

<i>Variáveis</i>	<i>Descrição</i>	<i>Fonte</i>
<b>Dependentes</b>		
Gasto em Educação	Gasto público em educação (% PIB)	CEPAL (AL) e SPEED (LA)
Gasto em Saúde	Gasto público em Saúde (% PIB)	
Gasto em Seguridade Social	Gasto público em Seguridade social (% PIB)	
Redistribuição	Diferença entre Gini pré e pós transferências	SWIID
<b>Preditores</b>		
Deputados de esquerda	Deputados de esquerda nas câmaras baixas (%)	V-DEM
Índice da sociedade civil	Engajamento em organizações políticas da sociedade civil	V-DEM
Democracia	Aproximação de uma democracia liberal	V-DEM
Emprego indústria	Emprego na indústria (% emprego total)	OIT
Abertura comercial	Importações + exportações (% PIB)	Banco Mundial
Crise financeira	1 - crise financeira	Banco Mundial
Taxa de desemprego	Trabalhadores desempregados (% força de trabalho tot.)	OIT
<b>Controle</b>		
Carga tributária	Renda tributária total (% PIB)	OCDE
PIB per capita	PIB dividido pela população em U\$ correntes (PPP)	Banco Mundial
IDE	Investimento direto externo (% PIB)	Banco Mundial
População	População Total	Banco Mundial
Taxa de câmbio	Taxa de câmbio real	Penn Table
População acima de 65 anos	Proporção de pessoas acima de 65 anos	Banco Mundial
Dívida pública	Dívida do governo central (% PIB)	FMI
Inflação	Inflação	Banco Mundial
Atores de vetos	Números de atores de veto	DPI
Emprego feminino	Mulheres empregadas (% força de trabalho total)	OIT
Urbanização	Proporção de população urbana (% total)	Banco Mundial
Liberalização financeira	Múltiplas taxas de câmbio; Restrições nas transações das contas correntes e das contas de capitais	Aizenman, Chinn e Ito (2010)

#### 4.4 Teste

Como anunciado outrora, foram executados modelos para cada variável dependente, separadamente para o Leste Asiático, para a América Latina e outro modelo com ambas as regiões (Tabela 27). Neste último, que chamarei de modelo geral, cada região foi discriminada com *dummies*. Há que se atentar que seu poder explicativo mostrou-se inferior às análises separadas, dispondo de  $R^2$  mais baixos. Seu ganho analítico se dá, então, ao observá-lo em conjunto com os modelos para cada região, de modo a verificar a coerência dos efeitos das variáveis. Dada a crítica referente à suposta regressividade dos gastos sociais, especialmente na América Latina (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008), na Tabela 28 adiciono como variável dependente o grau de redistribuição das transferências públicas.

Os resultados demonstram, no geral, diferenças consideráveis entre a significância de variáveis para cada região. Isso sugere a influência de fatores específicos regionais que ao interagir com essas variáveis podem mudar seu efeito. Além disso, em alguns casos, verifica-se a alternância de efeito ou de intensidade na transição entre curto prazo e longo prazo, o que ratifica a adequação de um modelo dinâmico em vez de um estático (BOEF; KEELE, 2008).

Pode-se dizer, por outro lado, que os achados corroboram com muitas das hipóteses. Consistente com a teoria de recursos de poder, a proporção de deputados de esquerda no parlamento demonstrou efeito sobre o gasto em educação (América Latina) e em saúde (América Latina e Leste Asiático); efeitos estes que são confirmados no modelo geral. Mas tal variável se mostra mais relevante na América Latina, expressando um impacto de longo prazo nos referidos gastos sociais e sobre a redistribuição. No Leste Asiático, por sua vez, tal efeito sobre a política de saúde se arrefece ao longo do tempo. Interpreto essa distinção como decorrente da maior estabilidade das democracias na América Latina, nesse período, o que, portanto, facultou um papel mais duradouro dos atores de esquerda nesta região. Além disso, os partidos de esquerda latino-americanos possuem uma relação muito mais orgânica com a sociedade e, portanto, são mais competitivos eleitoralmente do que suas contrapartes asiáticas.

A hipótese de Huber e Stephens (2012) é, em grande medida confirmada, porém há uma distinção chave em relação aos seus achados sobre a América Latina cujo recorte temporal compreende de 1970 a 2007. Nesse estudo são assinalados os impactos da proporção de parlamentares de esquerda apenas sobre a redução da desigualdade e da pobreza, ao passo que a análise aqui realizada também os identifica sobre o gasto social. Uma das razões dessa diferença pode se relacionar à ausência de especificações dinâmicas no modelo (estático) dos autores (*op.cit*, p.138–140), inabilitando-os de captar efeitos de longo prazo, os quais se mostram mais relevantes na análise.

Tabela 27 - Gasto desgregado no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM)

	Leste Asiático			América Latina			Modelo geral		
	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>
$\Delta$ Deputados de Esquerda	-0.001 (0.002)	0.004** (0.002)	0.002 (0.004)	0.003 (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.005 (0.004)	0.000 (0.002)	0.002 (0.001)	-0.004 (0.003)
Deputados de Esquerda <sub>(t-1)</sub>	0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.004 (0.003)	0.006*** (0.002)	0.004*** (0.001)	-0.003 (0.003)	0.002 (0.001)	0.002*** (0.001)	-0.000 (0.002)
Sociedade Civil <sub>(t-1)</sub>				0.386 (0.431)	-0.127 (0.223)	1.549** (0.690)			
$\Delta$ Emprego Indústria	-0.012 (0.038)	-0.054** (0.024)	-0.015 (0.050)	-0.043 (0.033)	-0.019 (0.021)	0.012 (0.038)	-0.033 (0.026)	-0.043*** (0.016)	0.006 (0.028)
Emprego Indústria <sub>(t-1)</sub>	0.034** (0.013)	0.019*** (0.007)	0.030** (0.013)	-0.042** (0.019)	0.007 (0.009)	0.009 (0.025)	0.018*** (0.006)	0.010*** (0.004)	0.021*** (0.008)
$\Delta$ lnAbertura Comercial	0.191 (0.330)	-0.313 (0.213)	-0.717** (0.357)	-0.355 (0.346)	-0.597** (0.236)	-1.309*** (0.455)	0.362 (0.235)	-0.250* (0.143)	-1.052*** (0.312)
lnAbertura Comercial <sub>(t-1)</sub>	0.082 (0.143)	-0.154** (0.077)	0.066 (0.142)	0.290** (0.133)	0.210*** (0.080)	-0.842*** (0.185)	0.038 (0.067)	-0.015 (0.048)	-0.239** (0.109)
$\Delta$ Crise Financeira	0.022 (0.107)	-0.011 (0.079)	0.147 (0.171)	-0.181* (0.108)	-0.110 (0.082)	0.196 (0.189)	-0.052 (0.070)	-0.052 (0.054)	0.132 (0.126)
Crise Financeira <sub>(t-1)</sub>	-0.064 (0.125)	-0.102 (0.066)	0.372*** (0.126)	-0.202 (0.126)	0.014 (0.082)	0.094 (0.211)	-0.099 (0.075)	-0.063 (0.050)	0.098 (0.113)
$\Delta$ Democracia	0.034 (0.284)	0.442** (0.214)	0.045 (0.331)	-0.138 (0.192)	0.101 (0.138)	0.137 (0.258)	-0.046 (0.155)	0.292** (0.118)	0.108 (0.214)
Democracia <sub>(t-1)</sub>	-0.165	-0.035	0.303*	-0.110	0.027	-0.265	0.012	0.042	0.011



	(0.172)	(0.080)	(0.167)	(0.192)	(0.091)	(0.255)	(0.077)	(0.042)	(0.117)
Constante	1.276	2.540**	-3.104	-2.266	-2.289*	-0.227	-0.295	-0.126	-2.003
<i>rho</i>	0.046	-0.019	0.040	0.081	-0.320	-0.189	0.035	-0.061	-0.045
<i>N</i>	200	200	200	260	260	260	460	460	460
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.309	0.320	0.439	0.333	0.406	0.317	0.298	0.307	0.159

*Legenda:* \**p* – valor < 0,10 , \*\* < 0,05 , \*\*\* < 0,01; Δ Diferenciação; (t-1) Uma defasagem; Modelos sem efeitos fixos. Conforme o teste de multiplicadores de Lagrange, a inserção de uma variável dependente com uma defasagem foi suficiente para extrair a correlação serial em todos os modelos. Especificidades temporais apenas deram significantes para a seguridade social no Leste Asiático e para educação e saúde no Modelo Geral, em cujos modelos foram inseridas *dummies*. Para economizar espaço foram extraídas as variáveis de controle e variáveis que não apresentaram significância estatística em nenhum modelo. Os modelos completos estão em Apêndice: Tabela 37.

Tabela 28 - Redistribuição no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM)

	<i>Leste Asiático</i>	<i>América Latina</i>	<i>Modelo Unico</i>
$\Delta$ Deputados de Esquerda	-0.001 (0.001)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)
Deputados de Esquerda $_{(t-1)}$	-0.001 (0.001)	0.003*** (0.001)	0.000 (0.000)
Sociedade Civil $_{(t-1)}$		0.464*** (0.180)	
$\Delta$ lnAbertura Comercial	0.179* (0.104)	0.007 (0.149)	0.118 (0.091)
lnAbertura Comercial $_{(t-1)}$	-0.116** (0.054)	0.024 (0.094)	-0.021 (0.033)
Democracia $_{(t-1)}$	-0.012 (0.053)	-0.138** (0.069)	-0.059 (0.042)
Constante	1.630** (0.776)	-0.581 (0.843)	-0.241 (0.376)
<i>rho</i>	-0.139	0.183	0.070
<i>N</i>	190	260	437
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.423	0.248	0.134

Legenda: \* $p$  – valor < 0,10 , \*\* < 0,05 , \*\*\* < 0,01

Outra variável que tange à teoria de recursos de poder, o índice da sociedade civil, exerce efeito contundente sobre o gasto em seguridade social e sobre a redistribuição. Os coeficientes são superiores ao dos parlamentares de esquerda – conferindo-lhes maior peso em relação ao principal preditor da referida corrente teórica – e igualmente se manifestam em longo prazo. Isso corrobora com a hipótese de que forças redistributivas extra-institucionais importam. O aspecto regulatório sobre as organizações da sociedade civil e a garantia de direitos civis revelam-se também relevantes, uma vez que o índice de sociedade civil incorpora, ainda, o grau de liberdade de associação.

No entanto, não são identificadas evidências semelhantes relativas a tal índice no Leste Asiático. Embora resultados iniciais tenham indicado significância a 10% dessa variável na ampliação da redistribuição, testes posteriores acusaram a sua sensibilidade a mudanças brandas no modelo, denotando multicolinearidade<sup>101</sup>. Por isso, optei por extraí-la da análise referente a essa região. Interpreto essa distinção de resultados entre as regiões

<sup>101</sup> No caso da América Latina, a variável se manteve estável, mesmo com a extração de variáveis como desemprego o qual afeta uma das mais importantes organizações da sociedade civil: os sindicatos.

devido a menor difusão de garantias de direito civis, como liberdade de associação<sup>102</sup>, no Leste Asiático, o que limita a influência das organizações sociais nas políticas públicas.

Por outro lado, no Leste Asiático, mostrou-se relevante para todos os gastos no longo prazo a proporção de empregos na indústria, o que não se dá na América Latina. Tal diferença se relaciona ao fato de que na primeira região a globalização implicou a industrialização, ao passo que na segunda a desindustrialização. Portanto, pode-se dizer que, no Leste Asiático, a proporção de trabalhadores industriais constitui um diferencial na arrematação de recursos de poder.

A democracia demonstra impacto positivo relevante na seguridade e na saúde no Leste Asiático, porém em contraste com outros estudos (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005; KIM, 2015), não se identifica qualquer efeito na América Latina. Atribuo essa diferença com relação aos demais estudos a dois fatores. Primeiro, tais estudos abarcaram o período entre 1980 a meados da primeira década de 2000 e, portanto, captaram sobretudo o efeito de curto prazo das transições democráticas; período não abarcado pelo recorte temporal estabelecido na presente análise (1995–2015). Isso sugere que o efeito da democracia se arrefece no longo prazo e corrobora com a hipótese de que tal sistema político não constitui uma condição suficiente para promover a expansão do gasto social. No modelo geral, por exemplo, é captado apenas um efeito de curto prazo no gasto em saúde. No caso do Leste Asiático, essa questão assume mais relevância provavelmente pela maior difusão de regimes autoritários e por ter ocorrido transições democráticas mais tardias – como o caso das Filipinas, Tailândia e Indonésia que se consolidam a partir dos anos 2000 –; isto é, ambos os fatores aumentam a variação da variável democracia nesta região.

Do ponto de vista das variáveis relacionadas ao duplo movimento, no Leste Asiático, as crises financeiras correlacionam-se no curto prazo com o aumento do gasto na seguridade social – provavelmente por ensejar expansão do seguros-desemprego e da assistência social – e, no longo prazo, em saúde. Embora não se manifeste no modelo para a América Latina, foi identificado um efeito positivo geral no gasto em saúde no longo prazo, o que ratifica com a hipótese de duplo movimento. Frequentemente atrelado ao emprego formal, o acesso a seguros de saúde exclui a cobertura de trabalhadores desempregados, de modo que, em tempos de pico de desemprego, provocados pelas crises, governos são pressionados a criar mecanismos de assistência à saúde e ampliarem a provisão aos sistemas focalizados e subsidiados.

Em relação à chamada hipótese de eficiência os resultados são bastantes consistentes. Em ambas as regiões a abertura comercial se correlaciona à contração do gasto em seguridade social, assim como também é confirmada no modelo geral, embora esta

---

<sup>102</sup> Esse é o caso de países como China, Singapura, Malásia e Vietnã.

dinâmica seja mais intensa na América Latina. É interessante observar, por outro lado, que em ambos os modelos, o peso dessa variável sobre a seguridade social se atenua ao longo do tempo, ainda que mantenha o efeito negativo. No Leste Asiático, a abertura comercial mostra-se também relacionada à redução da redistribuição exercida pelo Estado, o que converge também com a hipótese da eficiência. Constatase, ainda, efeito positivo sobre a educação e sobre a saúde, no longo prazo, na América Latina. Para Kaufman e Segura-Ubiergo (2001), esse efeito deriva do aumento da competitividade catalisada pela abertura comercial que impulsiona governos a ampliar o investimento em políticas relacionadas ao capital humano.

Quanto à abertura financeira, seus resultados são em grande medida inconclusivos, correlacionando-se positivamente com o aumento do gasto em seguridade e de saúde, na América Latina, e negativamente, em saúde no Leste Asiática. Tal discrepância indica que o efeito dessa variável é condicionada pela interação com outros fatores. No limite, então, não se confirmaria a hipótese de Campello (2015), segundo a qual a abertura financeira exerceria estrangulamentos sobre políticas redistributivas via gasto. Mais robusto é o resultado do IDE (% PIB) que revela ter impacto positivo sobre a educação no Leste Asiático e no modelo geral (Tabela 27). A ausência desse efeito na América Latina interpela a diferença do papel desse tipo de investimento, entre as regiões, o qual no Leste Asiático incide majoritariamente sobre setores com alta sofisticação tecnológica que requerem mão de obra qualificada. A sua correlação com os investimentos em educação denota, por sua vez, o seu estímulo à formação de capital humano na região, ao passo que na América Latina este efeito não é captado em razão da predominância de IDE em setores de extração de recursos naturais cuja demanda por mão de obra qualificada é menor.

No plano econômico, o nível de desenvolvimento não demonstra impacto sobre a expansão do gasto social. Isso endossa uma discussão já consolidada na literatura (sobre os países da OCDE) (AMENTA, 2003; KERSTENETZKY, 2012) de que o desenvolvimento econômico não constitui condição suficiente para a expansão do Estado de bem-estar. Especialmente no que diz respeito ao crescimento do PIB per capita, os coeficientes expressam sinal negativo e, no longo prazo, efeito quase nulo.

Robustos são os efeitos da capacidade de tributação sobre o desenvolvimento do gasto social, revelando correlação positiva em todas as políticas sociais, bem como em todos os modelos. Mais do que isso, consistente também é o seu efeito redistributivo, no longo prazo, manifestando-se igualmente em todos os modelos. A dívida pública em proporção com o PIB não se mostra como um entrave à capacidade de expansão do gasto público social. No Leste Asiático, o modelo indica que o crescimento do gasto em saúde e em seguridade se fez a partir desse envidamento. Ambas as constatações problematizam a hipótese de Haggard e Kaufman (2008), segundo os quais a “capacidade fiscal” seria uma condição ao desenvolvimento do Estado de bem-estar. Tal argumento

assume a capacidade fiscal como constrangimento estrutural intrinsecamente econômico. Os achados aqui acusam, entretanto, que se trata principalmente de um embate político que envolve o potencial de tributação e, no limite, a escolha pelo endividamento.

Finalmente, O número de atores de veto exhibe um comportamento distinto entre as duas regiões. Se no Leste Asiático o efeito sobre a seguridade social (no curto e no longo prazo) é negativo, na América Latina, por sua vez, é positivo (no longo prazo). Tal ambivalência indica que essa dimensão interage com outros fatores. Como afirmam Huber e Stephens (2012), ao favorecer o *status quo*, atores de veto podem tanto refrear a expansão dos Estados de bem-estar, em tempos de bonança, mas também entravar o corte de políticas sociais nos contextos inclinados à retração. Nessa dinâmica pode residir tal caráter ambíguo dos resultados observados entre tais modelos.

#### 4.5 Resumo

Analizou-se neste capítulo os determinantes do gasto social e da redistribuição de renda no Leste Asiático e na América Latina para o período entre 1995 e 2015. Foi executado um modelo com estimador MQO, com correção de erros (PCSE), e ECM, o qual faculta a observação de efeitos em curto e em longo prazo das variáveis explicativas. Foram estimados modelos para a América Latina, outro para o Leste Asiático e, finalmente, incluindo todos os países com *dummies* para cada região. Os resultados mais consistentes entre ambas as regiões corroboram com os postulados da teoria de recursos de poder (HUBER; STEPHENS, 2012), com a hipótese de eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; KIM, 2015) e em certo sentido com o duplo movimento descrito por Polanyi (1980).

Em relação à teoria de recursos de poder, a presente análise confere algumas contribuições. Primeiro, extrapola conclusões feitas acerca da América Latina, no que diz respeito ao papel de parlamentares de esquerda sobre o Estado de bem-estar, ao Leste Asiático também. Nesta região, contudo, tal efeito se arrefece ao longo do tempo, enquanto que na América Latina se fortalece. Uma explicação possível para isso reside na instabilidade da democracia em muitos países do Leste Asiático cujo caso emblemático é o da Tailândia. Em 2001, foi eleito um governo com base popular, presidido por Thaksin Shinawatra (*Thai Raik Thai*), responsável pela construção de um sistema de saúde universal, que sofreu um golpe militar em 2006 (KAZMIN, 2007).

Segundo, o papel dos parlamentares de esquerda foi observado ainda sobre os gastos sociais desagregados, particularmente sobre a saúde e a educação, o que não havia ocorrido anteriormente (HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008), resultado ao qual os autores justificavam como reflexo do caráter regressivo desse dispêndio na América La-

tina<sup>103</sup>. Atribuo essa distinção de achados ao fato de que tais autores estimaram modelos estáticos que, enquanto tais, são inaptos de captarem efeitos em longo prazo, período em que se manifestaram no modelo dinâmico aqui estimado. Além disso, os achados desses autores (HUBER; STEPHENS, 2012) repousam sobre a desigualdade e a pobreza, enquanto que a presente análise identificou (para a América Latina) evidências do impacto dos parlamentares de esquerda diretamente sobre o grau de redistribuição exercida pelo Estado.

Foi verificado para a América Latina, ainda, que o fortalecimento de organizações políticas na sociedade civil – como sindicatos, movimentos sociais e ONGs – exercem um efeito mais robusto sobre a seguridade social e sobre a redistribuição do que a proporção de parlamentares de esquerda. Esse variável foi frequentemente negligenciada nas análises de recursos de poder em países não-ocidentais, por considerar tais organizações políticas débeis em comparação com as europeias (GOUGH; WOOD, 2004; GLATZER; RUESCHEMEYER, 2005). Contudo, esse efeito não é observado no Leste Asiático, tampouco no modelo geral, o que sugere a importância de outros fatores para a sua manifestação como a garantia do direito de associação ou ainda o vínculo de tais organizações com partidos políticos (muito mais disseminado na América Latina).

Por outro lado, outro achado da análise é que dado o avanço da industrialização em meio à globalização no Leste Asiático, a expansão de trabalhadores na indústria exerce efeito positivo em todos os seus gastos sociais. Trata-se de uma fonte crucial de recursos de poder, nessa região, que se recrudescer ao longo do tempo; dinâmica inversa a da América Latina em que se deu um processo de desindustrialização. Ainda assim, vale pontuar que o modelo geral – isto é, considerando ambas as regiões conjuntamente – confirma o efeito estatístico dessa variável. Atribuo esse resultado ao fato de que, se houve perda de efeito em termos longitudinais, do ponto de vista da comparação transversal seu impacto sobre o gasto social é ainda relevante na América Latina.

Em contraste com estudos anteriores (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008), a democracia expressa efeito positivo – sobre a saúde e a seguridade – apenas no Leste Asiático. Interpreto que essa distinção deve-se à maior incidência de regimes autoritários nessa região, conferindo-lhe em termos relativos maior peso da democracia sobre o gasto social. Do ponto de vista geral, os resultados indicam uma perda de efeito da democracia ao longo do tempo, contrariando a hipótese de que a disputa eleitoral seria suficiente para perpetuar as políticas sociais. Isso é corroborado pelo modelo geral que aponta efeito positivo desse regime político apenas sobre o gasto

---

<sup>103</sup> Na verdade, mais recentemente, Santos, Almeida e Silva (2019) identificam na América Latina efeito de presidentes de esquerda sobre o gasto social agregado quando há menos atores de veto (conservadores ou ideologicamente distantes do presidente) no Legislativo.

em saúde no curto prazo. Na América Latina, detecta-se, inclusive, correlação negativa sobre a redistribuição no longo prazo.

Bastante robusto é o resultado relativo à abertura comercial, consistente com a hipótese de eficiência (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001). Em ambas as regiões, nota-se o efeito de contração dessa variável sobre o gasto em seguridade. Ao mesmo tempo, a presente análise contribui com o achado referente à dinâmica temporal da abertura comercial, isto é, seu impacto de contração sobre a seguridade social se arrefece ao longo do tempo, embora mantenha-se significativa.

A dinâmica de duplo movimento Polanyi (1980) se mostra evidente para o Leste Asiático e no modelo geral. As crises financeiras se correlacionam sobretudo com o aumento do gasto em saúde no longo prazo.

Portanto, a presente análise permite observar não apenas as diferenças de efeitos entre curto e longo e prazo, mas também entre fatores que aparentam possuir um caráter mais generalizável (como partidos de esquerda, abertura comercial, empregos na indústria e carga tributária) e aqueles cujos efeitos – por vezes atestados em outros estudos – dependem na realidade de interações (democracia e força de sociedade civil). Embora ofereça algumas ferramentas importantes, análises quantitativas dificilmente captam tal complexidade. Diante disso, o próximo capítulo se destinará a explorar por meio de uma análise qualitativa tais interações.

## 5 A ECONOMIA POLÍTICA DOS ESTADOS DE BEM-ESTAR SOB A GLOBALIZAÇÃO

Nesse capítulo, prossigo com a investigação acerca dos condicionantes da expansão dos Estados de bem-estar tardios. Sirvo-me, desta feita, de um método qualitativo, o histórico-comparativo (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003), por meio do qual procuro enfocar as interações entre os desenvolvimentos das políticas sociais, o processo de globalização e a distribuição de recursos de poder. Para que essa análise seja exequível, entretanto, urge selecionar alguns casos, haja vista os 23 países que compreendem a amostra deste estudo.

Como método de seleção, sigo o referido por Gerring (2007) como “casos diversos”, voltado a apreender o maior grau de variação possível entre as principais dimensões explicativas e o objeto de estudo. Sob esse ponto de vista, interessa incorporar casos cujas relações com o fenômeno de interesse variem entre baixo, intermediário e alto desempenho. No presente estudo, tais aspectos tocam sobretudo a relação entre teoria de recursos de poder e o Estado de bem-estar. Em outras palavras, importa observar em que medida as diferentes composições de balanças de poderes se correlacionam aos distintos graus de expansão das políticas sociais.

A efeito de explorar tal variação, formulei o **índice de balança de poderes** (IBP) com o qual busco traduzir, aproximadamente, a correlação de forças numa dada sociedade, para, então, regredi-la com o gasto social (*proxy* de Estado de bem-estar). À luz dos achados no capítulo anterior e de evidências presentes na literatura, esse índice é calculado pela diferença entre forças políticas e institucionais pró e contra a redistribuição. As dimensões consideradas nesse índice reportam-se: a) ao grau de abertura política por meio do índice de poliarquia do *V-DEM* (LÜHRMANN et al., 2020); b) à força dos sindicatos por meio da densidade sindical<sup>104</sup>; c) à proporção de empregos no setor da

---

<sup>104</sup> Trata-se da proporção de trabalhadores formais afiliados a sindicatos. Os dados são provenientes da OIT<sup>105</sup> e da Visser (2019). Optei por esse indicador no lugar do índice de sociedade civil, porque quando mensurados a partir das médias temporais o primeiro apresenta maior variação do que o segundo o qual consiste numa variável ordinal.



indústria; d) ao grau de abertura comercial; e) às forças de esquerda<sup>106</sup>. A propósito da expansão das políticas sociais, enfatizo as médias do gasto social (% PIB) em seguridade e em saúde<sup>107</sup>, entre 2000 e 2015, mas também considero as estratégias de expansão da cobertura da proteção social delineadas nos capítulos 2 e 3.

A Figura 30, a seguir, expressa a substantiva correlação entre o IBP<sup>108</sup> e o gasto social (saúde e seguridade social) em proporção com o PIB. No topo à direita concentram-se os países com os maiores níveis nos dois indicadores, Argentina, Brasil, Japão e Uruguai. Como visto nos capítulos anteriores, além do gasto social, tais países realizaram reformas universalistas por meio da integração de outras categorias de trabalhadores nos sistemas de seguridade social principais, extensão da provisão pública de serviços de saúde e, em alguns casos (Argentina), reestatização da seguridade social. Assim, classifico tais países como *universalistas com maior esforço (UME)*.

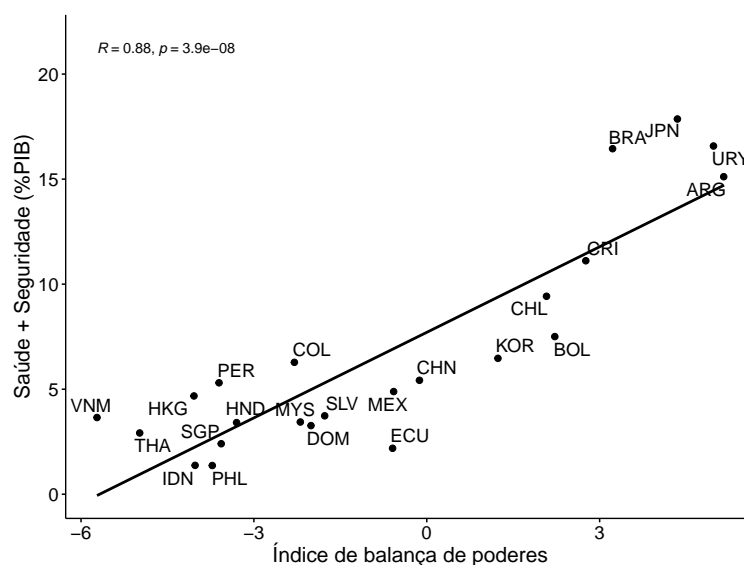
Abaixo dos *UME* na Figura 30 estão os países que conjugam IBP e gasto social intermediários, quais sejam: Chile, Costa Rica, Coreia do Sul, Bolívia e China. No entanto, há uma distinção crucial entre eles: os três primeiros lograram reformas universalistas similares àquelas mencionadas no grupo anterior, porém empregando um padrão menor de gasto. Por isso, classifico-os como países *universalistas com menor esforço (UmE)*. Em relação à China, embora tenha ocorrido um empenho de incorporação dos diferentes setores da força de trabalho nos sistemas de proteção social, estes reproduzem, ainda, a estratificação entre trabalhadores rurais e urbanos (além de trabalhadores do setor privado e trabalhadores das empresas públicas). Na Bolívia, por sua vez, ainda que muitas medidas de incorporação social tenham sido logradas, os sistemas contributivos persistem com os menores níveis de cobertura da América Latina (apenas 20% do PEA). O

<sup>106</sup> Utilizo a classificação do *V-Party*. Desta vez, mensuro essa dimensão pela dominância de partidos de esquerda no Executivo, pois as médias temporais da proporção de parlamentares desta vertente ideológica expressaram uma variância muito menor. Codifico como de esquerda apenas os governos com pelo menos dois mandatos seguidos, entre 1995 e 2015. Trata-se de um prazo mínimo para que mudanças mais relevantes e cumulativas sejam logradas no campo das políticas sociais. Considero, ainda, as bases principais de apoio social do partido e o seu vínculo com movimentos sociais e sindicatos. Estabeleço, assim, uma variável ordinal entre partidos de esquerda dotados de vínculos com movimentos sociais e sindicatos, e aqueles desprovidos de tais bases e que operam sob o mecanismo *top-down* de formulação de políticas sociais. A distinção dos grupos de apoio é realizada também à luz dos dados do *V-Party* (Apêndice: Tabela 39).

<sup>107</sup> Embora no capítulo anterior tenha se identificado efeito da proporção de parlamentares de esquerda sobre o gasto em educação, é preciso assumir que nessa variável subjaz uma dinâmica própria. Ao envolver a formação de capital humano e sustentar, por sua vez, valor instrumental entre as distintas estratégias de desenvolvimento econômico, isso torna a relação dessa variável com a distribuição de recursos de poder mais opaca.

<sup>108</sup> O IBP foi construído, então, calculando-se a média temporal das variáveis contínuas – a exceção foi a densidade sindical cuja disponibilidade dos dados é reduzida – e, então, todos os indicadores foram convertidos em z-scores. Em seguida, somou-se todos os valores, subtraindo os da abertura comercial e da proporção de trabalhadores informais (Apêndice: Tabela 40). Quanto maior o valor índice, maiores são as forças em prol da redistribuição.

Figura 30 - Correlação entre IBP e gasto social (Saúde + Seguridade) na América Latina e no Leste Asiático, 1995 – 2015



Fonte: V-DEM, CEPALstat, OCDEstat e SPEED

principal mecanismo de expansão da provisão social foi por meio da política de renda mínima (*Renta dignidad*) que, apesar de focalizada, possui uma dimensão universalista ao vincular-se à cidadania e cobrir 90% do público alvo (Ver capítulo 3). Dito isso, China e Bolívia são identificados como casos *Híbridos*.

No canto esquerdo da Figura 30 concentra-se a maior porção dos países da amostra, os quais dispõem dos menores níveis de gasto social e menor IBP. Para além da dimensão do gasto, vale atentar aos países com sistemas de capitalização individuais (em muitos casos privados) e cuja expansão da proteção social se deu pela via das políticas de renda mínima e assistência social. Esses países foram classificados como *individualistas-residuais*; são eles: El Salvador, República Dominicana, Honduras<sup>109</sup>, Singapura, Hong Kong e Malásia. Eles possuem substantivas semelhanças com suas contrapartes regionais: os centro-americanos são democracias recentes com domínio tradicional de elites agroexportadores e intenso grau de abertura comercial, ao passo que as referidas ex-colônias britânicas asiáticas são partidocracias com os maiores níveis de integração global do mundo e no caso de Hong Kong e Singapura com níveis superiores de desigualdade do que os demais NICs.

<sup>109</sup> Apesar de manter o sistema de repartição em contraste com os demais países, o mecanismo de expansão das políticas de Honduras foi em grande medida PTC, como visto no capítulo 3.

Isso posto, realizo, a seguir, a análise histórico-comparada dos países supracitados. Dedico uma seção a cada um dos grupos mencionados, na seguinte ordem: *UME*, *UmE*, *Híbridos* e *Individualistas-residuais*. As dimensões que serão enfatizadas, nessa análise, remetem: a) ao legado das políticas sociais; b) às estratégias de desenvolvimento – abertura comercial, IDE e abertura financeira –; c) aos regimes políticos; d) e às coalizões sociais (partidos, elites e organizações da sociedade civil) que promoveram a expansão dos Estados de bem-estar. Ao final, delincho um resumo dos achados provenientes da análise.

## 5.1 Universalistas com maior esforço

### 5.1.1 Japão

Tradicionalmente considerado um mercado fechado, o Japão conserva restrições relevantes a importações agrícolas e de bens manufaturados sofisticados. Em função da sua adesão à OMS e da crescente pressão dos Estados Unidos, a partir dos anos 1990, deu-se início a um processo mais enfático de abertura comercial por meio da criação de blocos comerciais, sobretudo entre países asiáticos. Contudo, essas iniciativas não se consolidaram e, a partir dos anos 2000, foram revertidas. O Partido Liberal Democrático (PLD), hegemônico no governo japonês desde os anos 1960, anuncia uma mudança de estratégia em direção ao estabelecimento de acordos bilaterais, negociando separadamente com cada país (PAK; PARK et al., 2006; SOLÍS, 2010). Segundo Solís (2010), a estratégia de bilateralização se converteu numa abertura assimétrica, pois abriu para o setor no qual o Japão era competitivo, a indústria, mas manteve as proteções à agricultura. Na verdade, com a crescente competição da China, medidas protecionistas também foram introduzidas na indústria, em decorrência da crescente pressão das associações de representantes deste setor (YOSHIMATSU, 2003).

Desde os anos 1950, a agricultura é protegida pelo governo com subsídios e controle de preços a fim de, entre outros fatores, evitar que a volatilidade da rentabilidade deste setor – sobretudo na produção de arroz – gerasse uma onda migratória das zonas rurais para os centros urbanos. Sob esse baluarte, agricultores organizaram-se politicamente ao longo do tempo, institucionalizando uma associação bastante influente, os *Nokyo*, que têm ampla capilaridade entre os trabalhadores rurais, porque prestam-lhes serviços com apoio financeiro do governo. Ademais, a importância política das regiões agrícolas relaciona-se ao fato de que muitas delas são *swing states*, isto é, Estados nos quais não há nítida inclinação partidária e que, por isso, a vitória neles torna-se decisiva em meio à competição eleitoral japonesa. Assim, os *Nokyo* consolidaram-se como uma base sólida de mobilização eleitoral do PLD, entre os agricultores, e como notáveis atores que exercem *lobby*

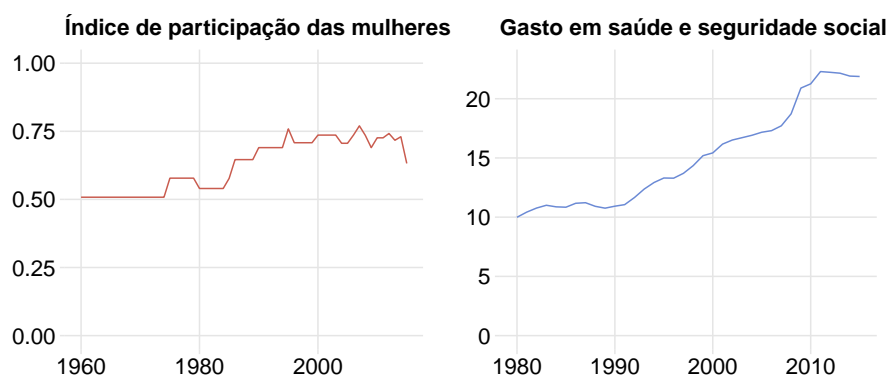
para a manutenção de políticas protetivas no governo japonês (SOLÍS, 2010; HORIUCHI; SAITO, 2010). Além dessa base agrícola, na coalizão social do PLD integram-se, ainda, grandes e médios empresários, dependentes de proteções governamentais e que compunham parte da máquina eleitoral deste partido (ESTEVEZ-ABE, 2008).

Se o Japão manteve suas relações comerciais fechadas, em comparação com outros asiáticos, no campo financeiro, em contrapartida, houve intensa abertura. Iniciada na década de 1970 e aprofundada nos anos 1990, as reformas implicaram no desmantelamento do sistema financeiro centralizado, característico ao período desenvolvimentista, por meio da privatização de diversas instituições e internacionalização dos principais bancos japoneses. O objetivo do PLD era internacionalizar o mercado financeiro de Tóquio – tal qual o de Nova Iorque e de Londres – (LECHEVALIER; DEBANES; SHIN, 2019); estratégia funcional para o desmembramento da cadeia produtiva das empresas japonesas pelo Leste Asiático, o que tornou o Japão a principal fonte de IDE desta região (MEDEIROS, 1997; ELSON, 2013).

A mais longeva democracia da Ásia, a japonesa, foi instaurada no pós-guerra, em 1946, com uma constituição inspirada na britânica, sob um desenho bicameral e já àquela altura com ampla garantia de direitos políticos e civis. Em 1955, os dois principais partidos se fundiram, formando o PLD cuja presença no governo estendeu-se até os anos 1990 (MIURA, 2012; HADDAD, 2017) e sob a liderança do qual os primeiros programas de seguro foram inseridos, no pós-guerra. Esse processo se relaciona ao recrudescimento dos grupos de esquerda, nos anos 1950, mediante à expansão eleitoral do Partido Socialista do Japão (PSJ) – que conquistou mais de 1 terço das cadeiras no parlamento – e à eclosão de greves por melhorias salariais no setor industrial. É nesse contexto que a legislação social é introduzida e, a partir de 1961, universalizada para além dos trabalhadores industriais. Portanto, de cunho conservador, o PLD não se alinhava programaticamente a tais políticas, mas instrumentaliza-as para manter sua hegemonia política diante da emergência da esquerda (PENG, 2005; ASPALTER; LIU, 2017).

No fim dos anos 1970 e em meados dos anos 1980, a economia japonesa foi atingida pelas crises do petróleo, contexto que facultou a ascensão da agenda de austeridade fiscal. Nessa direção, o PLD corta benefícios, amplia critérios de elegibilidade para acessá-los e introduz taxas extras (desembolso direto) nos serviços de saúde. Um dos setores mais afetados por tais inclinações foram os benefícios familiares cujos cortes provocaram o descontentamento das mulheres beneficiárias que reagiram por meio do engajamento em associações civis (PENG, 2005). O índice do *V-Dem* (Figura 31) expressa um avanço de engajamento das mulheres nessas associações sobretudo a partir da década de 1980. Uma das mais notáveis é o Comitê das Mulheres para a melhoria de uma sociedade idosa

Figura 31 - Índice de participação mulheres na sociedade civil e gasto em seguridade e saúde (% PIB), Japão, 1960 e 2015



Fonte: V-DEM e OCDE

(CMMSI)<sup>110</sup> que amplia progressivamente a sua influência em nível nacional fortalecendo seu poder de *lobby*. A pauta dessas associações arregimenta crescente apoio na sociedade em reflexo do acelerado processo de envelhecimento populacional que, associado à progressiva inserção das mulheres no mercado de trabalho, propulsionou a demanda por serviços de cuidado com idosos (PENG, 2005).

No fim dos anos 1980, contudo, eclode uma bolha financeira da qual deriva uma recessão econômica que implica, por sua vez, a primeira derrota do PLD, propiciando o advento do PSJ<sup>111</sup>, em 1992. O PSJ já vinha acenando para as eleitoras, encorajando candidaturas femininas nos distritos, e o Novo Partido do Japão (NPJ) – pequeno, mas em ascensão – tencionava ampliar a sua base estreitando os vínculos com as associações de mulheres (PENG, 2005). Assim, a primeira coalizão governamental sem a participação do PLD, introduz a proposta do “Plano Anjo”<sup>112</sup> que previa a expansão de políticas familiares, com extensão de creches, bem como a melhoria de benefícios para mães solteiras. Inseriu-se, ainda, um subsídio salarial para trabalhadores idosos e incrementou-se a política da remuneração da licença maternidade (ESTEVEZ-ABE, 2008).

Em 1994, o PLD retorna ao governo, porém em virtude de uma reforma eleitoral realizada neste mesmo ano, o número de cadeiras com representação proporcional é am-

<sup>110</sup> Tradução de “Women’s Committee for the Improvement of an Ageing Society” (PENG, 2005).

<sup>111</sup> No interregno de 3 anos, governaram também o Novo Partido do Japão e o Partido Renovador, o PSJ governou a maior parte do tempo, por dois anos.

<sup>112</sup> Essas propostas foram aprovadas em 1994, quando o PLD volta ao governo, porém foi uma iniciativa da coalizão socialista (ESTEVEZ-ABE, 2008).

pliado<sup>113</sup>, impelindo o partido eleito a estabelecer uma coalizão que é selada com o PNJ e com seu o tradicional rival, o PSJ. O PLD mostrou-se disposto a dividir o governo, mantendo o Keigo Ouchi (PSJ) no Ministério do Bem-estar, e deu cabo a diversas iniciativas realizadas no curto período do governo anterior, além de desenvolver uma nova legislação social que atendia as bases do PSJ (os sindicatos) e o NPJ (as associações de mulheres). Na prática, foi um embate de forças, mediante a base do PLD exercendo o papel de cortar a generosidade dos benefícios propostos pelos outros partidos mais à esquerda integrantes da coalizão. Por exemplo, a tentativa de expandir a licença maternidade remunerada por um ano, como pressionavam a sua base sindical, resultou, na verdade, na aprovação de uma extensão até os três meses (ESTEVEZ-ABE, 2008; MIURA, 2012).

É sob essa coalizão que as principais reformas de expansão da proteção social do Japão se dão em meio ao processo de globalização. Nesse contexto foi lançado o plano *Golden Age* que inseriu um programa de seguro compulsório para idosos, financiado em parte por contribuições e de outra parte por impostos, garantindo uma série de serviços de cuidado e de saúde para esse setor (ASPALTER; LIU, 2017). Estevez-Abe (2008) afirma que, por pressão da base sindical vinculada ao PSJ, este foi o governo em que houve a maior expansão de benefícios para trabalhadores assalariados e sindicalizados. Como se observa na Figura 31, durante os anos 1980, o gasto em seguridade social no Japão oscilava entre 5% a 6%, é após a ascensão do PSJ e sua posterior composição com o PLD quando este teto é ultrapassado e cresce de forma constante. Nesse período, o CMMSI passou a ter acesso direto ao *policymaking*, com representação no Conselho Consultivo do Ministério da Saúde e do Bem-estar, lutando para o reconhecimento do serviço de cuidado como universal e não vinculado a sistemas de seguros. No entanto, as propostas dessa associação passaram a sofrer resistência de membros internos do PLD e do Conselho Consultivo, resultando, portanto, no modelo de financiamento dividido entre contribuições e impostos. Tal associação estabelece aliança, mais tarde, com o emergente partido de oposição, Partido Democrático da Japão (PDJ) que vence as eleições em 2008 (PENG, 2005; PENG; WONG, 2010).

O PDJ foi fundado em 1996 e, ao longo dos anos 2000, aglutinou políticos dissidentes do PLD e do PSJ e de outros pequenos partidos. Possui contradições internas, porque agrega conservadores e progressistas, embora tenha uma base sobretudo urbana e, devido à crescente irrelevância do PSJ, converteu-se no principal partido de oposição ao PLD (MIURA, 2012). Seu papel de liderança na oposição o uniu a mais influente confederação sindical japonesa, a *Renqō*, que tornou-se a sua principal base eleitoral, impulsionando o PDJ para a centro-esquerda. Em 2007, o PDJ obtém a maioria na Câmara

---

<sup>113</sup> Trata-se do país com o maior número de cadeiras proporcionais do Leste Asiático, região que, embora muitos sistemas políticos tenham aderido ao sistema misto, predomina a representação majoritária.

Alta, impelindo a divisão do governo com o PLD e bloqueando maiores tentativas de desregulamentação do mercado de trabalho. Após a crise financeira de 2008, o PDJ vence nas duas casas, conquistando o governo sob uma coalizão com o PSJ e o PNJ (MIURA, 2017; FLECKENSTEIN; LEE, 2017b).

No âmbito das relações entre capital e trabalho, os sindicatos se enfraqueceram, haja vista a queda constante da proporção de filiados, de 30% dos assalariados na década 1980 para 17% em 2019<sup>114</sup>. Ademais, os níveis de salários têm caído e a desigualdade entre eles têm se ampliado, o que se relaciona ao processo de flexibilização realizado pelo PLD nos anos 1990 que redundou na dualização do mercado de trabalho com a proliferação de trabalhadores de meio período e trabalhadores temporários (MIURA, 2017), os quais passaram a representar 25% do emprego total<sup>115</sup> e que dispõem de menos direitos do que os trabalhadores de tempo integral. Diante disso, a *Rengō* iniciou uma política de estímulo à sindicalização dos trabalhadores de meio período que, apesar de insuficiente, mostrou-se efetiva, dado o crescimento de 2% de filiação, em 1990, para 7,9% em 2019 (VISSER, 2019), formando uma coalizão entre trabalhadores regulares e não-regulares. Mais do que isso, a *Rengō* trouxe a demanda dos trabalhadores não-regulares para dentro do PDJ que restaurou um conselho consultivo, com representação tripartite, a respeito da política trabalhista por meio do qual medidas de proteção a estes trabalhadores foram expandidas (KEIZER, 2019). Contudo, o PSJ saiu da coalizão em 2010, fragmentando a base de apoio nos movimentos sindicais e, além disso, o PDJ defrontou-se com constrangimentos econômicos, após uma nova recessão em 2011, o que o fez implementar muito menos do que havia prometido em campanhas, além de envolver-se em escândalos de corrupção, resultando no retorno do PLD em 2012 (MIURA, 2012; FLECKENSTEIN; LEE, 2017a). De todo modo, nota-se um substantivo incremento do gasto em saúde e em seguridade durante a sua gestão entre 2009 e 2011 (Figura 31).

Em suma, as principais reformas de expansão do Estado de bem-estar japonês, sob o processo de globalização, se dá após a crise econômica e a realização de uma reforma eleitoral, no início dos anos 1990, que romperam com o domínio do PLD e permitiu a ascensão de partidos de esquerda com base em movimentos sociais entre 1993 e 1997. Movimento similar se deu após a crise de 2008 com o advento do PDJ, mas que, embora tenha expandido as políticas familiares e o gasto social, exerceu um impacto menor na mudança de trajetória das políticas sociais em razão de uma coalizão política instável e de constrangimentos econômicos. Foi, portanto, a coalizão a partir de 1993 que promoveu as mudanças institucionais mais significativas e que contou com a volta do PLD em 1996 na presidência. No entanto, como afirma Estevez-Abe (2008), sob o domínio único do

---

<sup>114</sup> Disponível em: <http://stats.oecd.org/>. Acesso em: 27/7/2021

<sup>115</sup> Disponível em: <http://stats.oecd.org/>. Acesso em: 27/7/2021

PLD tais reformas jamais teriam sido realizadas, tendo em vista que este partido vinha adotando uma política neoliberal desde 1980. É verdade que o PLD retoma a hegemonia, sem a participação de partidos de esquerda, a partir de 1997 e o gasto social se mantém numa trajetória crescente. Isso se explica, pois, as políticas promovidas sob a coalizão anterior criaram grupos de interesses (*stakeholders*) e parte dos movimentos e ONGs em defesa dos direitos das mulheres foram incorporados durante um período no *policymaking* dos governos do PLD (PENG, 2005). Mas acima de tudo, a demanda para as políticas de cuidado teve um aumento retumbante, diante do acelerado processo de envelhecimento populacional. Alguns autores (ASPALTER; LIU, 2017) tendem a interpretar, contudo, a evolução do Estado de bem-estar japonês como uma resposta a esse envelhecimento, desconsiderando a dinâmica política deste processo.

### 5.1.2 Brasil

O Brasil teve experiências democráticas exíguas e um dos regimes militares (1964–1985) mais longevos da América do Sul. O sistema partidário da Constituição de 1946 foi desmembrado durante a ditadura que constituiu um bipartidarismo próprio. Deste derivou os partidos que emergiram durante o processo de democratização nos anos 1980, sobretudo da ala de oposição à ditadura representado pelo MDB, resultando, contudo, em um dos sistemas partidários mais fragmentados da América Latina (SAMUELS; ZUCCO, 2018). Em contraste como o Chile, o Brasil rompeu com o regime militar ao estabelecer uma nova Constituição que foi formulada em meio a um processo de efervescência e participação da sociedade civil, com atuação fundamental de movimentos sociais constituídos como oposição à ditadura. Esse cenário contribuiu para a ascensão de uma coalizão predominantemente de centro-esquerda, refletindo um teor social-democrata de garantia constitucional de direitos sociais (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014)<sup>116</sup>.

Ao mesmo tempo, os atores engajados na agenda neoliberal durante os anos 1990, no Brasil, foram mais moderados em comparação com outros países da América Latina. Segundo Sallum Jr e Goulart (2016), o processo de absorção desse ideário nos anos 1980 teria sido mitigado por diferentes fatores. Primeiro porque a tecno-burocracia – sobretudo os formuladores de políticas externas – e parte da elite empresarial inclinaram-se a uma variante do neoliberalismo, a “integração competitiva”. Embora advogassem a maior participação do setor privado no crescimento, os adeptos dessa perspectiva reconheciam

---

<sup>116</sup> Como assinalam Dagnino e Teixeira (2014), a experiência de participação ativa de movimentos sociais no processo constitucional inspirou as teorias na Ciência Política e as práticas participativas a partir dos anos 1980.



concomitantemente a necessidade de uma reestruturação produtiva brasileira, com auxílio do empresariado, de modo a torná-la mais competitiva. Mais diverso comparativamente ao período do ISI, o empresariado em geral posicionou-se favoravelmente à abertura ao capital estrangeiro e à redução do gasto público para conter a inflação, mas opunha-se aos cortes de subsídios e medidas protetivas (DINIZ, 1991). Além disso, do ponto de vista geopolítico, com a queda da União Soviética, vislumbrava-se a maior projeção do Brasil no plano internacional<sup>117</sup>; projeção esta a cujo alcance era vital proeminente capacidade estatal. Finalmente, a democratização ampliou o escopo de atores com os quais o ímpeto pela liberalização deveria ser negociado, em meio a um contexto de efervescência da sociedade civil manifestado no processo constituinte e também pela diversificação das organizações empresariais. Tais fatores frearam, portanto, reformas liberalizantes muito radicais (DINIZ, 1991; SALLUM JR; GOULART, 2016).

Primeiro presidente eleito, Fernando Collor (PRN, 1990-1992) fracassou ao tentar reformar o sistema de previdência, pois não contava com uma coalizão no congresso. Mais hábil politicamente, o próximo presidente eleito, Fernando Henrique (PSDB, 1994–2002) constituiu maior apoio no congresso, promoveu privatizações, desonerou corporações e estimulou à atração de IDE. No entanto, em tempos de crise, em que a indústria nacional estava ameaçada da crescente competição internacional, o governo concedeu proteção e estímulo ao empresariado. Essa ação contrastava-se com o neoliberalismo ortodoxo, alinhando-se com a perspectiva da “inserção competitiva” e foi defendida por economistas de governo e por parte do próprio empresariado. Além disso, o governo FHC promoveu a abertura financeira e a privatização de bancos estaduais, mas manteve os bancos federais e preservou o banco de investimento, o BNDES, componente chave do período desenvolvimentista (SALLUM JR; GOULART, 2016).

De centro-esquerda, o governo do PSDB incorporou a agenda neoliberal no plano econômico, mas em termos de políticas sociais fortaleceu políticas universais como a educação e saúde, não obstante Kerstenetzky (2012) atente que o ajuste fiscal, realizado no segundo mandato (1995–2002), tenha afetado sobretudo a previdência<sup>118</sup>. Ainda que tenha restabelecido a estabilidade macroeconômica e controlado a inflação, processo que favoreceu o poder de compra dos mais pobres, Fernando Henrique foi inflexível com

---

<sup>117</sup> A defesa do Mercosul constituía parte desse projeto de afirmação política e econômica do Brasil no plano internacional.

<sup>118</sup> Os dados da CEPALstat, presentes no capítulo anterior, exibem a queda de 1 ponto percentual do gasto em seguridade social (% PIB) entre 1999 e 2001.

sindicatos e com os movimentos sociais, em meio às privatizações<sup>119</sup> e às reações à alta do desemprego (CARDOSO; GINDIN, 2008). Isso fortaleceu a coesão desses movimentos com o partido de oposição, mais à esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), contra o qual o PSDB passou a polarizar desde 1994. O segundo mandato de Fernando Henrique é afetado pela crise econômica asiática, atingindo um desemprego de 10%, em 1999, tornando-o impopular e favorecendo a eleição da oposição protagonizada pelo PT, em 2003.

O PT foi criado na década de 1980, agregando diferentes movimentos sociais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Sem-terra e as Comunidades Eclesiais de Base, sob uma “ênfase discursiva na relação do partido com as lutas sociais e na necessidade de participação política dos trabalhadores – voltada para uma ‘democracia participativa’ ”(MELO, 2021, p.6). Tal partido firmou-se como aquele com a maior identificação partidária – em torno de 20% a 25% do eleitorado – e maior apoio entre sindicatos, ocupando a hegemonia na esquerda e, por sua vez, impulsionando o PSDB para a centro-direita (SAMUELS; ZUCCO, 2018). Em 1994, a média de escolaridade entre aqueles que votaram no PT eram maior do que a do PSDB, padrão que mudou profundamente a partir de 2002, quando Lula (PT) foi eleito, e os eleitores com menor escolaridade tornaram-se a base deste partido (LIMONGI; GUARNIERI, 2015).

Nesse governo, as privatizações são interrompidas; na perspectiva de alguns autores (BOITO; BERRINGER, 2014; GAITÁN; BOSCHI, 2015), gestionou-se um novo desenvolvimentismo no sentido de que o Estado foi utilizado para proteger recursos naturais, financiar e subsidiar empresas nacionais, reduzir a dívida externa e a influência dos organismos internacionais. A dívida com o FMI foi quitada para adquirir maior autonomia macroeconômica, embora tenham perseguido uma política ortodoxa<sup>120</sup>.

Após os anos 2000, o Brasil se tornou um dos principais receptores de IDE do mundo. No entanto, diferentemente dos países asiáticos, o fluxo de IDE é muito volátil, de modo que o seu impacto sobre a estrutura produtiva interna é limitado. Houve,

---

<sup>119</sup> A mais significativa delas foi o confronto com o sindicato dos petroleiros, filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1995, que acordaram com a Petrobras, por meio de uma negociação coletiva, o reajuste salários conforme a inflação. A empresa estatal recusou-se a cumprir o acordo, o que gerou greves as quais foram combatidas pelo governo por meio do acionamento do exército. Os petroleiros foram derrotados e diversos líderes sindicais foram demitidos (CARDOSO; GINDIN, 2008).

<sup>120</sup> Lavinias (2017) aponta, em contrapartida, que as altas taxas de juros atenderam aos setores rentistas, bem como as frequentes concessões ao setor financeiro via isenções tributárias e a permeação da lógica financeira nas políticas sociais. A autora cita, por exemplo, o papel crescente dos fundos de pensões na previdência dos servidores públicos, a intermediação do FIES que fortaleceu os ativos financeiros das universidades privadas, entre outros (LAVINAS, 2017). Por outro lado, deve-se destacar que o governo Dilma tentou enfrentar os interesses do setor rentista, pressionando para a redução da taxa de juros em 2011. Prates e Paula (2017) descrevem, ainda, que nos governos do PT instaurou-se um movimento de regulação financeira após a crise de 2008 o qual se mostra mais enfático no governo Dilma a partir de 2011.

ainda, substantivo estímulo ao mercado interno que em combinação com a ênfase no superavit fiscal primário teria erigido o que Medeiros (2008) classifica como uma política nekeynesiana.

A coalizão social estabelecida pelos governos do PT teria sido composta por trabalhadores rurais, sindicatos, parte da classe média e burguesia nacional contra a coalizão de latifundiários, setores financeirizados e parte da burguesia vinculada ao capital internacional que seria representada sobretudo pelo PSDB (BOITO; BERRINGER, 2014; GAITÁN; BOSCHI, 2015). Além disso, dado o caráter fragmentado do sistema partidário brasileiro, o PT teve que estabelecer uma coalizão com o PMDB, partido que sucessivamente conquistou a maior bancada legislativa e possui vínculos com os setores agroexportadores.

Quanto às políticas sociais, como apontam Arretche e Marques (2020), não há uma grande ruptura institucional entre as gestões do PSDB e do PT, não obstante tenham se distanciado programaticamente<sup>121</sup>. Contudo, durante os governos de Lula (2003–2011) e Dilma (2011–2016) há avanço em quase todos os setores das políticas sociais: na educação com a extensão do ensino superior, amplificação de serviços na saúde, criação de mecanismos de incorporação de trabalhadores informais e autônomos na seguridade social, aprofundamento substancial do PTC e a política de valorização do salário mínimo, principal responsável pela queda das desigualdades na renda de mercado (KERSTENETZKY, 2012; ARRETCHÉ, 2018; ARRETCHÉ; MARQUES, 2020). Entre os dois mandatos do PT ao governo (2003–2011), há substantiva expansão do gasto social, atingindo o maior patamar desta região, em 2015, em proporção com o PIB, com o gasto governamental, além do maior gasto social per capita total, em seguridade social e em educação (Ver capítulo 3).

A respeito da discussão sobre os tipos de esquerdas latino-americanas, emergentes na Onda Rosa, Levitsky e Roberts (2011) equivalem o PT ao PS (chileno) como “partidos profissionais eleitorais”, isto é, partidos que perderam os vínculos com as suas bases, calcadas nos movimentos sociais, e foram dominados por uma oligarquia profissionalizada em campanhas eleitorais. Trata-se de uma equivalência equivocada: a estrutura interna do PT possui uma dinâmica mais participativa (MELO, 2021) e, durante os seus governos, difundiram-se conselhos e conferências no nível federal, que atendiam a uma demanda dos movimentos sociais (BOSCHI, 2010; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014)<sup>122</sup>. Nos primeiros anos do governo Lula, tentou-se ainda institucionalizar o Conselho de Desenvolvimento

---

<sup>121</sup> O PSDB inclina-se à centro-direita e enfatiza as políticas de emprego, ao passo que o PT confere centralidade à redução da pobreza e à desigualdade (ARRETCHÉ; MARQUES, 2020).

<sup>122</sup> As autoras contabilizam 60 conselhos e 74 conferências que operaram durante os dois mandatos de Lula (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014).

Social e Econômico (CDES) e o Fórum Nacional do Trabalho (FNT) por meio dos quais buscava-se forjar instâncias de negociação coletiva com representação tripartite<sup>123</sup>. Tais espaços, contudo, foram esvaziados pela tensão entre a CUT e outras centrais sindicais e pela queda de legitimidade representativa dos sindicatos, dado o envolvimento de dirigentes sindicais em escândalos de corrupção durante os governos do PT (CARDOSO; GINDIN, 2008; BOSCHI, 2010; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2011).

Seja como for, os movimentos sindicais – a CUT ligado ao PT e a CTB dissidência da CUT ligada ao Partido Comunista do Brasil, PCdoB, que integrava a coalizão governamental – permaneceram com papel ativo no governo, tendo a participação de líderes sindicais em diversos escalões, “Sem contar que 44 dos 91 deputados federais eleitos em 2002 pelo PT tinham origem no movimento sindical” (CARDOSO, 2015, p.503). No primeiro governo do Lula, 17 ministros eram vinculados ao sindicalismo dos quais 14 eram dirigentes das centrais sindicais, enquanto que no segundo mandato, seis tinham uma história no movimento sindical e quatro eram provenientes das centrais sindicais (BOSCHI, 2010; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2011; COOK; BAZLER, 2013).

Cardoso (*op.cit*) contesta a tese de que tais movimentos foram cooptados, na medida em que tornaram-se formuladores diretos de políticas públicas. Trata-se de uma força imanente ao governo que contribuiu para a expansão das políticas sociais. Contudo, há indícios de que este movimento se enfraqueceu ao longo dos anos 2000. Cardoso (2015) cita três fatores pelos quais o movimento sindical brasileiro estaria em crise: uma tendência de fragmentação, a alta rotatividade do mercado de trabalho que afeta a filiação sindical e as crescentes críticas sociais com o envolvimento com casos de corrupção nos governos do PT que refletiu sobre tais movimentos, dada a sua participação ativa nestes governos.

Em suma, a dinâmica de expansão do Estado de bem-estar no Brasil, como bem destacou Arretche (2018), precede o advento dos governos de esquerda nos anos 2000. Uma coalizão social pró-redistribuição já havia se manifestado no processo de formulação da Constituição de 1988, dado o seu caráter participativo, o qual prescreveu parte substantiva do desenvolvimento das políticas públicas a partir de então, sobretudo na década de 1990. A referida coalizão – ou a sua fração mais progressista composta por movimentos sociais, sindicatos e setores integrantes do PT – alcança o poder nos anos 2000, após uma forte crise no fim dos anos 1990, e acelera o curso da redistribuição iniciado com o processo constituinte. A nova coalizão social estabelecida envolveu o PT com PMDB – representativo sobretudo do agronegócio –, com setores do empresariado nacio-

---

<sup>123</sup> O CDES era voltado para discutir políticas públicas, como por exemplo reformas tributárias e da previdência, e envolvia um conjunto mais amplo de representantes da sociedade civil. O FNT centrava-se sobre a intermediação do conflito entre capital e trabalho, com representação tripartite, discutindo legislação trabalhista (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2011).

nal, movimentos sociais e sindicatos (BOITO; BERRINGER, 2014; GAITÁN; BOSCHI, 2015). Este últimos, no entanto, em contraste com Uruguai e Argentina, indicam certo enfraquecimento ao longo do tempo (CARDOSO, 2015).

### 5.1.3 Uruguai

No Uruguai, o processo de liberalização econômica já havia se iniciado em 1973, sob o regime militar, após o ISI colapsar, bem como foi precedido por uma abertura financeira realizada nos anos 1960. No entanto, diferente do Chile, o regime militar uruguaio (1973–1985) aderiu de forma mais contida à agenda neoliberal e não reestruturou as bases institucionais do país, de modo que, com o seu fim, o sistema partidário anterior foi restituído. Com efeito, o Partido Colorado (PC) e o Partido Nacional (PN, antigo Blanco) mantiveram-se predominantes e intercambiaram no poder até a década de 1990. Se, no início do século XX, o PC foi ator chave na edificação dos pilares do Estado de bem-estar uruguaio (FILGUEIRA, 2005), após a ditadura, entretanto, curvou-se a uma agenda neoliberal em coalizão com o PN. Com o ingresso no Mercosul, Saguinetti (PC, 1985–1990) e Lacalle (PN, 1990–1994) tentaram impulsionar a liberalização econômica, reduzindo as tarifas de importação, pautando um plano de privatizações e de reforma da seguridade social. Todavia, em contraste com a Argentina e com a Bolívia, tal processo foi lento e sofreu muitos reveses (VAILLANT; VENTURA-DIAS, 2004; BÉRTOLA; ISABELLA; SAAVEDRA, 2014), não obstante tenha reestruturado a sociedade em relação ao período do ISI (YAFFE, 2005). Nas políticas sociais, as diversas tentativas de reformas fracassaram ou implicaram mudanças ínfimas, como no caso da introdução de um sistema de pensões complementar privado e voluntário em 1997 (CASTIGLIONI, 2000).

Contra tais tentativas atuaram como atores de veto a central sindical (PIT-CNT) em articulação com a oposição à esquerda exercida pela Frente Ampla (FA). A esse objetivo a estratégia adotada pela FA foi muito bem sucedida, ao convocar referendos a fim de submeter ao escrutínio popular as reformas em pauta (CASTIGLIONI, 2000; LUNA, 2007). Fundado em 1971, este partido conseguiu agregar diferentes tendências dentro da esquerda, alicerçando-se sobre uma complexa estrutura de organização, permeada por instâncias de participação, que chancelou a coesão interna (YAFFE, 2005; MELO, 2021). Outrora representante dos nichos progressistas, a virada neoliberal do PC nos anos 1990 atraiu para a FA diversos setores perdedores do processo de liberalização: trabalhadores industriais desempregados pela ampliação da competição, empresários voltados para o mercado interno e ligados a setores produtivos, e trabalhadores informais sem cobertura da seguridade social diante de um cenário de maior vulnerabilidade do mercado de trabalho (YAFFE, 2005). Ademais, em face da crise econômica provocada pela desvalorização

do real, da qual derivou um pico de 16,6% na taxa de desemprego<sup>124</sup> em 2002, a impopularidade do governo de Jorge Battle (PN, 2000–2005) se assevera. Em circunstâncias tais, a oposição é favorecida e a FA vence as eleições em 2005 (LUNA, 2007; CASTIGLIONI, 2010).

Igualmente às esquerdas no Chile e no Brasil, os governos da FA (2005-2016) endossaram o compromisso com a ortodoxia macroeconômica, mantendo o superavit primário, câmbio flutuante e prioridade no controle da inflação (CASTIGLIONI, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011). A integração comercial no Mercosul com Argentina e Brasil foi fomentada, impulsionando as exportações (BÉRTOLA; ISABELLA; SAAVEDRA, 2014). Além disso, tais governos promoveram a atração de IDE, outorgando leis de atração de investimento estrangeiro e redução das taxas sobre lucros em corporações (OYHANTÇABAL, 2018). Isso resultou num fluxo de IDE cuja intensidade apresenta paralelo apenas com o período do ISI na década de 1950; em 2011, a entrada de IDE atingiu 11,8% do PIB<sup>125</sup>. Não houve notórias mudanças no sistema financeiro, em parte para não repelir a atração de IDE, o que resultou no domínio de bancos estrangeiros no setor privado. Contudo, é revelante pontuar que, mesmo com a expansão do comércio exterior, o crescimento da demanda interna constituiu o principal fator de crescimento do PIB e, desde 2008, as exportações têm perdido relevância (BÉRTOLA; ISABELLA; SAAVEDRA, 2014; OYHANTÇABAL, 2018).

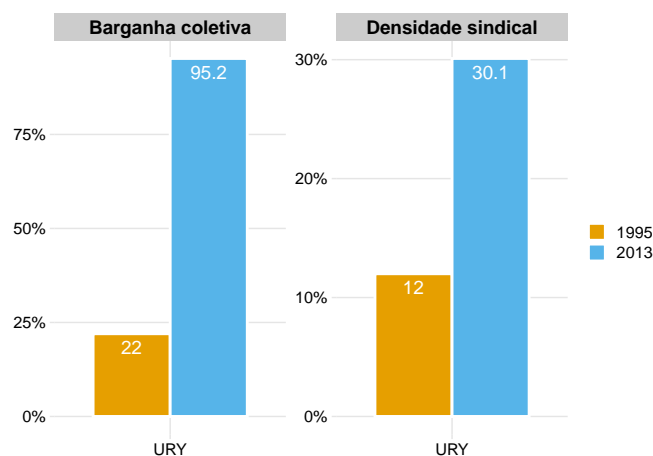
Embora de forma muito mais modesta do que o Chile ou a Costa Rica, a abertura comercial lograda durante os governos da FA fortaleceu grupos empresariais internos engajados no *lobby* em favor da liberalização. Conforme Oyhantçabal (2018), em 2015, foi criada a *Confederación de Cámaras Empresariales* articulado ao partido de direita, *Partido de la gente*, e com *think tanks*, os quais têm se mobilizado para impulsionar uma agenda de redução de salários, gasto público e isenção tributária para adquirir competição. Uma vez mais, o papel da PIT–CNT tem sido chave nesse processo cuja atuação emblemática foi a greve geral, em 2016, que conseguiu bloquear a tentativa de Vázquez (em seu segundo mandato pela FA), diante da crescente pressão dos grupos supracitados, de realizar uma reforma de ajuste fiscal que afetaria salários e o gasto social (*op.cit*).

No campo das políticas sociais, a emergência da FA representou um avanço progressivo do gasto social que parte de 17 (% PIB) em 2005 e atinge 25 (% PIB) ao final do governo de Mujica em 2015 (Ver Capítulo 3). Para tanto, contribuiu a reforma tributária em 2007 que introduziu o imposto de renda, até então inexistente, o que promoveu incremento no orçamento público (HUBER; PRIBBLE, 2011). Os governos da FA também foram responsáveis pelas reformas que expandiram a cobertura das políticas de saúde,

<sup>124</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 12/8/2021.

<sup>125</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 7/5/2021

Figura 32 - Proporção de trabalhadores formais filiados aos sindicatos (Densidade sindical) e cobertos por acordos coletivos, Uruguai, 1995 e 2013



Fonte: Huber e Stephens (2014) (densidade sindical em 1995), McGuire (1999) (cobertura negociação coletiva em 1995) e ILOSTAT (dados de 2013).

seguridade, assistência social e lograram o maior avanço entre os países latino-americanos das políticas de conciliação entre trabalho e família. A cobertura da seguridade social partiu de 50% da população econômica ativa (PEA), em 2000, para atingir 81%, o maior nível da América Latina, em 2017 (CEPAL, 2015; DE MESA, 2019).

Assim como o PT no Brasil e o PJ na Argentina, a FA possui uma relação orgânica com a principal força sindical, a PIT-CNT. Yaffe (2005) afirma que a inexistência de um canal institucionalizado de participação interna na FA e a manutenção do referido vínculo orgânico, reproduzido por relações informais<sup>126</sup>, confere forte influência à PIT-CNT no partido associado com maior autonomia<sup>127</sup>. Além disso, dirigentes sindicais têm amplo peso nas candidaturas da FA para o legislativo.

Em contraste com o Brasil, o movimento sindical se fortalece muito ao longo dos anos 2000, com uma latente expansão do número de trabalhadores filiados aos sindicatos e a manutenção de sua unidade. Além disso, tal como na Argentina, após a vitória da FA em 2005, Tabaréz Vásquez reintroduz o Conselho dos Salários, inoperante desde os anos 1990, que foi uma reivindicação proveniente da PIT-CNT. Conselho este que

<sup>126</sup> Yaffe (2005) cita, por exemplo, a presença de sindicalistas em instâncias de decisão da FA.

<sup>127</sup> Eis a razão pela qual a PIT-CNT mobilizou uma greve geral sob o governo da FA.

garante representação tripartite – membros do governo, associações empresariais e sindicatos – no qual se estabeleceu negociação centralizada de salários (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007; ETCHEMENDY, 2019). A Figura 32 ilustra que a cobertura em negociações coletivas atingiu o patamar de 95% dos trabalhadores formais em 2013; patamar este equivalente ou superior ao dos países escandinavos. Para Etchemendy e Collier (2007), trata-se de um sistema neo-corporativista, similar àquele constituído nesses países, mas dada a exclusão dos trabalhadores informais, sua cobertura é menor, razão pela qual os autores o classificam como um “neo-corporativismo segmentado”. Também similar aos países social-democratas, a experiência do Uruguai dispõe de uma representação dos trabalhadores centralizada em apenas uma confederação sindical, isto é, a PIT-CNT. Além disso, novos conselhos foram estabelecidos para professores, servidores públicos, trabalhadores domésticos e rurais. O ímpeto para ser cobertos por tais negociações constitui uma das principais razões pelas quais o número de filiados a sindicatos se ampliou tão intensamente (ETCHEMENDY, 2019). Nota-se que a densidade sindical sai de 12% em 1995 para atingir 30% em 2013 (Figura 32).

Assim, no Uruguai identifica-se uma das coalizões mais vigorosas em prol da redistribuição entre os países do *UME*. Apesar da FA ter se inclinado à integração econômica no mercado global – embora de maneira menos veemente do que Chile e Costa Rica – os robustos recursos de poder adquiridos garantiram a prevalência das forças pró-redistribuição. Dada a coalizão de esquerda com vínculos com os sindicatos e a estrutura neo-corporativista, pode-se dizer que a experiência do Uruguai converge muito com a trajetória social-democrata europeia.

#### 5.1.4 Argentina

Na Argentina, o período da ditadura militar foi marcado por um substantivo protecionismo, sobretudo para o setor industrial, em meio ao ISI<sup>128</sup> que contribuiu para uma concentração econômica nesse setor. Houve uma tentativa de abertura comercial entre 1976 e 1981 que, contudo, foi abandonada diante da crise da dívida e do déficit na balança de pagamentos (TEICHMAN, 2001; FAIR, 2010).

Durante o século XX, o sistema político argentino foi um dos mais instáveis da

---

<sup>128</sup> Nas palavras de Fair (2010, p.216, tradução livre): “o setor empresarial industrial mais concentrado e diversificado continuaria a se beneficiar de extensos subsídios diretos e indiretos, regimes de promoção e isenção de impostos, políticas de compras estatais, privatizações periféricas e vários acordos de ‘conluio’ com o Estado que, como o sobrepreço nas compras públicas, permitiram uma forte expansão corporativa, o que, por sua vez, acentuou a concentração econômica e a centralização iniciada no final dos anos 50.”



América Latina, tendo 14 presidentes militares entre 1930 e 1983. Por outro lado, para Levitsky (2005), no processo de democratização, durante os anos 1980 e 1990, o sistema partidário argentino mostrou-se um dos mais institucionalizados da América Latina, ancorado em dois grandes partidos. De um lado, o Partido Judicialista (PJ) à esquerda (expressão maior do peronismo), representando a classe mais baixa e a classe trabalhadora, com vínculos estreitos com os sindicatos<sup>129</sup>. De outro lado, a União Cívica Radical (UCR) de centro – aliado a outros partidos pequenos conservadores e partidos com bases em províncias – representando a classe média e alta. A identificação partidária com o PJ é muito mais expressiva devido à capilaridade do peronismo; força política que se moderou em comparação ao papel exercido de instabilização antes da terceira onda de democratização (*op. cit.*).

Todavia, sob a administração de Menem (1989–1999), o PJ foi o principal ator envolvido nas reformas neoliberais durante a década de 1990. Sob pretexto de ajustar a economia e atender as exigências do Banco Mundial e do FMI para a tomada de empréstimos, Menem arregimenta poder e empreende a liberalização, privatiza empresas oriundas do período militar, desregulamenta o sistema financeiro, suspende as proteções de outrora a setores, arrefece o controle sobre importações e insere um sistema de capitalização individual privado na seguridade social. Ao lado da Bolívia, a Argentina implementou as mais extensas reformas liberais da América Latina, sob contexto democrático. Em 1991, é estabelecido o Regime de Convertibilidade (1991) por meio do qual o peso argentino foi pareado com o dólar que, aliado às privatizações, atraiu o fluxo de IDE na Argentina. Por outro lado, a conjunção entre o Regime de Convertibilidade e o processo de abertura provocou um *boom* de importações e restrição das exportações, promovendo deficit na balança comercial e fuga de capital privado. Para contornar tal efeito, o governo selecionou incentivos a determinados setores industriais com maior valor agregado, no intuito de impulsionar as exportações, instaurando um protecionismo parcial. Para atender a demanda por mais competitividade, o governo passou uma reforma de flexibilização trabalhista em 1991 e 1992 que angariou o apoio dos empresariado (TEICHMAN, 2001; FAIR, 2010; CAMPELLO, 2015).

Segundo Cardoso e Gindin (2008), a ausência de reação dos sindicatos – o principal deles a Confederação Geral do Trabalho (CGT) – nesse contexto deve-se a em parte a sua fragmentação, sendo a ala majoritária pró-Menem, mas também porque o Regime de Convertibilidade conseguiu controlar a inflação nos primeiros anos, restaurando o poder de compra dos trabalhadores. No fim da década de 1990, o deficit na balança comercial é afetado mais ainda com o choque externo e pela desvalorização do real brasileiro em reação

---

<sup>129</sup> Segundo Levitsky (2005), mais do que 80% dos sindicatos nacionais e mais de 90% dos sindicatos regionais participavam de atividades do PJ no fim do anos 1990.

ao dólar, comprometendo a competitividade das exportações argentinas. Fernando de La Rúa (UCR, 1999–2001) dá seguimento às políticas de Menem, mantendo o Regime de convertibilidade, mas a situação econômica se deteriora e repele o fluxo de IDE de outrora, desembocando num pico de 20% de desemprego. A esse cenário somou-se às crescentes manifestações populares, impulsionadas pelos movimentos de trabalhadores desempregados, os *piqueteros*, culminando na queda de De La Rúa. Em seu lugar assumiu o senador Eduardo Duhalde (PJ, 2002–2003) em cujo mandato o Regime de Convertibilidade foi encerrado (TEICHMAN, 2001; CAMPELLO, 2015).

Diferente do caso do Uruguai, a adesão do partido de esquerda à agenda neoliberal não promoveu um realinhamento eleitoral em direção a um partido desafiante mais à esquerda. Primeiro, pois, a UCR colheu o principal ônus em termos de política econômica, tendo em vista que a taxa de desemprego atingiu o pico de 20% sob a gestão de De La Rúa. A resiliência do PJ relaciona-se, ainda, à idiossincrasia do peronismo que é capaz de angariar distintas forças sociais, de modo que a crítica às políticas neoliberais dos anos 1990 emergiram das próprias facções internas ao partido, além de sua máquina partidária ser muito superior em termos organizacionais em relação à oposição. Na esteira desse processo, a vitória eleitoral de Néstor Kirchner (PJ, 2003–2007) é substantiva, conquistando a maioria legislativa nas duas casas (MURILLO; LEVITSKY, 2008; ETCHEMENDY; GARAY, 2011; ROBERTS, 2013).

Nestor Kirchner (PJ, 2003–2007), o governo sucessor, embora siga os pilares macroeconômicos ortodoxos de Duhalde (superavit primário e busca por balança comercial favorável), adota, por outro lado, uma postura muito mais intervencionista, no intuito de romper com o viés liberal do governo anterior. Estabelece controle de preços, restringe importações, proibindo a importação em certos setores, aumenta a taxa sobre exportações, suspende-as em outros setores e estabelece subsídios para o empresariado em áreas de energia, transporte e produção de alimentos, bem como reestatiza algumas empresas. Sua esposa, Cristina Kirchner (2007–2015, PJ), o sucede e aprofunda as restrições das exportações e realiza mais nacionalizações. Tal como no Brasil, ambos os governos de Kirchner estabelecem uma política neokeynesiana de estímulo ao consumo do mercado interno (MEDEIROS, 2008). Parte do empresariado doméstico se integrou à coalizão dos Kirchner, sobretudo a União Industrial Argentina (UIA) e, embora tenha entrado em confronto com o mercado financeiro, este setor foi amainado, pois beneficiou-se amplamente pelo crescimento econômico (ETCHEMENDY; GARAY, 2011; GAITÁN; BOSCHI, 2015; CAMPELLO, 2015).

Por um lado, o IDE foi repellido pelos processos de reestatização, mas por outro foi atraído pela recuperação econômica e pela crescimento do mercado interno (CEPAL, 2007). No entanto, tal como o Brasil, o fluxo do IDE é oscilante e seu patamar máximo

entre 2000 e 2015 foi de 2,8% do PIB<sup>130</sup>. No âmbito financeiro, há um processo crescente de regulação, após 2001, no intuito de desdolarizar a economia, isto é, reconverter os ativos bancários em dólar para o peso argentino (DAMILL et al., 2014).

Os governos peronistas tencionaram restaurar os vínculos com a classe trabalhadora e com os movimentos sociais. Nessa direção, foram estabelecidas alianças com as duas principais confederações sindicais: CGT e a Central de Trabajadores da Argentina (CTA). Diferente dos governos do PT, atores sindicais não foram diretamente incorporados nos escalões do poder, salvo Carlos Alfonso Tomada, advogado vinculado ao movimento sindical, que presidiu por 12 anos como Ministro do Trabalho durante os governos Néstor e Cristina. Tal como no Uruguai, na Argentina foi constituída outra experiência a que Etchemendy e Collier (2007) classificaram como “neo-corporativismo segmentada”. Em 2004, o governo instaurou o Conselho Nacional dos Salários como instância de barganha coletiva, com representação tripartite, de cujas deliberações foi estabelecido o salário mínimo. Contudo, na Argentina, a estrutura de negociação era mais descentralizada, comparada a do Uruguai, em parte pela representação de trabalhadores dividida entre CGT e CTA. Em 2012, a CGT fragmenta-se após o rompimento de um dos seus principais líderes, Hugo Moyano, com Cristina Kirchner. Talvez por essa divisão, não tenha ocorrido um efeito tão latente no aumento de filiação sindical<sup>131</sup>. De todo modo, o movimento sindical argentino permaneceu como uma das maiores taxas de filiação sindical da América Latina, mantida por volta de 30%, e a aliança com o governo por meio do arranjo neo-corporativista fortaleceu seu poder de barganha (GONZÁLEZ, 2011; ETCHEMENDY, 2019).

Prova disso são as diversas demandas do movimento sindical que foram atendidas durante os governos Kirchner. Além da valorização constante do salário mínimo, houve a reversão da reforma de flexibilização trabalhista e do sistema paralelo de capitalização privado realizados durante o governo Menem, bem como ampliação da aposentadoria mínima (GONZÁLEZ, 2011). Após longo período de quase estagnação, o gasto social apresenta uma trajetória ascendente durante os governos Kirchner, mais enfaticamente após o governo de Cristina em 2008. Como visto no capítulo 3, a Argentina é o país que mais expande o gasto social (% PIB) entre 2000 e 2015.

Favorecido pelo contexto de bonança econômica, os governos Kirchner conseguem incorporar também os chamados trabalhadores *outsiders*. O maior desafio deu-se com os movimentos de desempregados, os quais ficaram conhecidos como *piqueteiros*, que emergiu

---

<sup>130</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 7/5/2021.

<sup>131</sup> González (2011) identifica um aumento substantivo da taxa de filiação entre 2005 e 2008. Em contrapartida, os dados da ILOSTAT e da ICTWSS expressam, por outro lado, a estagnação por volta dos 30%.

no fim da década de 1990 reivindicando trabalho, em meio ao colapso econômico e o pico de 20% de desemprego. Tais movimentos continuaram com alta mobilização, mesmo após as eleições em 2003, de modo que Néstor e Cristina negociaram com o principal grupo<sup>132</sup> por meio de políticas ativas – obras públicas e crédito para microempresas –, expansão de pensões, criação de mecanismos de incorporação de trabalhadores informais na seguridade social e ampliação dos PTCs. Esse grupo tornou-se uma base de apoio do governo, de tal maneira que se mobilizou contra os protestos de setores agroexportadores insatisfeitos com o aumento do imposto sobre exportação durante o governo da Cristina (ETCHEMENDY; GARAY, 2011). Além disso, diversos integrantes dos *piqueteiros* passaram a ocupar cargos no Estado: “por volta de 2006, ao menos 50 membros de várias organizações de desempregados, incluindo seus líderes, ocuparam cargos no Estado” (*op.cit*, tradução livre, p.287).

Em suma, na Argentina, a expansão do Estado de bem-estar durante os anos 2000 se fez por meio de uma profusa coalizão entre um partido de esquerda, setores do empresariado nacional, movimento sindical e movimento de trabalhadores desempregados e informais. Tal qual o Uruguai, instaurou-se um sistema neo-corporativista que fortaleceu o poder de barganha dos trabalhadores. A partir de tal coalizão, os governos peronistas não apenas promoveram a expansão das políticas sociais, mas reverteram parte significativa das reformas neoliberais realizadas nos anos 1990.

## 5.2 Universalistas com menor esforço

### 5.2.1 Chile

As reformas de liberalização no Chile foram uma das pioneiras e, ao mesmo tempo, uma das mais radicais da América Latina. Empreendidas durante o período ditatorial de Pinochet, nos anos 1970, tais reformas contaram com os auspícios de economistas formados na Universidade de Chicago (os *Chicago boys*), centro de cultivo do neoliberalismo. Dentre as medidas tomadas pelo general chileno, incluem-se a tenaz redução das tarifas de importação, o fomento do setor exportador e a desregulação do sistema financeiro, extraindo as restrições à participação dos bancos estrangeiros. Nos anos 1980, deu-se prosseguimento a um conjunto extenso de privatizações, durante o qual o total de empresas públicas encolheu de 500 para 48, atraindo um robusto volume de IDE para o país (TEICHMAN, 2001; SILVA, 2004).

Ao dismantelar a estrutura institucional do ISI, a política de Pinochet marginalizou

---

<sup>132</sup> Na verdade, eram diversos grupos que compunham o movimento.

os setores industriais domésticos micro e médios, dependentes de amparo governamental. Nas palavras de Silva (1995, p.4, tradução livre): “A política econômica favoreceu, ao invés disso, o setor da burguesia que opera na esfera financeira, que estava intimamente ligado aos círculos financeiros internacionais e aos grupos envolvidos em atividades comerciais e de exportação.”<sup>133</sup>. Setor este que mantinha vínculos estreitos com os *Chicago boys*, os quais intercambiavam posições na burocracia governamental e nos altos escalões de conglomerados como o Banco do Chile e o *Cruzat-Larraín* (conglomerado financeiro do Chile) (TEICHMAN, 2001). Com efeito, esses grupos econômicos concentraram poder nesse período e, em vista da certa simbiose lograda com o governo, adquiriram também enorme poder político<sup>134</sup>. Os sindicatos não conseguiram reagir, pois foram enfraquecidos em virtude da flexibilização do mercado de trabalho e da suspensão dos direitos sindicais procedidos por Pinochet (SILVA, 1995; GARRETÓN, 2012).

Em 1988, Pinochet convoca o plebiscito consultando a população acerca de sua permanência no poder. Nesse contexto, forma-se uma coalizão de centro-esquerda – *Concertación por la Democracia* – antagonista da ditadura que reuniu partidos como o Democrata Cristão (PDC), o Socialista (PSCh), o *Partido por la Democracia* (PPD)<sup>135</sup> e *Partido Radical Social Demócrata* (PRSD). A *Concertación* vence o plebiscito e garante a transição para a democracia, mas, em contraste com o Brasil, o Uruguai e a Argentina, não é convocada uma assembleia constituinte, de modo que a Constituição pinochetista de 1980 é mantida vigente. Além disso, a política econômica neoliberal é perpetuada, conservando “[...] um consenso tácito quanto às diretrizes econômicas; a manutenção do mercado livre e da economia aberta; manuseio macroeconômico estrito; responsabilidade fiscal, o gasto social controlado [...]” (GARRETÓN, 2012, p.85, tradução livre)<sup>136</sup>.

A inalteração da política econômica liberalizante, iniciada no período militar, relaciona-se a uma conjunção de fatores. Primeiro, o legado da Constituição do período de Pinochet que confere poderes de veto estratégicos aos partidos de direita, o que constituía

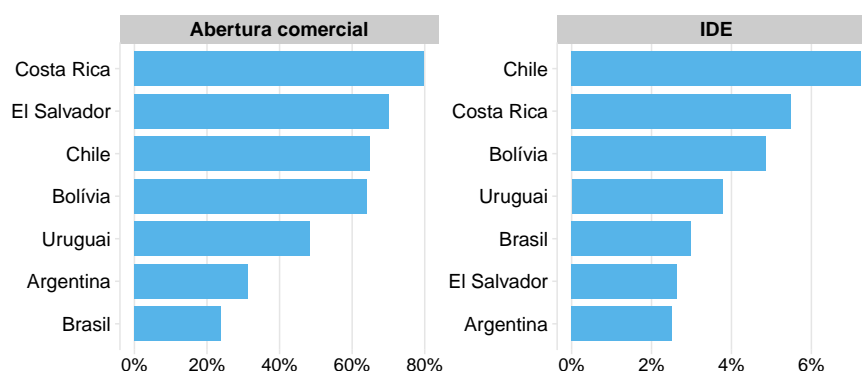
<sup>133</sup> “*La política económica favoreció en cambio al sector de la burguesía que operaba en la órbita financiera que se encontraba estrechamente vinculado con los círculos financieros internacionales y con los grupos que realizaban actividades mercantiles y de exportación.*”

<sup>134</sup> A respeito da concentração de poder econômico desses grupos, Silva (1995) cita Dahns (1979) “*Los grupos [...] controlan prácticamente toda la banca privada, las financieras más importantes, la mayor parte de las compañías de seguros, la casi totalidad de las grandes empresas industriales competitivas en el mercado mundial, las más grandes importadoras, la casi totalidad de las grandes distribuidoras mayoristas y los medios de comunicación de masas más importantes. En suma, controlan en gran medida la actividad económica privada*” (SILVA, 1995, p.6).

<sup>135</sup> Segundo Garretón (2012), trata-se de um partido “instrumental” que surgiu do PSCh, no intuito de vencer o plebiscito de 1988.

<sup>136</sup> “[...]un consenso tácito en relación con las orientaciones económicas; el mantenimiento del mercado libre y la economía abierta; el manejo macroeconómico estricto; la responsabilidad fiscal, el gasto social controlado”.

Figura 33 - Abertura Comercial (% PIB), IDE (% PIB) em países selecionados da América Latina, 1995 – 2015



Fonte: Banco Mundial

obstáculo às mudanças estruturais (GARRETÓN, 2012; MADARIAGA, 2019). Segundo, a organização na sociedade civil padecia fragmentada e com movimento sindical debilitado (HUBER; PRIBBLE, 2011). Por último, a concentração de poder dos grupos econômicos com vínculos internacionais, dos quais os governos dependiam para adquirir crescimento econômico (MADARIAGA, 2019).

Na década de 1990, o PDC dominou o governo, primeiro com Partício Alwyin (1990–1994) e depois com Eduardo Frei (PDC, 1994–2000). Alwyin ampliou profundamente as exportações por meio de acordos bilaterais e manteve a rigidez fiscal, mas conseguiu aprovar a reforma tributária cujos recursos adquiridos foram destinados em grande medida para o gasto social. Frei aprofunda, por sua vez, a liberalização econômica por meio da redução das tarifas para importações e da expansão dos acordos bilaterais com a Ásia e com os Estados Unidos. A recepção de IDE se eleva nos setores da indústria mineira e recursos naturais e depois se intensifica com o prosseguimento das privatizações nos setores de serviços (SILVA, 2004; GARRETÓN, 2012). Trata-se do fluxo de investimento estrangeiro mais estável entre os países da América Latina e com a maior média, 6% do PIB, entre 1995 e 2015 (Figura 33). Esse fluxo de IDE alenta, por sua vez, a liberalização das contas de capitais no fim dos anos 1990 (BERSTEIN; MARCEL, 2019). No que se refere às políticas sociais, durante os governos do PDC, o gasto social total em termos per capita avançou, porém em seguridade cresceu menos do que 1 ponto percentual do PIB na década de 1990 (Ver capítulo 3).

No fim dessa década, a região como um todo é afetada pelas crises financeiras internacionais que ocasionam no Chile um pico de 10% de desemprego. Esse cenário facultava, por sua vez, o advento, em 2000, do partido mais à esquerda da *Concertación*, o PSCh. No contexto de Salvador Allende (1970–73), o PSCh tinha por base sindicatos

e movimentos camponeses, sua agenda programática era muito mais radical e envolvia propostas de reforma agrária e nacionalizações. No entanto, após o golpe de Pinochet, tal partido foi quase extinto, seus vínculos com as bases sociais foram desmantelados em razão da perseguição exercida, de modo que, com o processo de abertura política, ocorre uma redefinição da identidade do partido. Adotou-se, a partir de então, um perfil tecnocrático, com uma liderança política proveniente do *establishment* democrático chileno – distanciando-se do seu tradicional aliado o Partido Comunista Chileno – com nenhuma participação das bases na dinâmica organizacional interna, pouca abertura para políticas participativas e focado numa estratégia pragmática circunscrita às instituições moldadas outrora pelo período do Pinochet (ROBERTS, 2011; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; MELO, 2021).

Decerto, o explícito viés destas instituições limitou a consumação de propostas mais progressistas, como o sistema eleitoral binomial que garantia sobre-representação aos partidos de direita. Além disso, a Constituição pinochetista mantém diversas prerrogativas autoritárias, como restrição de manifestações populares e direito à greve dos sindicatos. No entanto, o PSCh não pautou a ruptura com esse legado institucional, tentou apenas pela via legislativa emendas constitucionais que eliminavam os princípios mais flagrantemente autoritários como a proibição do presidente remover comandantes militares. A insistência na via legislativa se explica em parte pela ausência de capilaridade do PSCh na sociedade, faltando-lhe recursos para fomentar a mobilização popular em uma eventual alternativa plebiscitária – como ocorreu na Bolívia e no Equador (ROBERTS, 2011; MADARIAGA, 2019).

Os governos de socialistas de Ricardo Lagos (2000–2006) e Michelle Bachelet (2006–2010) foram bastante congruentes. Ambos aprofundaram a vocação exportadora por meio da multiplicação de acordos bilaterais e do estreitamento com os parceiros comerciais do pacífico; ademais, houve um estímulo à atração de IDE. Tais governos consolidaram, assim, o setor exportador como o principal motor do crescimento (GÓMEZ, 2018). Lagos cumpriu ativamente com a rigidez fiscal, estabelecendo como meta um superavit de 1% do PIB em seu governo. Por outro lado, após a crise de 2008, Bachelet iniciou um movimento de regulação financeira (BERSTEIN; MARCEL, 2019).

Esforços notáveis foram realizados nas políticas sociais durante os governos do PSCh: ampliou-se a cobertura das políticas de saúde – por meio do programa AUGE –; expandiu-se as políticas de transferência de renda; incorporou-se trabalhadores informais no sistema de seguridade, o seguro desemprego foi estendido para determinadas categorias de trabalhadores não-regulares; amentou-se a participação pública na educação; e houve valorização do salário mínimo (HUBER; PRIBBLE, 2011; COOK; BAZLER, 2013). Em contrapartida, como visto no capítulo anterior, o desenvolvimento do gasto social (% PIB) do Chile foi bastante limitado em comparação com os demais *Estados de bem-estar pioneiros* da região (Argentina, Brasil e Uruguai) (MESA-LAGO, 1985) e, além do

mais, os principais pilares do sistema de proteção social permaneceram marcadamente segmentados pela provisão privada.

No campo da seguridade social, por exemplo, no governo de Bachelet, a comissão instalada para discutir a reforma da seguridade social, em 2008, foi composta apenas por atores políticos do Legislativo, sem a presença de representantes da sociedade civil (AGUILERA, 2007)<sup>137</sup>. O resultado foi a ampliação da participação pública no sistema, mas que o manteve majoritariamente privado, em contraste com as reformas realizadas na Argentina e na Bolívia (DE MESA, 2019).

Do ponto de vista do conflito entre capital e trabalho, como dito antes, o sindicalismo foi enfraquecido por um sistema institucional herdado do período de Pinochet que promoveu a descentralização das negociações salariais, limitou o direito de greve, flexibilizou radicalmente as relações de trabalho que foram parcialmente revertidas por Alwyin. A *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT), principal confederação sindical chilena, foi perdendo filiados ao longo da década de 1990 e se fragmentou, debilitando-se e perdendo sua capacidade de mobilização. Insatisfeita com o baixo comprometimento com suas demandas, tal confederação foi se afastando progressivamente da *Concertación*. Em 2007, Bachelet tentou estabelecer um conselho tripartite no intuito de discutir a reforma trabalhista, mas os sindicatos não aderiram, na medida em que pautas fundamentais como o direito de greve foram escanteadas (CARDOSO; GINDIN, 2008; COOK; BAZLER, 2013).

Ora, as organizações patronais têm, indubitavelmente, maior coesão e acesso ao processo de formulação de políticas públicas (COOK; BAZLER, 2013). O levantamento realizado pelo periódico CIPER (2015) revela que os principais conglomerados do Chile – com base em diversos setores, mas todos com participação no setor exportador de matéria prima – concentraram as doações às campanhas eleitorais entre 2003 e 2015. Os maiores doadores são o grupo Matte (com participação na exportação de celulose), o grupo Luksic (com atividades no setor mineiro) e Angelini (exportação de minério e celulose) entre outros (*op.cit*). Embora a lei de financiamento de 2003 limite as contribuições a 1% da renda líquida de cada empresa e no máximo 247 milhões de pesos chilenos, na prática, os conglomerados distribuem as contribuições entre as diversas filiais, multiplicando, assim, a sua influência (GÓMEZ, 2018). Além disso, aprofundou-se a dependência do setor exportador para adquirir crescimento econômico; setor este que, entre 2004 e 2009, atingiu o patamar de 40% do PIB<sup>138</sup>. Todos esses aspectos, conseqüentemente, garantiram a hegemonia desses grupos sobre qualquer governo incumbente.

---

<sup>137</sup> Vale lembrar que o sistema de seguridade social sofreu uma das reformas mais veementes da região durante os anos Pinochet, que privatizou o sistema e introduziu a capitalização individual. No longo prazo, este sistema demonstrou redução da cobertura e das taxas de reposição (MESA-LAGO, 2004).

<sup>138</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 30/7/2021



Tabela 29 - Ministros vinculados a conglomerados nos governos do PSCh, 2001 – 2015

<b>Ministro</b>	<b>Conglomerado</b>	<b>Cargo</b>	<b>Partido</b>
<i>Bachalet</i>			
Nicolás Eyzaguirre	Luksic	Ministro de Educacion (2014-2015). Ministro secretario general de la presidencia (2015)	PPD
Alberto Arenas	Luksic	Director de Presupuestos (2006-2010). Ministro de Hacienda (2014-2016)	PS
Aurora Williams	Luksic	Ministra de Minería (Desde 2014)	PRS
Máximo Pacheco	Angelini/Luksic	Ministro de Energía (2014-2016)	PS
Vivianne Blanlot	Luksic/ Matte	Ministra de Defensa (2006-2007)	PPD
René Cortázar	Luksic	Ministro de Transportes (2007-2010)	PDC
Gustavo Arriagada	Saieh	Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (2006-2010)	Indep
Alejandro Ferreiro	Saieh	Ministro de Economía (2006-2008)	PDC
<i>Lagos</i>			
Jaime Estévez	Luksic	Ministro de Obras Públicas (2005-2006). Ministro de Transportes y Telecomunicaciones (2005-2006)	PS/PPD
José de Gregorio	Luksic	Ministro de Economía (2000-2001) Ministro de Minería (2000-2001) Ministro presidente de la Comision Nacional de Energía (2000-2001)	PDC
Alejandro Ferreiro	Saieg	Superintendente de Electricidad y Combustibles (2000). Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones (2000-2003). Superintendente de Valores y Seguros (2003-2006).	PDC

Fonte: Adaptado de Gómez (2018)

Na perspectiva de Gómez (2018), para além de constrangimentos estruturais, os governos do PSCh estabeleceram uma aliança com tais setores. A Tabela 29 expressa como atores vinculados a esses conglomerados integraram amplamente os ministérios dos governos de Lagos (2001–2006) e de Bachelet (2006–2010). Nesse sentido, ainda que de esquerda, a coalizão social dos governos do PSCh se distingue daquelas observadas na Argentina, Brasil e Uruguai, na medida em que se mostra muito mais próxima dos setores empresariais transnacionalizados do que de setores populares que reivindicam redistribuição.

Assim sendo, pode-se dizer que o desenvolvimento das políticas sociais, nos anos 2000, no Chile, relaciona-se ao processo de democratização e à ascensão de uma coalizão de centro-esquerda. Ascensão esta favorecida por uma crescente demanda por proteção social, em face da insuficiência das instituições erigidas durante o período Pinochet (SOLANO, 2019) e dos picos de desemprego no fim da década de 1990. Contudo, os recursos de poder mobilizados por tal coalizão foram limitados, em razão da ausência de vínculos com base sociais, um movimento sindical debilitado e de constrangimentos institucionais. Ademais, nota-se a “dinâmica da eficiência”, em reflexo da intensa integração no mercado global que fortaleceu politicamente setores da burguesia internacionalizada.

### 5.2.2 Costa Rica

De cunho agroexportador, o sistema produtivo na Costa Rica conformou-se por meio de pequenas propriedades, diversamente do habitual padrão latifundiário centro-americano, redundando numa sociedade com menor concentração de poder econômico e político (RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992). No anos 1950, eclode a guerra civil que foi vencida por um grupo mais progressista, institucionalizado no *Partido de la Liberación Nacional* (PLN), e responsável por erigir as instituições do sistema democrático o qual veio a ser o mais longo da América Latina (FILGUEIRA, 2005). Predominante no governo a partir dos anos 1960, o PLN inspirava-se na social-democracia europeia e conduziu um projeto estatista por meio da articulação do modelo agroexportador com o ISI e da promoção de políticas sociais universalistas. Trata-se de um dos sistemas de proteção social mais amplos constituídos à época na América Latina, caracterizado por níveis de cobertura e gasto social equivalentes aos chamados Estados de bem-estar pioneiros da região (SEGURA-UBIERGO, 2007; HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

Todavia, em decorrência da crise financeira no início dos anos 1980, o país recaiu em uma das mais severas recessões econômicas de sua história. Após negociação da dívida externa com o FMI, o governo de Luis Alberto Monge (1982–1986), do PLN, rompeu com o modelo estatista em vigor até então, encerrando o ciclo do ISI, no lugar do qual empreendeu um processo de liberalização por meio de privatizações, abertura comercial

(como suspensão de proteções a produtores rurais domésticos), estímulo à atração de IDE e a abertura financeira (com a privatização dos bancos). Retomou-se a ênfase sobre o modelo agroexportador, porém sob viés distinto do anterior, ao incutir a produção em latifúndios, com a participação robusta de capital estrangeiro e presença de mão de obra imigrante (MÉNDEZ; FRANZONI, 2010). Nesse processo, a exportação de produtos agrícolas eleva-se aceleradamente e o peso do comércio exterior no PIB passa de 60%, em 1986, para 90% em 1998<sup>139</sup>. Como ilustrado na Figura 33, páginas atrás, a Costa Rica possui o maior grau de integração no mercado global da América Latina. De fato, após as reformas, a economia se recupera, a situação fiscal se estabiliza e o desemprego cai, elementos que contribuíram para a perpetuação do PLN no poder<sup>140</sup> (SEGURA-UBIERGO, 2007; HUBER; STEPHENS, 2012).

De todo modo, o contexto de crise propiciou a emergência de um partido competidor: o *Partido de la Unidad Social Cristiana* (PUSC), de direita. A partir dos anos 1990, o sistema se consolida como bipartidário, intercambiando os governos entre o PLN e a PUSC. No campo das políticas sociais, o PUSC inclinava-se à privatização e à focalização, ao passo que o PLN apoiava a universalização, complementada pela focalização, embora eventualmente tenha flexibilizado em prol da privatização de serviços sociais (BOOTH; WADE; WALKER, 2010; MÉNDEZ; FRANZONI, 2010). Do ponto de vista da política econômica, contudo, tais partidos tornaram-se indistinguíveis e deram seguimento às diretrizes adotadas por Monge (BOOTH; WADE; WALKER, 2010).

Todavia, foi sob o governo de Echeverría (1998–2002), do PUSC, que a Costa Rica ingressou numa outra fase de liberalização, ao integrar-se nas cadeiras globais, com a criação das zonas francas de livre comércio, caracterizadas pela concessão de isenções tributárias para atrair IDE. De novo, como visto na Figura 33, na seção anterior, a Costa Rica apresentou a segunda maior média de fluxo de IDE (% PIB) entre os países analisados neste estudo. A ênfase sobre a atração de IDE coincide com a conservação de um sistema financeiro desregulado, tendência que nem mesmo a crise de 2008 suscitou um movimento de reversão (SOLIS, 2011).

No longo prazo, essa reestruturação produtiva fortaleceu politicamente os setores exportadores e financeiros, os quais adotaram uma postura mais organizada, fazendo *lobby* pela liberalização econômica e pela contensão fiscal (MÉNDEZ; FRANZONI, 2010). O fortalecimento desses grupos transnacionalizados se refletiu também no PLN, dividindo-o internamente e marginalizando os setores à esquerda, sobretudo a partir dos anos 1980.

---

<sup>139</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 12/08/2021

<sup>140</sup> Com frequência argumenta-se, contudo, que a esta recuperação foi providencial o robusto auxílio financeiro estadunidense, motivado por razões geopolíticas, no sentido de garantir a Costa Rica como aliado regional frente à difusão de guerrilhas de esquerda nos países vizinhos, quais sejam, Nicarágua e El Salvador (HUBER; STEPHENS, 2012).

Tabela 30 - Associados ao CINDE, CEFSA e Academia de Centroamérica em cargos públicos dos governos do PLN, Costa Rica, 1994–2014.

<b>Nomeado</b>	<b>Cargo exercido</b>
<i>Governo Figueires Olsen (1994–1998)</i>	
Rodrigo Oreamuno	Vicepresidente
José R. Umaña	Ministro de Comercio Exterior
Anabelle González	Jefa de Negociaciones Comerciales
Fernando N. Villalobos	Ministro de Relaciones Exteriores
Rodrigo Bolaños	Presidente del Banco Central
Federico V. Peralta	Embajador en Washington
Mario C. Herrera,	Ministro de Agricultura
<i>Governo Arias Sánchez (2006-2010)</i>	
Francisco de P. Gutiérrez	Presidente del Banco Central
Marco V. Ruiz	Ministro de Comercio Exterior
Jorge Woodbridge	Asesor en competitividad
Tomás Dueñas	Embajador en Washington
Antonio Burgués Terán	Embajador en China
Mayi Antillón	Ministra de Comunicación y diputada
Luis D. Escalante	Embajador en Washington
<i>Governo Laura Chinchilla (2010-2014)</i>	
Rodrigo Bolaños	Presidente del Banco Central
Anabel González	Ministra de Comercio Exterior
Luis Libermann	Vicepresidente
Muni Figueres	Embajadora en Washington
Marco V. Ruiz	Embajador en China
Mayi Antillón	Ministra de Economía
Fernando Naranjo	Gerente del Banco Nacional

Fonte: Adaptação de Blanco (2010).

Dentre os grupos internos a esse partido que se fortaleceram, Blanco (2010) destaca a *Consultores Económicos y Financieros Sociedad Anónima* (CEFSA), criado em 1978, cujos membros prestam serviços de consultoria para o setor exportador, com o qual possuem laços estreitos, e que em sua maioria são filiados ao PLN. Há também a *Coalición de Iniciativas de Desarrollo* (CINDE), um *think tank*, criado com recursos dos Estados Unidos e que promove a agenda de liberalização no país, e a *Academia de Centroamérica*, fundado por economistas e advogados formados nas universidades americanas e de inclinação neoliberal. Seus membros são filiados tanto ao PUSC quanto ao PLN (BLANCO, 2010; SCHNEIDER, 2013). A Tabela 30 retrata como continuamente repre-

sentantes desses grupos ocuparam diversos cargos nos governos do PLN. Na verdade, o crescimento do poder político deste setor foi tal que suas redes de influência se expressaram nos governos de ambos os partidos.

O contexto de debate a respeito do acordo bilateral, Tratado de Livre Comércio (TLC) com a República Dominicana e com os Estados Unidos, cujas negociações iniciaram-se em 2003, explicitou a crescente influência política do empresariado exportador. A CADEXCO – principal associação representativa do setor exportador – liderou uma campanha em prol da TLC. A inclinação do Presidente Pacheco (PUSC, 2002–2006) por arrematar o acordo desencadeou protestos de sindicatos, estudantes e associações de pequenos agricultores, inflexão social diante da qual o governo decidiu adiar as negociações. Em 2005, deu-se início ao período eleitoral em que a elite empresarial se articulou para injetar recursos nas campanhas, de modo a garantir a eleição de um candidato comprometido com o TLC. O PLN foi financeiramente favorecido, tendo seu candidato, Óscar Arias (2006-2010), eleito (CHAVARRÍA, 2019). Todavia, a suprema corte determina que o TLC deveria ser decidido por referendo e, assim, Arias lança intensa campanha em prol da adesão ao acordo, com apoio de recursos empresariais, e mobilizando discurso anti-comunista, acusando Hugo Chavez e Raul Castro de interferência no debate público. Ao fim e ao cabo, a decisão pela adesão foi por pequena margem (52%) e este contexto aprofundou o afastamento dos setores progressistas do PLN (BOOTH; WADE; WALKER, 2010; GAMBOA, 2018).

É importante assinalar que, até a década de 1970, a base eleitoral do PLN era composta por produtores de café – que recebiam proteções governamentais –, os pequenos produtores agrícolas, a crescente classe média urbana e os servidores públicos. O PUSC representava, por seu turno, setores mais conservadores provenientes da oligarquia e das áreas rurais. A convergência ideológica do PLN para o centro, após os anos 1980, gerou insatisfação em sua base que se traduziu no crescente absenteísmo eleitoral a partir dos anos 2000. Dissidentes da esquerda do PLN e outros atores políticos fundaram o *Partido Acción Ciudadana* (PAC), de esquerda, que mobilizou a oposição anti-neoliberal ao PLN, adquirindo maior apoio no contexto de negociação do TLC. Com o colapso do PUSC por escândalos de corrupção, o PAC consolida-se como o principal competidor eleitoral do PLN, atraindo parte da base que antes era deste partido, qual seja: os setores mais escolarizados, com maior renda, urbanos e servidores públicos. Configura-se nesse contexto, então, um processo de realinhamento eleitoral e, em 2014, o PAC vence as eleições (ROBERTS, 2013; VALLADARES, 2015; BARRERA et al., 2021).

Quanto às organizações da sociedade civil, antes da Guerra Civil nos anos 1940, havia um movimento sindical organizado no setor privado que se dividia em dois grupos: um de caráter mais revolucionário e outro mais moderado. Com a vitória dos grupos mais moderados – os quais vieram a fundar o PLN –, os sindicatos radicais foram fortemente perseguidos e estiveram na clandestinidade até os anos 1970, enquanto que os demais

sindicatos se debilitaram ao longo do tempo, em reflexo da legislação que limitava a liberdade sindical. Esta debilidade fomentou um regime de trabalho com alta flexibilização que teve poucas modificações desde os anos 1940 (MÉNDEZ; FRANZONI, 2010). As exceções foram os servidores públicos cujo grau de sindicalização cresceu rápido, em razão da ampliação dos serviços públicos, e se consolidaram como instância de resistência contra as tentativas de retração das políticas sociais durante os anos 1980. Em contrapartida, o setor privado ainda padece de ausência de liberdade de associação, sobrecarregando o papel dos sindicatos do setor público (FRANZONI; VOOREND, 2009). Segundo os dados do Visser (2019), a porcentagem de trabalhadores sindicalizados no setor público, em 2015, era de 80%, enquanto que no setor privado é de 2% em 2015.

Na década de 1990, o governo do PLN congelou a conta bancária dos membros da *Asociación Nacional de Empleados Públicos* (ANEP), medida que levou à condenação da Costa Rica em tribunais internacionais pela ausência de liberdade sindical, resultando em sanções econômicas. Esta foi uma grande vitória dos sindicatos, de modo que, em 1998, para evitar novas denúncias, o governo do PUSC estabeleceu uma reforma nas relações laborais, a partir de uma comissão com representação tripartite. O corolário disso foi a Lei do Trabalhador, em 2001, a partir da qual se estabeleceu remunerações para demissão sem justa causa e incorporou trabalhadores autônomos no sistema de seguridade social; em contrapartida, inseriu um sistema complementar de capitalização privado (FRANZONI; VOOREND, 2009; MÉNDEZ; FRANZONI, 2010).

É apropriado dizer, portanto, que a retomada do desenvolvimento do Estado de bem-estar na Costa Rica se relaciona à reconfiguração das forças da oposição, ao avanço da competição eleitoral e à demanda por proteção social diante da crise de 2008 que elevou à taxa de desemprego a 10% em 2010. No entanto, tal como o Chile, esse movimento é limitado por um setor empresarial internacionalizado hegemônico que integrou a coalizão de base dos governos do PLN, garantindo o compromisso com uma agenda de rigidez fiscal e contrária à reforma tributária. Por isso, Franzoni e Voorend (2009) afirmam que a dinâmica de desenvolvimento do Estado de bem-estar costarricense tem sido em grande medida defensiva em relação ao seu legado, em vez de reformadora. Contudo, essa dinâmica defensiva mostrou-se insuficiente para suprir a crescente demanda por proteção social, haja vista o avanço do trabalho precarizado e informal, em meio ao processo de liberalização. Como agravante, os salários permaneceram estagnados e não acompanharam o crescimento do PIB durante os anos 2000, o que alude à demanda do setor empresarial para conter os custos da produção. Em virtude disso, a Costa Rica foi o único país da

América Latina em que a desigualdade, mensurada pelo Gini, elevou-se nesse período<sup>141</sup> (MÉNDEZ; FRANZONI, 2010; TREJOS; OVIEDO, 2012).

### 5.2.3 Coreia do Sul

No século XX, a Coreia foi colonizada pelo Japão e, após o fim da Segunda Guerra, foi ocupada pelos Estados Unidos. Em 1961, o General Park Chung-hee promoveu o golpe e, com a pressão dos Estados Unidos, convocou eleições presidenciais em 1963, na qual foi eleito como candidato civil. Em 1972, Park decreta a Lei Marcial que o instala como Presidente permanente, cargo no qual perdura até 1979 quando é assassinado pela Agência de Inteligência Coreana (MCGUIRE, 2010). Sob sua liderança, engendrou-se o Estado desenvolvimentista inspirado pelo modelo de desenvolvimento japonês, pautado por um projeto nacional e de estímulo à industrialização. Park foi responsável também por inaugurar os pilares do Estado de bem-estar sul-coreano, não obstante isso tenha se consumado apenas em 1975, quando lançou o Seguro Nacional de Saúde (*SNS*) junto com o Seguro Nacional de Pensões (*SNP*) (HAGGARD; KAUFMAN, 2008).

Chang (1993) argumenta que a estratégia de desenvolvimentista sul-coreana conjugou dois modelos ao longo do tempo, por meio da promoção da industrialização doméstica junto à intensificação das exportações e redução das taxas de importação (mais enfaticamente após 1970). O Estado desenvolvimentista coreano ancorou-se em uma coalizão social coesa entre tecno-burocracia, militares e a burguesia nacional (KOHLI, 2004). O regime militar de Park subsidiou os conglomerados nacionais (*Chaebols*), no intuito de aprimorar-lhes a capacidade produtiva e tornar suas exportações mais competitivas no mercado internacional. Isso gerou uma relação próxima entre atores políticos e atores econômicos, bem como uma estrutura de mercado bastante concentrada nas mãos de poucas famílias (CARNEY, 2016). Grupos de esquerda foram perseguidos, em razão do contexto ideológico da Guerra Fria (HAGGARD; KAUFMAN, 2008), e sobre os sindicatos recaiu forte controle: padrões determinavam horas de trabalho e salários (ROWLEY; YOO, 2008).

Nos anos 1980, mesmo sob forte atividade econômica e endurecimento político, a combinação de conflitos internos entre os militares, greves e mobilização estudantil pressionou o colapso do regime, iniciando a abertura política (MCGUIRE, 2010). Na esteira da terceira onda de democratização, em 1987, abre-se margem para as eleições presidenciais

---

<sup>141</sup> Há um extenso debate sobre as razões pelas quais o Gini se elevou nesse período. Na análise de Trejos e Oviedo (2012), o principal fator reside na ausência de uma política ativa de mercado de trabalho, sobretudo de valorização do salário mínimo.

em que o General Roh Taeh-woo (1988–1993, Partido Democrático Liberal) vence. Tal qual o Japão (após a reforma em 1994), o sistema eleitoral adotado foi o misto de superposição, porém com apenas 15% das cadeiras destinadas à representação proporcional, adquirindo, com isso, viés majoritário predominante (NORRIS, 2016). A essa altura, o sistema partidário era muito pouco institucionalizado, o que refletia sobretudo uma dificuldade dos partidos se nacionalizarem em virtude da segmentação identitária calcada em diferenças regionais. No domínio nacional, os eixos políticos giravam em torno dos grupos, de um lado, alinhados com o *status quo* militar, do qual Roh fazia parte, e, do outro lado, os seus opositores (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HELLMAN, 2017).

Não obstante tenha sido um ativista preso durante a ditadura militar, Kim Young-Sam (1993–1998) forja uma coalizão com Roh, culminando na fusão de seus respectivos partidos. Portanto, mesmo sendo o primeiro presidente civil, sua eleição não representou uma ruptura com o *status quo* militar. É durante o governo de Young-Sam que se inicia um processo de liberalização financeira e comercial; contexto este que é frequentemente associado ao fim do Estado nacional-desenvolvimentista nesse país.

Em 1997, contudo, eclode a crise financeira asiática que atinge intensamente a Coreia do Sul, provocando pico de desemprego de 7% em 1998. O custo político da crise foi a eleição do primeiro presidente opositor à coalizão desenvolvimentista-militar, em 1998: Kim Dae-jung (1998 – 2003), do Partido Democrático (PD)<sup>142</sup>. Se entre autores ocidentais (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; HELLMAN, 2017) tende-se a negar a existência de partidos de esquerda na Ásia, entre os asiáticos, em contrapartida, (HONG, 2014; YANG, 2017; LEE, 2018) os governos do PD são frequentemente caracterizados como de centro-esquerda ou, no limite, como os mais progressistas da história da Coreia do Sul<sup>143</sup>. Como argumenta Kwon (2014), trata-se do primeiro governo a equiparar no discurso político a relevância do bem-estar social em relação ao crescimento econômico<sup>144</sup>, ao pregar a ideia de *productive welfare* com base na qual advogava maior compromisso do Estado com a provisão social. Yang (2017) aponta, por sua vez, que Dae-jung foi precursor na busca de uma coalizão com os sindicatos e com os movimentos sociais<sup>145</sup>, buscando incorporá-los no *policymaking*. Por exemplo, tal governo estabeleceu o Ministério da Igualdade de Gênero, ao qual foram integrados representantes de ONGs feministas, e que foi responsável por

<sup>142</sup> Àquela altura se chamava “Partido Democrático do Novo Milênio”, mudando para Partido Democrático em 2005.

<sup>143</sup> Como de centro-esquerda tal partido é classificado, por exemplo, no *V-Party* (Ver Apêndice: Tabela 39).

<sup>144</sup> Até então, como legado do período *autoritário-desenvolvimentista*, o objetivo de crescimento econômico predominava nos discursos políticos (KWON, 2014).

<sup>145</sup> Parte significativa desses movimentos tiveram um papel chave na mobilização pela democratização, da qual Dae-Jung foi ativista durante o regime militar (YANG, 2017).



iniciar um processo de expansão das políticas familiares na Coreia do Sul (PENG, 2004).

De todo modo, o cenário de crise submete Dae-joung a uma inflexão: de um lado, FMI, Banco Mundial e os *chaebols* o pressionavam para realizar reformas de liberalização comercial, aprofundar a desregulamentação financeira, ajuste fiscal e flexibilização do mercado de trabalho para a retomada do crescimento e para a criação de empregos. Para tanto, de outro lado, era indispensável negociar com os sindicatos, em face da escalada de greves nesse contexto (HAGGARD, 2000). Convém sublinhar que o processo de democratização revitalizou o movimento sindical, conferindo-lhe pela primeira vez liberdade de associação o que contribuiu para o aumento do número de filiados. Em vão, o governo Kim Young-Sam já havia tentado, em 1993, realizar uma reforma de flexibilização, em oposição à qual os sindicatos deflagraram a maior greve da história da Coreia e, assim, obstruíram-na (ROWLEY; YOO, 2008; LONDON, 2018).

Kim Dae-jung, por sua vez, acena para tais organizações sindicais, reproduzindo um modelo neo-corporativista por meio de um comitê tripartite com a participação da Confederação das Empresas Coreanas (CEC), a Federação Sindical Coreana (FSC) e a Confederação Sindical Coreana (CSC) (HAGGARD, 2000; KWON, 2004). A FSC era a organização oficial, porém tradicionalmente controlada durante o regime autoritário, e a CSC era uma organização alternativa, criada em 1986, sob intensa perseguição, e até então na clandestinidade. A CEC representava os *chaebols*, que quais não eram habituados a negociar com os trabalhadores, tendo tradicionalmente, como já mencionado, a prerrogativa unilateral de definir salários e horas de trabalho. Sua postura adotada nessa conjuntura, entretanto, foi defensiva em decorrência do alto endividamento provocado pela crise financeira. Após deliberações conflituosas, o governo pactua com as referidas entidades as reformas de liberalização do mercado de trabalho, reforçando em contrapartida os gastos sociais, a incorporação de trabalhadores informais na seguridade social, a expansão do seguro desemprego e da assistência social. Desse acordo foi garantindo, ainda, o direito de associação a uma série de sindicatos, como o dos professores e profissionais da educação, e a CSC (KWON, 2004; KUHNLE, 2004; ROWLEY; YOO, 2008).

A crise constituiu uma conjuntura crítica a partir da qual há um processo incremental de expansão do Estado de bem-estar na Coreia do Sul, estimulado pela competição eleitoral. Apoiado por Kim Dae-Jung, Roh Moo-Hyn (2003–2007) foi eleito pelo Partido Democrático, a despeito de ter criado um partido próprio posteriormente. Esforçou-se em expandir a proteção social, perpetuando o incremento do gasto social, inserindo uma pensão mínima para idosos e desenvolvendo sobretudo as políticas familiares: dando seguimento ao Ministério da Igualdade de Gênero, ampliando a licença maternidade remunerada e a cobertura da creches (LEE, 2018).

Contudo, Moo-hyn fracassou ao tentar repetir a coalizão da Kim Dae-Jung, em parte porque sua base de apoio foi fraturada em meio à mudança de partido. Defrontou-se, também, com o empecilho dos *chaebols* em seu ímpeto de ampliar a carga tributária

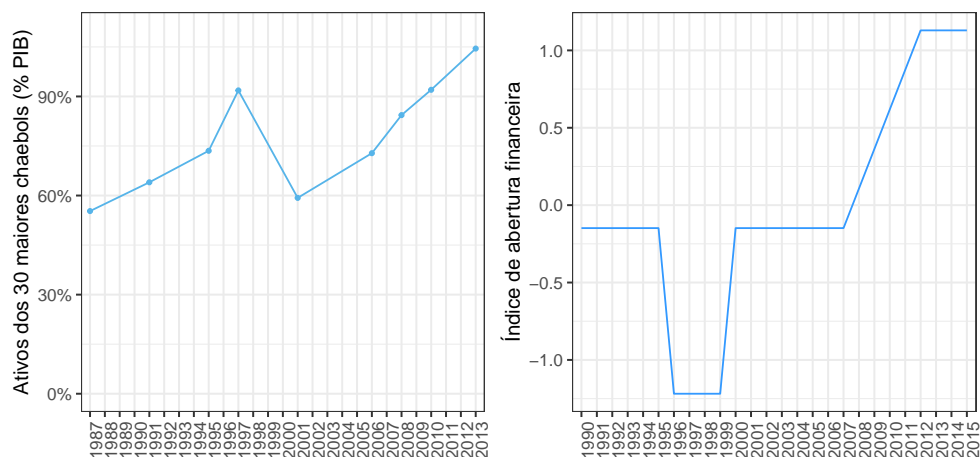
para financiar as políticas sociais. Mais ainda, a força dos movimentos sindicais se diluiu com a reforma trabalhista lograda por Kim que incidiu sobre a flexibilização de contratação de trabalhadores não-regulares e sobre a atenuação dos custos de demissão (ROWLEY; YOO, 2008). A combinação dessas medidas geraram um efeito em cadeia: para conter custos, as empresas – majoritariamente as pequenas – passaram a contratar em massa trabalhadores temporários e de meio período, incutindo um processo de dualização do mercado de trabalho. Dualização esta reforçada pelas diferenças que foram acentuadas entre os trabalhadores de grandes empresas, sindicalizados, que barganhavam salários e benefícios diretamente no nível destas empresas, em detrimento dos demais trabalhadores desvanecidos de proteções equivalentes. Consequentemente, observa Yang (2017), a solidariedade entre os trabalhadores foi rompida, uma vez que empregados de grandes empresas limitaram-se a garantir seus privilégios diante dos demais. Dessa forma, o arranjo neo-corporativista erigido por Dae-Jung, ainda que formalmente existente, foi esvaziado (*op.cit*).

Após 10 anos de governos progressistas, os conservadores retornam ao poder em 2008, favorecidos pela impopularidade da gestão de Roh Moo-Hyun cuja política econômica foi mal avaliada. Ascende ao governo Lee Myung-Bak (2008–2013, do Partido *Saenuri*<sup>146</sup>), CEO da Hyundai, que empreendeu uma agenda neoliberal de fortalecimento do mercado, incluindo o aumento da provisão privada de saúde. Tal agenda é interrompida, entretanto, pela crise de 2008: consciente das consequências políticas do desemprego – tal qual testemunhado 10 anos antes – Myung-Bak aposta numa política keynesiana de estímulo fiscal, expansão do seguro de desemprego, de políticas ativas de mercado de trabalho e de benefícios familiares. O sucesso da política de Myung-Bak influencia sua sucessora, Park Geun-hye (2013–2017) – do mesmo partido e filha do General Park – que coloca no centro da sua campanha a expansão do Estado de bem-estar em confronto direto com o PD que propunha um sistema de saúde universal (KWON, 2014). Até o meio do seu mandato, Park amplia programas sociais existentes, inaugura outros, torna gratuita a política de cuidado infantil e reduz os seus critérios de elegibilidade. Além da baixa taxa de fecundidade – a menor entre os países do OCDE –, as políticas familiares demonstraram-se progressivamente populares entre as eleitoras jovens (FLECKENSTEIN; LEE, 2017b; LEE, 2018).

Contudo, o quadro fiscal foi deteriorado pela conjunção entre o declínio das exportações por volta de 2012 e as isenções tributárias logradas por Myung-Bak aos *chaebols*. Diante disso, Park propõe uma reforma tributária, mas que desperta ampla insatisfação (YANG, 2017). O trabalho de Lee e Park (2018) revela que os principais setores sul-coreanos opositores a uma expansão da tributação para financiar as políticas sociais são

<sup>146</sup> Em tradução literal: Partido Nova Fronteira, antigo Partido da Liberdade da Coreia do sul.

Figura 34 - Razão entre os ativos dos 30 maiores grupos dos *chaebols* em proporção com o PIB e Índice de abertura financeira, Coreia do Sul, 1990 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir de You (2020) e Aizenman, Chinn e Ito (2010)

a classe média-alta e os ideologicamente conservadores, ao passo que os indivíduos de menor renda e os progressistas tendem a apoiá-la. Portanto, Park enfrentou a resistência de sua própria base que se somou à oposição mobilizada pelo PD em cujo discurso acusava-se a reforma tributária de penalizar os trabalhadores assalariados. Com essa derrota, a presidente muda o foco de sua gestão para a agenda econômica em convergência com os interesses dos *chaebols*, mas em 2016 ela sofre impeachment (YANG, 2017; LEE, 2018).

A Figura 34 demonstra a participação dos ativos dos 30 principais grupos dos *chaebols* na economia sul-coreana. Houve uma queda durante a crise financeira de 1998, mas após as reformas liberalizantes, nota-se uma progressiva concentração que ultrapassa os 90% de todo o PIB a partir de 2010. Interessante observar como tal processo coincide com a abertura financeira que conferiu menor dependência dos *chaebols* ao crédito do governo sul-coreano.

Naturalmente, tal processo de reestruturação da balança de poderes se refletiu no sistema político<sup>147</sup>. Ao menos três presidentes – Roh Moo-Hyun (2003–2007, PD), Lee Myung Bak (2008–2013, *Saenuri*) e Park Geun-Hye (2013–2017, *Saenuri*) – foram

<sup>147</sup> Segundo You (2020), em 2005, ficou famosa a declaração de Moo-Hyu de que o poder real não está mais sob posse do Estado, mas do mercado, ou dos *chaebols*. Mais recentemente a esquerda volta ao poder em 2017 com o Moon Jae-in que declarou a necessidade de reformar os *chaebols*, devido a sua crescente concentração de poder (ECONOMIST, 2018).

acusados de favorecer os *chaebols* em troca de propina ou por meio de doações ilegais de campanha<sup>148</sup>. Conforme You (2020), se antes as principais razões das propinas e das doações ilegais destinavam-se a garantir políticas de créditos e créditos estrangeiros a baixos juros, depois voltou-se a garantir a sucessão familiar no controle dos conglomerados, bloquear tentativas eventuais de regulação e fiscalização sobre evasão fiscal. O impeachment de Park Geun-Hye esteve diretamente ligado às doações de campanhas ilegais e pedidos de propinas para garantir os interesses da Samsung, LG e Hyundai. Por esse motivo, o desprestígio dos *chaebols* é crescente na sociedade, razão pela qual o tema anticorrupção tem sido alçado nas campanhas eleitorais, bem como diversas organizações da sociedade civil têm demandado um plano de reforma deste grupo econômico<sup>149</sup> (SENG et al., 2017).

Em suma, o Estado de bem-estar na Coreia do Sul foi impulsionado por uma coalizão de centro-esquerda cujo advento se deu após a crise financeira de 1997. Embora inicialmente tenha arregimentado amplos recursos de poder, estabelecendo vínculos com movimentos sociais e instituído um sistema neo-corporativista, tal coalizão se dissolveu em grande medida pelo baixo grau de institucionalização partidária do PD. Com a segmentação do movimento sindical, catalisado pela reforma de flexibilização trabalhista, as forças pró-redistribuição sucumbem diante da hegemonia política da burguesia internacionalizada e da volta dos partidos conservadores. Ainda que as políticas sociais tenham se perpetuado pela competição partidária, sob uma dinâmica incremental, reformas mais abrangentes foram limitadas pela estreita carga tributária, à expansão da qual os *chaebols* atuaram como atores de veto chaves.

## 5.3 Híbridos

### 5.3.1 China

Entre 1949 e 1976, durante o período maoista, a China sustentava uma economia planificada com relações comerciais externas bastante restritas. Nesse contexto, o sistema de proteção social estruturava-se a partir da estratificação entre o setor urbano e o setor

---

<sup>148</sup> A Samsung é uma das principais empresas envolvidas em repetidos escândalos de corrupção. A agência nacional de inteligência descobriu uma rede de doações ilegais para determinados candidatos à direita, em 2005, injetando 30 bilhões de won (moeda sul-coreana) para a candidatura de Lee Hoi-chang (Partido da Liberdade, atual *Saenuir*) (YOU, 2020).

<sup>149</sup> Segundo Seng et al. (2017), parte da explicação da vitória de Park Geun-hye (2013–2017), filha do General Park, relaciona-se à nostalgia de um passado desenvolvimentista, no qual os *chaebols* eram controlados e havia a sensação de menos corrupção. Seu envolvimento nesse processo sedimentou a descrença da sociedade civil com os *chaebols*.

rural: no primeiro, os direitos sociais eram concedidos por meio das unidades de trabalho, vinculados às empresas estatais (EEs) que cobriam 80% da população urbana; no segundo, a provisão social era fornecida por meio das propriedades coletivas de terras. A mobilidade do setor rural para o urbano era impedida pelo *hukou*, um sistema de registro acerca da proveniência dos trabalhadores, a partir do qual determinava-se, por sua vez, os direitos a que cada indivíduo tinha acesso (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012; RINGEN; NGOK, 2017).

Constituído após o fim da guerra civil, em 1949, o sistema político esteve sob domínio do Partido Comunista Chinês (PCCh) e assim se mantém até os dias atuais. London (2018) classifica-o como uma “Ordem Leninista”, inspirada no modelo soviético, cuja característica principal reside na centralidade do PCCh enquanto planejador das instituições políticas e econômicas. Não há separação de poderes, tendo por núcleo o Congresso Nacional do Povo (CNP), espécie de corpo Legislativo, que é controlado pelo PCCh. Ademais, os direitos políticos civis e políticos são bastante limitados (CHEN; NAUGHTON, 2017).

Igualmente submetidas ao controle do PCCh estão as instituições de intermediação entre capital e trabalho. A Federação Nacional de sindicatos da China (FNSC), única organização sindical permitida, constitui um flanco burocrático desse partido. Trata-se de uma organização descentralizada, com filiais em todas as níveis administrativos sobre as quais possui escassa capacidade de mobilização política. A ausência de direitos de associação e de liberdade sindical, bem como a prerrogativa de empregadores nas negociações, revestem um quadro institucional hostil à possibilidade de barganha da FNSC. Por esse motivo, portanto, o movimento sindical chinês é tradicionalmente considerado como fraco (CHEN, 2011; LEUNG, 2015).

Após a morte de Mao tsé-tung, Deng Xiapiong emerge ao poder em 1979 e reforma o sistema econômico chinês em direção a um economia de mercado, porém de forma gradual e controlada. Para Medeiros (1999), a partir desse período, a política econômica chinesa foi marcada por um regime duplo: estímulo e proteção do mercado interno associados à promoção das exportações nas zonas especiais econômicas (ZEEs) situadas na região litorânea. A fim de constituir ambientes atrativos ao IDE, as ZEEs proviam isenção tributária para empresas, liberdade cambial e desregulação das relações de trabalho no intuito de conter os custos de produção. Às empresas concedida-se total autonomia para contratação e demissão sem muita intermediação estatal (LEUNG, 2015). Nas localidades situadas fora das ZEEs, predominava uma política protecionista para as EEs e para a agricultura, além das altas tarifas para importações (MEDEIROS, 2006, 2013).

As exportações começaram a se elevar na década de 1980, porém a balança comercial chinesa permaneceu deficitária até 1989, em virtude do acelerado crescimento das importações. Esse quadro foi alterado devido à desvalorização cambial em 1995 e ao ingresso da China na OMC, em 2001 (JABBOUR; PAULA, 2020). A partir desse contexto,

a exportação manufatureira expande aceleradamente, projetando a China como polo industrial no mundo. Tal país consolida-se como um dos principais destinos de IDE e passa a sustentar altas taxas de crescimento do PIB com uma média anual de 10% entre 1990 e 2015<sup>150</sup>.

No campo da proteção social, da abertura econômica, a partir de 1979, depreendeu-se seu processo de deterioração. Sob o pretexto da aquisição de competitividade, manteve-se baixo o custo da mão de obra, o que implicou a contenção de gastos sociais. A esse fim o governo de Deng Xiaoping delegou a provisão de saúde para os níveis locais e privatizou uma série de serviços (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012). Com efeito, o gasto total em saúde em proporção com o gasto governamental total caiu de 3,1%, em 1985, para 2,3%, em 1995, e a participação do gasto público no gasto total em saúde declinou de 28% em 1978 para 14% em 1993 (NGOK, CHAN e PHILLIPS, 2008 *apud* SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012)<sup>151</sup>.

No plano político, as instituições centrais da organização leninista se provaram resilientes ao longo do tempo, mas concomitantemente flexíveis em certo grau, haja vista que reformas institucionais foram logradas para atender novas demandas sociais (LONDON, 2018). De um lado, a reestruturação social ocasionada pela liberalização conformou novos grupos de interesses e, de outro lado, líderes locais passaram a reivindicar mais autonomia. Segundo Chen e Naughton (2017), parte dessa maleabilidade institucional relaciona-se à adoção de uma política de “inclusividade”, por parte do PCCh, voltada à abertura de um espaço de contestação política, não obstante controlado. Nessa linha, o PCCh incorporou tais grupos de interesses em sua estrutura de governança, facultando espaços de participação a atores selecionados, bem como promoveu o processo de descentralização administrativa e fiscal para atender os líderes locais (*op.cit*)<sup>152</sup>.

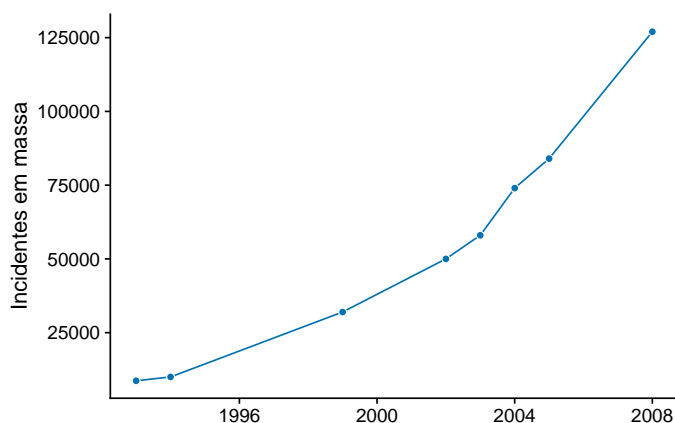
Em todo o caso, a fonte primordial de sustentação da legitimidade política do regime continuou calcada na eficiência econômica. Mais destacadamente após os anos 1980, o impressionante crescimento econômico levou à considerável melhoria de vida da sociedade, junto à queda da pobreza, realidade que arrefeceu qualquer força de oposição à Ordem Leninista. Contudo, segundo London (2018), dominação política e acumulação econômica passaram a se fundir, na medida em que parte considerável da elite do PCCh enriqueceu em meio ao processo de abertura e tornou-se representante da burguesia chinesa. Assim, houve uma sobreposição entre elite política e econômica, concomitante à qual

<sup>150</sup> Calculado pelo autor com base nos dados de: (<http://data.worldbank.org/>). Acesso em: 29/7/2021.

<sup>151</sup> Não tive acesso à fonte original.

<sup>152</sup> De acordo com Hui e Chan (2011), durante os anos 2000, a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC), um órgão consultivo com forte influência sobre as políticas públicas, foi composto por 37,1% de empresários, os quais representam 17% do CNP. Nesse sentido, a política de inclusividade assumiu um papel crucial na manutenção da legitimidade política do regime.

Figura 35 - Incidentes de massa na China entre 1993 – 2008



Fonte: Elaboração própria a partir de Hui e Chan (2011) e Elfstrom e Kuruvilla (2014)

a desigualdade de renda se aprofundou, principalmente a partir dos anos 2000 (LONDON, 2018).

Em decorrência do *boom* de recepção de IDE após a adesão da China à OMC, conflagra-se uma crescente demanda de mão de obra local sobretudo nos setores de exportação manufatureira, alentando o fluxo migratório de trabalhadores das áreas rurais para as áreas urbanas. Esse processo recrudesce, por sua vez, os conflitos sociais despertados durante a década de 1990. Em que pese descoordenada, uma onda crescente e persistente de greves e manifestações se difundem nas cidades, alastrando-se também pelo setor rural (LEUNG, 2015; DALEN, 2020). Após a crise de 2008, tais greves se disseminaram nas indústrias exportadoras manufatureiras, eclodidas de forma espontânea no nível local, majoritariamente por trabalhadores migrantes associados a sindicatos clandestinos, reivindicando o cumprimento de direitos trabalhistas e melhores condições de trabalho. A Figura 35 demonstra que o número total de “incidentes de massa” – termo que abarca protestos e greves – elevou-se de 8.700 em 1993 para 50.000 em 2002 e, finalmente, para 127.467 em 2008<sup>153</sup>.

Uma vez que o habitual *modus operandi* da repressão mostrou-se insuficiente para conter a tensão social, o PCCh trouxe à baila a referida política de inclusividade (CHEN; NAUGHTON, 2017). O agravamento das questões sociais é reconhecido e incorporado como pauta, em 2000, no 16<sup>a</sup> Congresso do PCCh. Em 2003, com o advento do Pre-

<sup>153</sup> Esses dados são aproximações e provavelmente são subestimados, em razão da menor transparência de informações na China.

sidente Hu Jintao's, essa diretriz é corroborada com o discurso político da “Sociedade Harmoniosa” por meio da qual propõe-se como objetivo nacional o deslocamento do foco exclusivo sobre o crescimento econômico para atender ao bem-estar e à redução da pobreza (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012; LONDON, 2018). Segundo Chen (2011), nesse contexto, o PCCh delegou maior autonomia para a FSNC, no intuito de situá-la como intermediadora dos crescentes conflitos nas relações de trabalho. Isso teria conferido maior poder para a FSNC que conseguiu pressionar uma mudança na legislação para lhe garantir maior autoridade e representação sobre os problemas dos trabalhadores, como por exemplo, na negociação coletiva de contratos e para organizar sindicatos. Nessa direção, a FSNC fez duas campanhas nacionais para sindicalizar os trabalhadores: uma para os trabalhadores de empresas estrangeiras e outra para os trabalhadores migrantes. O efeito dessa esforço é notável: o número de filiados parte de 30%, em 2007, para 45% em 2015<sup>154</sup>.

Além disso, desde 2001, tal organização sindical têm se esforçado para disseminar instâncias de negociação coletiva com representação tripartite nos níveis locais. De acordo com a OIT<sup>155</sup>, a porcentagem de trabalhadores cobertos por acordos coletivos partiu de 16,1% em 2006 para 40% em 2013. Ainda segundo Chen (2011), a FSNC teve papel crucial no avanço substantivo de uma legislação trabalhista a partir de 2000. Essencialmente, o argumento da autora é de que o contexto de irrupção social empoderou a FSNC que, para atenuar os conflitos sociais (por pressão do PCCh), precisou se mostrar responsiva às demandas dos trabalhadores, a fim de adquirir legitimidade como entidade representativa de seus interesses, em vez de uma mera instituição designada pelo PCCh.

Entretanto, tal esforço não tem sido suficiente, na medida em que o grau de aplicação dessa legislação varia entre as províncias, em alguns casos por explícita negligência de governo locais (DEYO, 2012; RINGEN; NGOK, 2017). Em contrapartida, a consciência da aquisição de direitos e a sua não efetivação têm contribuído para inflamar manifestações e proliferar organizações de trabalhadores clandestinas em especial nas ZEEs (HUI; CHAN, 2011). Mesmo sob regime autoritário, o efeito político da mobilização dos trabalhadores foi imenso. Dois aspectos lhes fortalecem: o tamanho da força de trabalho chinesa – a maior do mundo – que, como tal, dificulta a contensão pela via da repressão; a alta proporção de empregos na indústria, setor em que há a maior recorrência de greves e que detém maior poder de barganha, devido à potencial paralisação do sistema produtivo e o conseqüente prejuízo direto aos capitalistas (HUI; CHAN, 2011; LEUNG, 2015).

Como reposta, o governo de Hu Jintao's reforçou o discurso da “Sociedade Har-

<sup>154</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 31/7/2021.

<sup>155</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 31/7/2021.



moniosa”, o que se traduziu numa expansão substantiva do Estado de bem-estar chinês. Em especial a partir da crise de 2008, reformas consideráveis foram feitas, de modo que de uma cobertura antes restrita às empresas públicas, os sistemas de seguro, incluindo o de saúde, estenderam-se a todos trabalhadores urbanos, bem como foi inserido um seguro de saúde para trabalhadores informais e desempregados. Em 2011, foi lançada a lei de Seguro Social Nacional por meio da qual os diferentes programas de seguro foram regulamentados em nível nacional, permitindo a expansão da cobertura de diversos programas para as áreas rurais. Foram ampliados o salário mínimo, os programas de assistência social, além da criação de uma pensão mínima para o setor urbano e outra para o rural. O gasto social total em proporção com o PIB se eleva de forma acelerada, partindo de 5,6 % em 2000 para 14% em 2015<sup>156</sup>, o que tem suscitado uma reforma tributária (SANDER; SCHMITT; KUHNLE, 2012; DALEN, 2020).

Com base no que foi exposto, pode-se dizer, então, que o processo de expansão das políticas sociais na China configurou uma dinâmica *bottom-up*, impulsionada, pois, pela crescente mobilização dos trabalhadores. O impacto político dessa mobilização reflete uma conjunção de elementos que fortaleceu o poder de barganha dessa classe social, tal como a alta proporção de empregos na indústria que proporciona a prerrogativa de travar o sistema produtivo por meio de greves. Deve-se considerar, contudo, que a força dos trabalhadores é contrabalanceada pela existência de uma parcela substantiva de trabalhadores informais, 45% de todos os empregados em 2015<sup>157</sup>, e pela ausência de liberdade sindical e de direitos políticos. Ademais, persiste um desafio imenso sobre o hiato entre os avanços formais e a sua efetivação (RINGEN; NGOK, 2017).

### 5.3.2 Bolívia

Iniciado nos anos 1980, o processo de liberalização econômica na Bolívia se deu durante a transição para a democracia e em meio a uma dura crise econômica. Primeiro, o governo de Paz Estensorro (1985–1989) do *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), recorreu ao FMI e ao Banco Mundial com os quais selou um programa de estabilização e de arrocho fiscal. Em seguida, Paz Zamora (1989–1993), do *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MRI), iniciou as privatizações que, preliminarmente, recaíram apenas em pequenas empresas. Mas foi no governo de Carlos Sánchez de Lozada (1993–1997, MNR) que se impulsionou essa agenda, sob o modelo de capitalização, isto é, privatização parcial. Foram capitalizadas as principais empresas estatais em diversos setores

<sup>156</sup> Disponível em: <http://data.imf.org/>. Acesso em: 31/7/2021.

<sup>157</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 31/7/2021.

estratégicos (no âmbito do petróleo, gás natural, telecomunicações, energia e água), além do sistema de seguridade social e dos bancos. Em reação à privatização do fornecimento de água, em 2000, irrompeu-se uma revolta popular em Cochabamba, cunhada como a “Guerra da Água”, que, embora não tenha conseguido impedi-la, acirrou as tensões sociais (KOHL, 2004; ASSIES, 2004).

As reformas de Lozada atraem um fluxo intenso de IDE, o qual atingiu 12% do PIB em 1999, a despeito de não ter sido suficiente de reverter a debilidade da economia boliviana àquela altura. Com a privatização da empresa de petróleo, *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), há uma expansão das exportações de gás natural, particularmente para o Brasil, tornando-se em 2003 o principal produto de exportação da Bolívia. Em 2002, Lozada é reeleito de forma indireta e tenta expandir as exportações de gás para os Estados Unidos, via Chile<sup>158</sup>, com preços inferiores ao do mercado internacional e sem um programa de abastecimento do mercado interno. Uma vez mais, a insatisfação com as políticas neoliberais insuflou os sindicatos – Central dos Trabalhadores da Bolívia (CTB) e Central Obrera da Bolívia (COB) – e os movimentos indígenas, eclodindo a “Guerra do Gás”. A pujança das mobilizações foi tal que culminou na renúncia de Lozada em 2003 (KOHL, 2004; COSTILLA, 2004).

O triunfo da oposição nesse episódio alentou, por sua vez, maior coesão no campo da esquerda que conseguiu eleger Evo Morales à presidência, em 2006, pelo *Movimiento al Socialismo* (MAS). Este partido foi fundado em 1997 a partir da aliança entre diversos segmentos sociais, os movimentos indígenas, camponeses e o movimento cocaleiro<sup>159</sup>, do qual Morales era líder. Ainda que seja constitutiva à sua identidade, o MAS não se resume a um partido indígena, pois, de forma ímpar, conseguiu agregar uma coalizão entre diferentes setores sociais. De uma base social circunscrita às áreas rurais de Cochabamba, tal partido se projeta de forma acelerada em nível nacional, estabelecendo alianças com organizações urbanas, de trabalhadores formais e informais (ANRIA, 2018).

A princípio como oposição, a mais influente corrente sindical, a COB, estreitou progressivamente os vínculos com os movimentos indígenas e foi incorporada à base do MAS em 2008 (CUPPLES; PALOMINO-SCHALSCHA; PRIETO, 2018). De forma similar aos governos do PT, no Brasil, o MAS incorporou diversos líderes sindicais, além de outras organizações urbanas e rurais, no Executivo (CARDOSO; GINDIN, 2008; ANRIA, 2018). Sob a presidência de Morales, ainda, o número de filiados aos sindicatos na Bolívia cresceu substantivamente, partindo de 26,6% dos trabalhadores formais, em 2006, para

<sup>158</sup> A Bolívia perdeu o acesso ao mar após a guerra com o Chile em 1879.

<sup>159</sup> O movimento cocaleiro surgiu como uma reação às políticas de restrição ao plantio da folha de coca, impulsionadas por Lozada que se alinhava à política externa dos Estados Unidos de combate ao narcotráfico. A forte insatisfação que motivou a criação do movimento relaciona-se ao tradicional manejo dessa folha por grupos indígenas andinos (COSTILLA, 2004).

39,1% em 2014; alcançando a maior densidade sindical da América Latina<sup>160</sup>; não obstante sua representatividade da classe trabalhadora seja ainda muito limitada, em virtude da alta proporção de trabalhadores informais.

Alicerçado sobre uma vigorosa coalizão social, mas com minoria no parlamento no primeiro mandato, Morales levou à cabo uma agenda de reversão do legado neoliberal. Diferentemente do Chile, convocou a assembleia constituinte com participação popular por meio da qual se redefiniu a Constituição sob um formato plurinacional. Promoveu um programa de reestatizações de empresas, pôs em prática a reforma agrária, e, uma vez mais em contraste com o Chile, reestatizou o sistema de seguridade social<sup>161</sup>. A renacionalização da YPFB e de outras empresas estrangeiras de exploração do gás natural robusteceram as receitas do Estado boliviano, com as quais o governo impulsionou o gasto social, não obstante tenha também alicerçado o compromisso com o superavit primário (tal como a maioria dos demais governos da Onda Rosa) (MADRID, 2011; CENTELLAS, 2018).

Se é verdade que em Morales o processo de formulação de políticas públicas tornou-se progressivamente concentrado, de acordo com Anria (2018), em contrapartida, a estrutura descentralizada do MAS o impôs a adotar uma postura responsiva com sua base. Movimentos sociais de apoio pressionam seus representantes a bloquear pautas no parlamento, mas sobretudo, possuem alta capacidade de mobilização nas ruas, impelindo o Executivo a negociar a sua agenda política. Por exemplo, a reforma da seguridade social foi realizada sob estreito diálogo entre o Ministério da Economia e a COB (*op.cit*)<sup>162</sup>. Além disso, a reforma agrária e o impulsionamento da *Renta Dignidad*, política de transferência de renda, afetavam diretamente interesses da elite agrária que se mobilizou no parlamento e em movimentos de rua, rurais e urbanos, para bloqueá-las<sup>163</sup>. Com minoria no parlamento, segundo Anria (*op.cit*), o MAS conseguiu aprovar tais reformas, pois contou com intensa e constante mobilização de suas bases em frente ao Congresso. Contudo, a partir da vitória do MAS em 2009, que lhe garantiu maioria expressiva parlamentar, Evo passou a depender menos da negociação com as bases do partido, aprofundando o processo de concentração no Executivo.

Na esfera da estratégia de desenvolvimento, Morales aprofundou o processo de abertura comercial com baixas tarifas alfandegárias e com a expansão da exportação de

<sup>160</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 1/8/2021

<sup>161</sup> O sistema havia sido privatizado, em 1997, nos mesmos moldes do sistema chileno (DE MESA, 2019).

<sup>162</sup> Vale aqui de novo a menção ao Chile cuja reforma da seguridade, como visto anteriormente, foi realizada durante o governo Bachelet em grande medida sob a dinâmica *top-down* (AGUILERA, 2007).

<sup>163</sup> A reforma agrária desagradava a elite, pois, desapropriava terras de latifundiários. Quanto à *Renta Dignidad*, seu financiamento implicava na transferência de recursos, provenientes da exportação de hidrocarboneto, antes destinados aos governos locais (ANRIA, 2018).

gás natural cujas receitas chegaram a atingir 40% do PIB, isto é, tornando a economia profundamente dependente do mercado internacional. Os setores de hidrocarbonetos e de mineração passaram a atrair um fluxo crescente de IDE – provenientes de Brasil, EUA e China – ao longo dos anos 2000, apesar de estarem declinando desde 2013. Dado o caráter estratégico deste setor, o IDE passou a ser regulado de modo a garantir a participação central do Estado no setor, ao mesmo tempo em que resultou numa maior regulação do sistema financeiro<sup>164</sup>(SARAVIA, 2009; MADRID, 2011; CENTELLAS, 2018)

Diferente dos outros países analisados neste capítulo, o processo de integração na economia global não provocou a dinâmica da hipótese de eficiência. A principal distinção radica no controle estatal sobre o principal setor exportador, o dos hidrocarbonetos. Tal controle preveniu o advento de elites internas, com vínculos internacionais, sobre as quais os governos dependem para adquirir crescimento econômico ou cujo poder econômico – dada a importância do setor exportador no PIB – as permite influenciar o processo democrático assimetricamente. Isso pode ter atenuado as forças internas contrárias à expansão do Estado de bem-estar, o que facultou a Bolívia a atingir um nível de gasto social total (14,5% PIB) praticamente equivalente ao do Chile (14,7% PIB) em 2015 (Ver capítulo 3). Além disso, a reestatização das empresas exportadoras permitiu a expansão das receitas tributárias que contribuiu para o financiamento das políticas sociais. De novo em paralelo com o Chile, enquanto a carga tributária deste país figura como 19% do PIB, em 2015, o da Bolívia atingiu neste mesmo ano 28,3%, sendo que em 2006 (na véspera da eleição de Evo) era de 18,6%, ou seja, um crescimento de 10 pontos percentuais<sup>165</sup>.

É importante considerar, por outro lado, que majoritária parte da força de trabalho boliviana não têm acesso aos benefícios contributivos, ainda que esforços de incorporação tenha sido realizados (DE MESA, 2019), em virtude da altíssima proporção de trabalhadores informais. Eis a razão pela qual a principal política social foi a de caráter não-contributivo, *Renta Dignidad*, mas que atingiu uma cobertura praticamente universal (90% da população alvo) (FLEURY, 2017). Daí o caráter híbrido assumido pelo sistema de proteção social boliviano.

---

<sup>164</sup> Em 2013, o governo estabeleceu a Lei de Serviços Financeiros que regula taxas juras, comissões financeiras e condições para concessão de créditos, bem como criou os Bancos PYMES e *Banco de Desarrollo Productivo* voltados para fornecer crédito para microempresas (CATACORA, 2019).

<sup>165</sup> Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>. Acesso em 8/10/2021

## 5.4 Individualista-residuais

### 5.4.1 El Salvador

Consoante com a maioria dos países centro-americanos, El Salvador dispunha, até os anos 1980, de uma estrutura produtiva agroexportadora calcada em grandes e concentradas propriedades de terra. Da aguda desigualdade econômica derivou, por sua vez, um sistema político dominado pelas oligarquias cafeeiras, entre as quais vigorou uma competição até a década de 1930. Ao instaurar uma crise no sistema agroexportador, a Grande Depressão de 1929 desestabiliza as estruturas de poder e interrompe o sistema político de competição intra-oligárquica, culminando no advento de um regime militar em 1931. Alinhados aos interesses oligárquicos, os militares perpetuaram uma ordem política profundamente desigual e violenta (RUESCHEMEYER; HUBER; STEPHENS, 1992).

Ainda no regime militar, nos anos 1970, foram erigidos os primeiros programas de seguros, mas com cobertura muita restrita e com serviços concentrados na capital, São Salvador. Esse modelo se perpetua com a volta dos civis ao poder na década de 1980, quando as elites se apropriam dos benefícios para instituir redes clientelistas, favorecendo apoiadores políticos (FILGUEIRA, 2005; MESA-LAGO, 2010). Tal como a maioria dos países da América Central (salvo a Costa Rica), Filgueira (2005) classifica o sistema de proteção social desse período como *excludente*, dada a inacessibilidade de maior parte da população aos direitos sociais.

Em contraste com os países da América do Sul à época, a Grande depressão não suscitou a reformulação da estratégia de crescimento econômico em direção ao ISI. Restaurado, o sistema agro-exportador garantiu um desempenho econômico considerável, em que pese instável e insuficiente para absorver a mão de obra da densa população salvadorenha e, assim, constituir uma sociedade assalariada. Isso significa que os benefícios do crescimento econômico foram usufruídos pela elite, em detrimento da maior parte da população (BOOTH; WADE; WALKER, 2010; PUIG; SÁNCHEZ-ANCOECHEA, 2014).

Ademais, devido aos diversos choques externos nos anos 1970, o poder de compra da classe média se deteriorou e a renda nacional passou a se concentrar ainda mais nas elites. Diante disso, as tensões sociais se acirraram, conflagrando um ambiente bélico no qual organizações sociais, inspiradas pela Revolução Cubana, optaram por disputar o poder por meio da guerrilha. Em 1980, a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) empreende uma ofensiva, eclodindo uma guerra civil devastadora que durou 12 anos. O conflito encerra-se, portanto, em 1992, após o acordo de paz intermediada pela ONU, contexto a partir do qual dá-se início à transição democrática, com a organização recorrente de eleições (BOOTH; WADE; WALKER, 2010; PUIG; SÁNCHEZ-ANCOECHEA, 2014).

Estabeleceu-se, então, um sistema bicameral com representação proporcional e

majoritária para cada uma das casas legislativas. Uma vez que essa transição se deu num ambiente político permeado pela guerra civil, parte dos partidos políticos se constituiu por meio da institucionalização de grupos recém atuantes na guerrilha, como o FMLN (PUIG; SÁNCHEZ-ANCOECHEA, 2014). Para Puig e Sánchez-Ancochea (2014), em comparação com outros países da região – como Honduras, Nicarágua e Guatemala – a democracia em El Salvador foi a que mostrou o maior grau de institucionalização, dada a estabilidade da competição e a sujeição dos militares aos civis, apesar de um quadro social de intensa violência que ameaça os direitos civis.

Na verdade, a *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA), representante das elites, dominou o governo entre 1989 e 2009. Durante esses 20 anos, tal partido perseguiu uma agenda neoliberal, com um extenso programa de privatizações e abertura comercial por meio da redução de tarifas de importação. Em 2001, foi instaurado um processo de dolarização da economia e, em 2003, El Salvador tornou-se o primeiro país da América Central a assinar o tratado de livre comércio (TLC) com os Estados Unidos (HUME, 2013; SCHNEIDER, 2013). A liberalização econômica impulsionada pela ARENA desencadeou uma crescente entrada de multinacionais no setor de serviços, formando conglomerados que “tendem a coordenar diversas empresas dentro das economias nacionais, às vezes competindo, frequentemente aliando-se e, ocasionalmente, detendo o monopólio em setores específicos” (SCHNEIDER, 2013, p.38, tradução livre)<sup>166</sup>. Com isso, há uma transformação no sistema produtivo, com a redução do setor agrícola no PIB e o, conseqüente, advento do setor manufatureiro e sobretudo de serviços (HUME, 2013). No campo das políticas sociais, alguns serviços de saúde foram privatizados e, em 1998, a seguridade social transitou de um modelo de repartição pública para a capitalização individual privada. Tal transição acarretou intenso fluxo de recursos públicos para empresas administradoras de fundos de pensões, tendo um efeito regressivo no gasto social; além disso, a reforma provocou redução da cobertura da seguridade social no longo prazo (FRANZONI; VOOREND, 2009).

Tal como a maioria dos países centro-americanos, com o apoio de organismos internacionais, El Salvador criou nos anos 2000 zonas de livre comércio, que dispõem de isenções tributárias e regimes de trabalho flexíveis, a fim de atrair IDE. Por meio desse mecanismo, tal país integrou-se nas cadeias globais, reproduzindo o modelo de *maquilas* – com base no setor têxtil e em outros que envolvem baixa complexidade produtiva – direcionado fundamentalmente à exportação para o mercado estadunidense. Contudo, essa atividade tem sido afetada intensamente pela competição com a China, o que enfraqueceu a sua economia, tornando-a cada vez mais dependente de remittências de salvadorenses

---

<sup>166</sup> “*These conglomerates tended to co-ordinate diverse enterprises within national economies, at times competing, frequently allying, and occasionally holding a monopoly in particular sectors.*”

residentes nos Estados Unidos (CANNON; HUME, 2012; SCHNEIDER, 2013).

De acordo com Puig e Sánchez-Ancochea (2014), o fortalecimento de grupos empresariais, com estreitos vínculos internacionais, sobre a dinâmica política doméstica se deu na América Central como um todo, região que ampliou a sua dependência do comércio exterior ao longo do tempo. Os autores argumentam que o processo de abertura enfraqueceu o poder de caudilhos tradicionais associados ao domínio de terras – reduzindo o peso da exportação de *commodities* como banana e café – em favor das elites internacionalizadas provenientes de setores mais dinâmicos como as *maquilas*. Embora tenham apoiado a democratização, tais elites exercem larga influência contra políticas de redistribuição, seja com o gasto social em nome de uma rigidez fiscal para garantir a competitividade no mercado internacional, seja com a contensão da taxaçaõ nas faixas mais ricas e nas corporações, como recurso de atração de capitais (*op.cit.*).

Em El Salvador, esses grupos possuem relações estreitas com a ARENA cujo um dos principais doadores eleitorais é o *think tank* *Fundacion Salvadorena para el Desarrollo Economico y Social* (FUSADES), financiado com auxílio de recursos norte-americanos, e que patrocina várias ONGs promotoras da agenda de liberalização (SCHNEIDER, 2013; HUME, 2013). Esses setores injetam ainda recursos nas campanhas de deputados para garantir a hegemonia da ARENA no Legislativo. Evidenciam a supremacia dos interesses dessa elite no país, por exemplo, a facilidade e a velocidade com a qual foram aprovadas a adesão ao TLC, a dolarização e a privatização da seguridade social. Movimentos sociais tentam se contrapor, mas não conseguem fazer frente, pois são frágeis. A organização sindical se concentra nas zonas de exportação, isto é, nas maquilas; zonas estas que possuem um ambiente hostil aos sindicatos (SPALDING, 2013; HUME, 2013). A porcentagem de sindicalização total atinge por volta de 5% (ORSATTI, 2016).

Essa hegemonia foi confrontada pela primeira vez em 2009 com a eleição do FMLN, partido de esquerda. Sua participação no parlamento já vinha crescendo desde os anos 1990, mas foi senão com a crise de 2008, da qual resultou uma taxa de desemprego de 7%<sup>167</sup>, que culmina no seu advento ao governo. Este foi o contexto de prova da estabilidade das instituições democráticas em El Salvador, seja pela ruptura do domínio de um partido, seja pela presença de um governo à esquerda que, como tal, contrariava os interesses da elite. Tal partido consiste em duas alas: os *renovadores* de cunho reformista e cuja referência de liderança esquerda latino-americana é o PT brasileiro; e a outra os *orthodoxos* que alinhava-se ao projeto bolivariano e possuía vínculos com Hugo Chávez da Venezuela. Maurício Funes (2009–2014) era integrante da primeira e, com minoria no legislativo, buscou acordo com certos setores da direita para empreender sua agenda política, o que aumentou a tensão interna do partido (BOOTH; WADE; WALKER, 2010;

---

<sup>167</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em: 7/5/2021

HUME, 2013).

Além da minoria no parlamento, Cannon e Hume (2012) afirmam que, dado o caráter globalizado da economia, o governo depende muito da cooperação das elites internacionalizadas para adquirir crescimento econômico. Eventuais desagrvos com os interesses delas podem suscitar a ameaça de fuga de capitais e contensão de investimentos. Além disso, essa elite domina os meios de comunicação e, assim, têm facilidade de disseminar discursos de oposição na sociedade. Diante dos constrangimentos estruturais, Funes conseguiu um desenvolvimento residual da política social, por meio da inserção de fundos públicos em um sistema de seguridade majoritariamente privado, da criação de uma pensão mínima para idosos sem cobertura de qualquer seguro da extração de taxas extras sobre os serviços de saúde e da expansão dos PTCs (FRANZONI; VOOREND, 2009; DE MESA, 2019).

El Salvador compartilha, portanto, de muitas características com os países da América Central, como Honduras e República Dominicana. Estes também passaram por um processo intenso de liberalização, integração nas cadeias globais e são dominados por elites econômicas internacionalizadas, sob um contexto de alta desigualdade (CANNON; HUME, 2012; PUIG; SÁNCHEZ-ANCOECHEA, 2014). Com efeito, seus sistemas de proteção social são residuais, oferecem serviços muito básicos e, assim como em El Salvador, a República Dominicana também privatizou seu sistema de seguridade social. Por fim, o processo de democratização logrou uma limitada desconcentração de poder por toda a região (HUME, 2013).

#### 5.4.2 Singapura

Assim como Malásia e Hong Kong, Singapura é uma ex-colônia britânica em cujo regime político impera um partido único, desde os anos 1950, o Partido da Ação Popular<sup>168</sup> (PAP). Sob um discurso anti-colonialista, tal partido emergiu com apoio de uma ampla coalizão social, incluindo sindicatos e associações étnicas. No interior do partido situavam-se uma ala à esquerda, com inclinação social-democrata e com vínculos com os sindicatos, e uma outra ala altamente escolarizada, com integrantes formados nas universidades inglesas, e que, portanto, falavam inglês. Esta última ala tomou o controle do PAP, ocasionando na dissidência da ala à esquerda, e que foi responsável por conduzir o país desde os anos 1960, estabelecendo, inclusive, o inglês como idioma oficial no lugar do chinês. O regime político conformado pelo PAP mantém grande parte das instituições democráticas eleitorais, realizando eleições periódicas, sem qualquer suspeita de fraude,

---

<sup>168</sup> *People Action's Party.*



mas não são justas, em virtude da restrição da liberdade de expressão e de imprensa, bem como intimidação da oposição. O PAP venceu todas as eleições que disputou e tem domínio completo do parlamento, embora a partir de 1982 tenha emergido alguns partidos que integraram o legislativo com ínfima representação. Dada a sua hegemonia no parlamento, tal partido tem facilidade para fazer mudanças na Constituição unilateralmente (HAGGARD; KAUFMAN, 2008; TAN, 2015).

Além das eleições enviesadas, a legitimidade do partido se ancorou na extensa política de habitação pública que cobre 81% da população, mas acima de tudo, pelo proeminente desempenho econômico por pelo menos quatro décadas – fenômeno semelhante ao que também ocorreu na Malásia e em Hong Kong. Trata-se do mais rápido crescimento dos NICs que, nos anos 1990, atingiu o maior PIB per capita do Leste Asiático<sup>169</sup>. Com isso, Singapura alcançou um reconhecimento internacional e a população testemunhou ao longo desses anos uma substantiva melhoria do padrão de vida, o que se traduziu em um resiliente e alto apoio popular ao governo. O processo de industrialização foi impulsionado, entre os anos 1960 e 1980, sob uma gama de empresas públicas, mas com massiva participação de capital estrangeiro por meio de multinacionais, orientada para a exportação em setores de capital intensivo. Sua economia é altamente integrada no mercado global, com profunda dependência do setor exportador, do fluxo de IDE (tal como a Malásia e Hong Kong) e de mão obra estrangeira qualificada (HUAT, 2005; KIM, 2015).

De acordo com Siddiqui (2010), nessa estratégia de desenvolvimento econômico preponderou um misto de substantivo intervencionismo, alta capacidade burocrática e associação ao capital internacional. Não se constituiu uma burguesia autônoma em Singapura, de modo que a coalizão política conduzida pela PAP compõe-se pela tecnocracia burocrática, parte da elite com vínculos internacionais e o capital internacional (RODAN, 2016). Ainda de acordo com Siddiqui (2010), mesmo dependente do comércio exterior, a economia de Singapura não foi muito afetada pelas crises de 1997 e 2008, em razão entre outros fatores do papel das estatais. Ainda assim, a principal resposta do governo nesses períodos foi o investimento amplo em políticas ativas de mercado de trabalho para evitar os picos de desemprego (KIM, 2015; LONDON, 2018).

Por outro lado, desde a década de 1980, há um processo de desindustrialização – com a transferência da produção para outros países como a China, Indonésia e Filipinas – e a conseqüente transição para uma economia amparada no setor de serviços como fonte primordial de empregos. O grau de abertura financeira foi intensificado nesse período, buscando facilitar o investimento nos países da região. Funcional para o ambiente de atração de IDE são as zonas de exportação com incentivos tributários para investidores estrangeiros e subordinação das relações de trabalho, no intuito de manter controlados

---

<sup>169</sup> Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: 19/8/2021.

os níveis de salários. Os sindicatos são registrados no Congresso Nacional dos sindicatos, cujo secretário geral é nomeado pelo PAP. Não há liberdade de greve, trabalhadores são prontamente demitidos se mobilizarem-se nesse sentido e patrões têm a prerrogativa de definir os salários e benefícios. A esse processo se correlaciona um avanço dos níveis de desigualdade no país que, assim como o de Hong Kong, contrasta-se com os demais NICs (Coreia do Sul e Taiwan) e o Japão (PENG; WONG, 2010; SIDDIQUI, 2010).

Os pilares do sistema de proteção social foram engendrados na década de 1960, com a criação do Fundo de Pensões Central (FPC), um sistema de contas individuais compulsório privado com contribuições dos patrões e empregados, mas sem recursos públicos (HUAT, 2005; PENG; WONG, 2010). Rodan (2016) sustenta que, desde a ruptura com a ala à esquerda, na referida década, o PAP se manifestou contrário ao modelo de Estado de bem-estar europeu, norteados pelo princípio de direitos sociais. No lugar disso, o discurso hegemônico enfatizava os benefícios do mercado e a meritocracia como instâncias maiores de recompensa social. No entanto, mais recentemente, o avanço agudo da desigualdade tem ameaçado a legitimidade do regime, o que suscitou uma flexibilização no tema.

Desse contexto emerge, sobretudo, uma valorização do papel do Estado na contenção da pobreza, o que tem se revertido, como demonstrado no capítulo anterior, em políticas de transferência de renda, pensões mínimas, programas de seguro de saúde e subsídios à moradia pública focalizados. Ainda assim, tais medidas são limitadas diante do avanço contínuo da desigualdade, mas o governo resiste a ampliar a ação pública pra além da questão da pobreza. Parte desse desafio decorre das baixas carga tributária e alíquotas de tributos sobre as rendas mais altas e sobre as empresas. Além disso, a política fiscal é rígida em nome da garantia de confiança para os investidores (ELSON, 2013; RODAN, 2016).

Assim, tal como Malásia e Hong Kong, Singapura tem alta dependência do comércio exterior e do capital estrangeiro, bem como apresenta altos níveis de desigualdade. A estabilidade de uma coalizão pautada por uma estratégia de desenvolvimento centrada no comércio exterior conformou um sistema econômico e político voltado para constituir um ambiente *friendly-business* (SIDDIQUI, 2010). Dessa forma, as diretrizes desse projeto, desvanecidos de relevantes forças opositoras, também se expressaram tradicionalmente no sistema de proteção social por meio do residualismo e do individualismo. Mais recentemente, tal sistema tem sido pressionado diante do aumento da desigualdade. No entanto, a coalizão social dominante, composta pela elite política e pelos setores econômicos internacionalizados, persiste engajada em manter um papel muito limitado sobre a proteção social.

## 5.5 Resumo

Neste capítulo, explorei a relação entre Estados de bem-estar tardios e recursos de poder, em meio ao processo de globalização. A título de mapear as correlações de força em cada cenário, formulei o IBP, o qual foi cruzado com quatro desempenhos distintos de expansão das políticas sociais nos casos selecionados. Os *UME* que conjugam os maiores níveis de gasto social, carga tributária e IBP, bem como realizaram reformas universalistas; os *UmE* com gasto, carga tributária e IBP intermediários-alto, mas que também implementaram reformas universalistas; os *Híbridos* cujos indicadores não se distanciam muito do grupo anterior, porém realizaram reformas híbridas (que conjugam elementos universalistas, mas permeados por certa estratificação ou dominância de focalização). Finalmente, os *Individualistas-residuais* que dispõem dos menores níveis de gasto social, carga tributária e IBP, bem como os sistemas de seguridade social calcam-se sob a lógica individualista e a extensão da provisão pública se deu de forma residual (Tabela 31).

Entre os *UME* incluem-se Japão, Argentina, Brasil e Uruguai. Nesse grupo, as coalizões sociais que proporcionaram o avanço do Estado de bem-estar envolveram partidos de esquerda, com vínculos orgânicos com a sociedade civil e aliança com certos setores do empresariado nacional. Ainda que tenham ampliado a abertura econômica nas últimas décadas, todos os países desse grupo apresentam média inferior de integração comercial do que os demais da amostra (Tabela 31). No Japão, contudo, a coalizão que rompeu com o perfil neoliberal dos anos 1980 e emergiu nos anos 1990 foi na maior parte do tempo heterogênea. Trata-se de uma aliança liderada pelo partido conservador, PLD – e a sua base empresarial e agrícola –, associada a partidos de esquerda, PSJ e PNJ, vinculados a movimentos sociais, respectivamente, sindicatos e associações de mulheres. Foi o primeiro governo japonês no qual atores da sociedade civil tiveram maior acesso à formulação de políticas públicas (PENG, 2005; ESTEVEZ-ABE, 2008). Por isso, cunhei a trajetória no Japão como *coalizão heterogênea orgânica e protecionista*.

A trajetória de Argentina, Brasil e Uruguai foi denominada de *social-democrata segmentada*, em razão do papel de governos de esquerda com base em movimentos sociais e sindicatos, porém com uma classe trabalhadora segmentada pela substantiva proporção de trabalhadores informais. Mas pode-se dizer que, especialmente Argentina e Uruguai, arregimentaram maiores recursos de poder ao erigir “sistemas neo-corporativistas segmentados” de barganha coletiva com representação tripartite que fortaleceu o poder dos sindicatos e ampliou o número de filiados (ETCHEMENDY; COLLIER, 2007). Assim, seus movimentos sindicais consolidaram-se como os mais fortes da região, sobretudo o uruguaio que manteve-se unificado na PIT-CNT e atingiu uma cobertura de 90% dos trabalhadores formais nos acordos coletivos.

Quanto aos *UmE*, embora tenham perseguido um modelo universalista, o grau de ampliação das políticas sociais foi menos incisivo quando comparado ao grupo anterior.

Tabela 31 - Indicadores relativos aos distintos grupos de países, por desempenho nas políticas sociais, América Latina e Leste Asiático, 2000–2015

País	Abertura Comercial (% PIB)	Carga tributária (% PIB)	Saúde + Seguridade social (% PIB)	Índice balança de poderes
<b>UME</b>				
Argentina	34.2	26.2	15.6	5.9
Uruguai	51.3	25.8	16.9	5.5
Japão	28.9	27.0	19.0	5.5
Brasil	25.7	32.0	16.9	4.0
<b>UmE</b>				
Costa Rica	79.8	22.3	11.1	3.4
Chile	68.5	20.1	9.8	2.9
Coreia do Sul	83.6	21.7	7.2	2.4
<b>Híbridos</b>				
Bolívia	68.5	23.2	7.9	2.7
China	50.4	17.7	5.4	1.1
<b>Ind.-residuais</b>				
El Salvador	73.2	17.6	4.2	-1.1
Singapura	378.9	13.0	2.4	-2.4

Fonte: Elaboração própria

Chile, Costa Rica e Coreia do Sul mantiveram uma política fiscal rígida, sob uma carga tributária estreita a cujas tentativas de expansão as coalizões formadas bloquearam, resultando em um desenvolvimento relevante, porém menos expressivo do gasto social. No Chile, por exemplo, houve menor capacidade de reversão do legado neoliberal na seguridade social, pois, ainda que a participação pública tenha sido ampliada, seu caráter majoritariamente privado, em contrapartida, foi conservado.

Outro atributo característico a esses países reside na veemência com a qual aderiram ao processo de globalização. Comparativamente ao grupo anterior, nota-se um grau maior de abertura comercial e ênfase sobre o setor exportador (Tabela 31). Além disso, os governos de esquerda ou centro-esquerda, responsáveis por ampliar as políticas sociais, distinguem-se pelo estilo tecnocrático e sem vínculos orgânicos com a sociedade. Classifico, então, as coalizões responsáveis pela expansão do Estado de bem-estar nesses países como *Social-liberais*, haja vista que seu núcleo é composto pela aliança entre partidos de esquerda e elites empresariais transnacionalizadas.

No âmbito dos países classificados como *Híbridos* se inserem China e Bolívia; este último, particularmente, constitui um caso “desviante”, no sentido empregado por Ger-ring (2007). Seu índice de balança de poderes não representaria de fato as suas correlações de forças internas, como pôde-se constatar a partir da análise histórica. O valor presente

na Tabela 31 é subestimado em função de duas idiosincrasias: primeiro, a crescente dependência do comércio exterior não recrudescer as elites transnacionalizadas, haja vista a estatização do setor, medida que foi tomada, inclusive, pelo governo do Evo Morales; segundo, o efeito da extensa proporção de trabalhadores informais de limitar a capacidade de mobilização das organizações sindicais foi contornado por uma forma peculiar de solidariedade social: a identidade indígena que compreende em grande medida os referidos trabalhadores.

Sob essa perspectiva, o governo do MAS arregimentou uma coalizão muito poderosa entre movimentos indígenas, os principais sindicatos – os quais tiveram uma expansão robusta do número de filiados – e associações de trabalhadores informais (ANRIA, 2018). Efetivamente, trata-se de uma das coalizões mais fortes entre os países analisados, a partir da qual reformas estruturais foram logradas como a reestatização do sistema de seguridade, a reforma agrária e o alcance da maior cobertura entre as políticas de transferência de renda da América Latina (Ver Capítulo 3). O caráter híbrido adotado na proteção social não se explica pela disparidade de força em relação aos *UME* ou aos *UmE*<sup>170</sup>, mas por um desafio regulatório diante de uma força de trabalho cuja maior parte dos empregados, acima dos 50%<sup>171</sup>, figura no mercado informal. Desafio este que se reporta ao fato de que diversos riscos cobertos pela seguridade social vinculam-se às relações assalariadas formais.

Reformas *híbridas* também se deram na China que combinou elementos universalistas com a segmentação entre setor urbano e rural. Seja como for, tal sistema foi um dos que mais se expandiu no Leste Asiático, fenômeno ao qual o enquadramento tradicional da teoria de recursos de poder padece de limitações para explicar, dado o caráter autoritário do regime político chinês. Nesse contexto, a mobilização de poder se manifestou por uma outra via: reuniu a maior força de trabalho do mundo, com alta proporção de empregos na indústria e greves frequentes proliferadas pelo país, malgrado descoordenadas. Se o sindicato oficial, subordinado ao PCCh, tornou-se mais ativo em prol dos interesses dos trabalhadores (CHEN, 2011), sua mudança de postura foi condicionada pela conflagração de um agudo quadro de tensão social. Por isso, a trajetória da China pode ser descrita como um *bottom-up* (Tabela 32), tendo em vista o papel central da mobilização dos trabalhadores. Contudo, essa força é contrarrestada pela ausência de direitos de associação e demais direitos políticos e civis, bem como por um governo que, no intuito de garantir um ambiente de atração de IDE, adota uma postura negligente quanto à aplicação real

---

<sup>170</sup> Na verdade, a análise histórica da Bolívia demonstra que a coalizão pró-Estado de bem-estar nesse país foi provavelmente mais forte do que qualquer país dos *UmE*. Prova disso é que a Bolívia conseguiu reverter a privatização do sistema de seguridade social, enquanto no Chile, como já mencionado, foram introduzidos componentes públicos, mantendo a maior parte privado.

<sup>171</sup> Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/>. Acesso em 8/10/2021.

dos direitos sociais adquiridos em todas as localidades do país (LEUNG, 2015).

O grupo *individualistas-residuais*, por último, compreende Singapura e El Salvador. Do ponto de vista econômico, político e social, tais países são bastante similares a outros de suas respectivas regiões: Honduras e República Dominicana, na América Central, e Malásia e Hong Kong no Leste Asiático. Assim como El Salvador, tanto Honduras quanto a República Dominicana apresentam democracias recentes (por volta de 30 anos), dominadas por elites com vínculos transnacionais e em sociedades bastante desiguais. Tal qual em Singapura, tanto Malásia quanto Hong Kong são ex-colônias inglesas, partidocracias com direitos civis limitados e possuem economias quase integralmente dependentes do comércio global (LONDON, 2018). Dada essa dependência, conflagrou-se amplo domínio de elites transnacionalizadas em Singapura e em El Salvador. No primeiro país, não se constituiu uma burguesia nacional autônoma (RODAN, 2016), enquanto que no segundo país os setores que assim poderiam ser considerados são decrescentes e foram incorporados em conglomerados em formas de redes nas multinacionais (CANNON; HUME, 2012).

Por fim, vale atentar que, em consonância com a análise quantitativa do capítulo anterior, a dinâmica do duplo movimento (POLANYI, 1980) foi em certo sentido observada em todos os casos analisados. Isto é, os contextos de avanço da proteção social emergiram com frequência de forma subsequente a crises financeiras ou a picos de desemprego. Assim, nota-se como tais crises contribuíram para o fortalecimento de grupos domésticos em prol da redistribuição. Por isso, é possível dizer que as balanças de poderes internas também foram afetadas por fenômenos exógenos.

Tabela 32 - Coalizões e trajetórias da expansão dos Estados de bem-estar tardios.

	<b>Trajetória</b>	<b>Coalizão social</b>
<b>UME</b>		
Japão	Coalizão heterogênea orgânica e protecionista	partido conservador + empresariado + partidos de esquerda + sindicatos e associações de mulheres
Argentina	Social-democrata protecionista segmentada	partidos de esquerda + sindicatos + associações civis (desempregados) + setores do empresariado nacional
Brasil	Social-democrata protecionista segmentada	partidos de esquerda + sindicatos + movimentos rurais + setores do empresariado nacional
Uruguai	Social-democrata protecionista segmentada	partidos de esquerda + sindicatos + setores transnacionalizados + setores do empresariado nacional
<b>UmE</b>		
Chile	Social-liberal	partidos de esquerda + burguesia transnacionalizada
Costa Rica	Social-liberal	partidos de esquerda + burguesia transnacionalizada
Coreia do Sul	Social-liberal	partidos de esquerda + burguesia transnacionalizada
<b>Híbridos</b>		
China	Mobilização trabalhadores industriais sob regime autoritário	sindicatos clandestinos + sindicato oficial
Bolívia	Governo de esquerda orgânico e estatista sob baixa mercantilização	partido de esquerda + movimentos indígenas + sindicatos
<b>Indiv.-residuais</b>		
Singapura	Dominações das elites e duplo movimento	elites políticas e elites transnacionalizadas
El Salvador	Dominação das elites e duplo movimento	elites políticas e elites transnacionalizadas

Fonte: Elaboração própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta tese foi identificar os condicionantes do avanço dos Estados bem-estar tardios, na América Latina e no Leste Asiático, entre os anos 1990 e os anos 2000. A partir de uma síntese entre “hipótese da eficiência” (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001), duplo movimento (POLANYI, 1980) e “teoria de recursos de poder” (KORPI, 2019; HUBER; STEPHENS, 2012), propus duas hipóteses gerais neste trabalho. Primeiro, a expansão das políticas sociais decorreu de um duplo movimento polanyiano, isto é: associada ao processo de globalização, a maior instabilidade econômica asseverou os riscos de desemprego e de pobreza, em consequência dos quais alentou-se uma mudança de agenda nos níveis internacional e nacional em prol de maiores mecanismos de proteção social. Segundo, em interação com esse processo, a variação na magnitude da expansão das políticas sociais depreendeu-se da capacidade de mobilização dos recursos de poder, nos âmbitos domésticos, que envolveu as instituições políticas, a composição de coalizões sociais e o grau de integração no mercado internacional. A seguir, resumo os principais achados da tese, sublinho as contribuições para o debate e, por fim, aponto um possível desdobramento para pesquisas futuras.

No **capítulo 2**, demonstrei os principais avanços das políticas sociais no Leste Asiático. Por toda a região, houve expansão do gasto social e da cobertura nas políticas de educação, saúde e seguridade social. Constatei, ainda, uma tendência de desenvolvimento de políticas focalizadas de transferência de renda (condicionadas e não-condicionadas) e de pensões mínimas para idosos, de forma mais disseminada pela região a partir da crise de 2008. Além disso, a política de saúde foi reestruturada na maioria dos países, haja vista a superação do financiamento público sobre o privado, em contraste com o período desenvolvimentista.

As estratégias de ampliação da proteção social foram heterogêneas, ao mapeamento das quais discriminei quatro grupos de países: os *inclusivos* (Japão e Coreia do Sul) que distanciaram-se do tipo ideal *produtivista* (HOLLIDAY, 2000), ao expandir políticas passivas, promover a reunificação dos sistemas de seguro e universalização da cobertura, bem como ao exercer um empenho substantivo sobre o desenvolvimento de políticas de conciliação entre trabalho e família. Particularmente, pode-se dizer que a Coreia do Sul seguiu um exemplo de Estado de bem-estar desenvolvimentista ao associar políticas econômicas e políticas sociais, mais especificamente, a partir da política industrial com a formação de capital humano, via veemente investimento em P&D e expansão do ensino superior, de modo a fomentar os setores de alta produtividade e a incorporação de trabalhadores nestes setores para gerar melhores empregos. Dessa forma, o Japão e a Coreia do Sul reestruturaram seus sistemas de proteção social para lidar com os riscos sociais alentados pela globalização.



De um regime centrado na provisão social via mercado, a China deslocou-se para um sistema com maior investimento público e cobertura, seja na seguridade social, seja na política de saúde. Em contrapartida, nesse sistema foi reproduzida a estratificação social entre setor urbano e rural, razão pela qual classifico-o como *híbrido-estratificado*.

Os *individualistas* (Malásia, Hong Kong e Singapura) mantiveram como cerne da proteção social os sistemas de poupanças individuais, porém com o crescente papel de políticas de assistência social e, no caso de Singapura, de expansão das PAMTs.

Por último, os Estados de bem-estar *incipientes* (Indonésia, Tailândia, Vietnã e Filipinas) cujas estruturas de proteção social são muito pouco desenvolvidas e os esforços mais explícitos nessa direção se deram a partir dos anos 2000, por meio da expansão de políticas de assistência social, dos PTCs e de programas de seguro subsidiados para os mais pobres e trabalhadores informais. Excepcional é o caso da Tailândia que erigiu um sistema de saúde universal, financiado com impostos.

No **capítulo 3**, apresentei os principais avanços das políticas sociais na América Latina. Houve elevação significativa do gasto social e da cobertura em educação, saúde e seguridade social. Constituiu uma tendência geral na região a expansão dos PTCs, da assistência social e das pensões mínimas. Assim como no Leste Asiático, o financiamento público em saúde sobrepujou o privado, na maioria dos países, e, mais do que isso, o seu caráter redistributivo se aprofundou. Não obstante menos incisivo, o grau de redistribuição na seguridade social também se elevou. Em contrapartida, as PAMTs foram muito pouco desenvolvidas, o que expressa um menor direcionamento dos Estados de bem-estar latino-americanos, comparativamente aos asiáticos, diante dos desafios lançados pela globalização. A maioria dos países persistiram, ainda, com o perfil familiarista, salvo o Uruguai, a Costa Rica e o Chile que realizaram avanços importantes nesse campo.

As estratégias de expansão da proteção social também foram heterogêneas. Com base na tipologia original de Mesa-Lago (1985), observou-se que os Estados de bem-estar *alto-pioneiros* (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai) promoveram reformas em um sentido mais universalista, ao incorporar nos sistemas de seguridade social tradicionais categorias até então excluídas, trabalhadores autônomos, certos trabalhadores informais, em alguns casos familiares de pensionistas, por meio da flexibilização de critérios de elegibilidade e da criação de novos mecanismos de contribuição. Mas, sob diversas métricas, Argentina, Brasil e Uruguai desempenharam de forma mais contundente o gasto em seguridade social – diferença de padrão também observada no gasto e na cobertura dos PTCs – do que Chile e Costa Rica.

Oriundos do tipo *intermediário*, Bolívia e Equador também fomentaram reformas universalistas, porém no primeiro país as políticas de transferência de renda tiveram um papel muito mais decisivo na ampliação da proteção social, enquanto que os programas contributivos mantiveram ainda baixa cobertura. No segundo país, o caráter das reformas se expressou mais explicitamente na saúde, enquanto que na seguridade prevaleceu a

segmentação e a focalização. Por esse motivo, classifico-os como *híbridos*. Os demais sistemas *intermediários* como Colômbia, México e Peru inclinaram-se à estratificação, ao introduzir sistemas de seguro subsidiados à parte para trabalhadores informais e setores desprovidos de qualquer seguro. Por último, os *Baixo-tardios* (El Salvador, Honduras e República Dominicana) transitaram para sistemas de poupanças individuais (com exceção de Honduras), ainda no início dos anos 2000, mas depois seguiram a estratégia residual por meio do estímulo às pensões mínimas e aos PTCs.

A comparação entre América Latina e Leste Asiático explicita que o processo de expansão dos Estados de bem-estar tardios, observado entre 1990 e 2000, transcendeu as fronteiras regionais. Ao mesmo tempo, nota-se que a criação de pensões mínimas (sobretudo para idosos) e de políticas de transferência de renda foi uma tendência global. Embora a América Latina tenha precedido em tais iniciativas em relação ao Leste Asiático, essa convergência reitera a hipótese referente à influência dos organismos internacionais nesse processo (DEACON, 2013). Tais políticas estão no núcleo do novo paradigma, chamado de “Piso de Proteção Social Global”, aventado por uma nova coalizão internacional entre OIT e Banco Mundial (*idem*).

No **capítulo 4**, a partir de uma análise TSCS, identifiquei evidências estatísticas que corroboram com a “teoria de recursos de poder”, o mecanismo do “duplo movimento” e da “hipótese de eficiência”. Associada à primeira teoria, encontrei impacto positivo da proporção de parlamentares de esquerda sobre o gasto em saúde no Leste Asiático; e sobre saúde, educação e sobre o grau de redistribuição das transferências na América Latina. A respeito da democracia, os resultados indicam que seu efeito positivo se arrefece no longo prazo. Em convergência com a hipótese que levantei sobre a importância de elementos extra-institucionais – em contraposição ao mote habitual da teoria de recursos de poder sobre os Estados de bem-estar tardios que enfatizam apenas a disputa no âmbito formal –, o índice de sociedade civil demonstrou efeito mais robusto do que a proporção de parlamentares de esquerda, tanto sobre o gasto na seguridade social, quanto sobre a redistribuição, porém apenas na América Latina. Atribui essa diferença ao fato de que o efeito da sociedade civil depende da garantia de direitos civis e livre associação; garantia esta menos disseminada no Leste Asiático. Para esta região, entretanto, ainda na linha das dimensões extra-institucionais, o papel dos trabalhadores industriais revelou efeito robusto sobre todos os gastos sociais. Em contraste com a América Latina, o processo de globalização no Leste Asiático se coadunou com o avanço da industrialização. Isso demonstra que os recursos de poder em cada região foram mobilizados por fontes distintas.

Consistente com a hipótese de eficiência, a abertura comercial se correlaciona com o declínio dos gastos em seguridade na América Latina e no Leste Asiático, além da queda na redistribuição nesta última região. Observou-se, ainda, evidências quantitativas do duplo movimento polanyiano no gasto em seguridade social, no curto prazo, e no gasto em saúde no longo prazo. Evidências estas que foram ratificadas na análise qualitativa

lograda no capítulo seguinte.

Por fim, no **capítulo 5**, explorei por meio da análise histórica comparada a relação entre a balança de poderes e os diferentes padrões de desenvolvimento dos Estados de bem-estar tardios. Com base nos achados dos capítulos 2 e 3, foram distinguidos quatro padrões: os *Universalistas com maior esforço (UME)* (Japão, Argentina, Brasil e Uruguai), os quais promoveram reformas universalistas, os maiores níveis de gasto social, bem como apresentaram os maiores níveis de carga tributária; os *Universalistas com menor esforço (UmE)* (Coreia do Sul, Chile e Costa Rica) que também lograram reformas universalistas, porém com uma média menor de gasto social e carga tributária; os *híbridos* que realizaram reformas universalistas, mas com predominância de políticas focalizadas (Bolívia) ou permeadas por elementos estratificados (China); por último, os *individualistas-residuais* (Singapura e El Salvador) que mantiveram o cerne do sistema de proteção social ancorado nos sistemas de poupanças individuais, desenvolveram políticas focalizadas, desempenharam os menores níveis de gasto social, bem como dispõem dos menores níveis de carga tributária.

Dentro desses grupos, discriminei as trajetórias pelas quais cada país alcançou os referidos resultados, as coalizões ampliadas que sustentaram a expansão do Estado de bem-estar e as balanças de poderes internas. Nos *UME*, todos os países apresentam menor grau de dependência econômica do mercado internacional, bem como se constatou um papel relevante de partidos de esquerda com base em sindicatos e em organizações da sociedade civil. Além disso, os sindicatos nesses países são mais organizados e possuem uma média de densidade sindical superior a dos *UmE*. Classifiquei a trajetória de Argentina, Brasil e Uruguai como *social-democrata segmentada*, em função da coalizão entre partidos de esquerda, movimento sindical, atores da sociedade civil e setores do empresariado nacional. No caso da Argentina e do Uruguai, destaca-se, ainda, a formação de sistemas neo-corporativistas, similares aos social-democratas nórdicos, porém segmentados pela incidência relevante de trabalhadores informais. A trajetória do Japão, por sua vez, denominei de *coalizão heterogênea protecionista e com base social*, dada a aliança entre partido conservador, empresariado nacional e ruralistas – base tradicional do PLD –, e partidos de esquerda vinculados a organizações da sociedade civil e a sindicatos.

Nos *UmE*, todos os países percorreram uma trajetória que intitulei como *social-liberal*, caracterizada pela coalizão entre partidos de esquerda e a burguesia internacionalizada. A ênfase sobre a integração no mercado global, nesses países, fortaleceu tais setores sociais, dos quais os governos passaram a depender progressivamente para adquirir crescimento econômico. O caso da Coreia do Sul é ilustrativo: se no período desenvolvimentista, esse país era tido como um exemplo de subordinação da burguesia aos interesses nacionais (EVANS, 1995), após o processo de liberalização comercial, a concentração de poder dos *chaebols* tornou-se um problema político patente (YOU, 2020). Em todos os países desse grupo, então, a dinâmica da “eficiência” se manifestou, contraindo a capacidade de

desenvolvimento da tributação e do gasto social. Além disso, embora tenham perseguido uma agenda de expansão da proteção social, os governos de esquerda testemunhados no Chile, na Costa Rica e na Coreia do Sul, eram desprovidos de vínculos orgânicos com movimentos da sociedade civil e sindicatos. Isso reduziu a balança de poderes interna e limitou a capacidade de redistribuição em comparação com os *UME*. No caso da Costa Rica, na ausência desses vínculos sociais e com a crescente influência das elites exportadoras, o tradicional partido de orientação social-democrata, o PLN, desloca-se para o campo da centro-direita.

Entre os *híbridos* foram constatadas dinâmicas peculiares de arregimentação de poder, diante daquelas já documentadas na literatura. Denominei a trajetória da Bolívia como *governo de esquerda orgânico estatista sob baixa mercantilização*. A despeito da alta proporção de trabalho informal, desafio à organização da classe trabalhadora, a coesão dos setores marginalizados, nesse país, alicerçou-se na identidade indígena, parcela da sociedade que representa 60% da população. Do movimento indígena foi criado o partido de esquerda, MAS, o qual, por sua vez, estabeleceu uma ampla coalizão com o movimento sindical e o movimento de trabalhadores informais. Mesmo com a progressiva integração no mercado internacional, não se manifestou nesse país a “dinâmica da eficiência”, uma vez que o principal setor exportador foi estatizado. Ou seja, não houve um processo de fortalecimento da burguesia internacionalizada. O caráter *híbrido* do Estado de bem-estar nesse país deve-se muito mais aos desafios decorrentes da alta proporção de trabalhadores informais, do que de uma defasagem de recursos de poder em relação aos grupos anteriores.

A China também percorreu uma trajetória idiossincrática, em razão da sua posição ímpar na economia internacional enquanto polo industrial. Mesmo sob um regime autoritário e na ausência de liberdade sindical, o amplo processo de industrialização associado à maior força de trabalho do mundo inclinou o poder de barganha para os trabalhadores. Classifiquei tal trajetória como *mobilização de trabalhadores industriais sob regime autoritário*. Ainda que de forma descoordenada, os movimentos sindicais clandestinos conseguiram pressionar o sindicato oficial a levar suas demandas ao governo. Como já mencionado, o desenvolvimento híbrido das políticas sociais relaciona-se à marcada segmentação social entre setor rural e urbano.

Finalmente, entre os *individualistas-residuais* o processo de expansão das políticas sociais foi estimulado sobretudo por uma pressão exógena em face das crises econômicas (a crise asiática de 1997 e a crise financeira de 2008) e as consequentes altas de desemprego. Em ambos os países (El Salvador e Singapura), constata-se um processo profundo de integração no mercado global, junto a uma estrutura econômica bastante concentrada. Disso resulta uma supremacia das elites a cujo poder há poucas instâncias de contraposição. Em El Salvador, mesmo com o processo de democratização e a ascensão de um partido de esquerda em 2009, as elites mantiveram sua hegemonia por meio do financiamento de candidaturas no parlamento. Assim, em ambos os países prevaleceu o desenvolvimento

de políticas residuais em conjunto com um sistema de seguridade calcado sob um lógica de proteção individual aos riscos sociais.

Em suma, em um extremo, governos de esquerda, em democracias, com vínculos com atores da sociedade civil (dotados de poder de mobilização) e com menor grau de dependência econômica do mercado internacional, promoveram o maior grau de expansão dos Estados de bem-estar tardios. No outro extremo, economias intensamente dependentes do mercado internacional, com aguda assimetria de poder entre elites e a sociedade civil, exerceram um avanço mais comedido das políticas sociais.

### **Contribuições para o debate**

Como já exposto, as explicações mais difundidas a respeito dos mecanismos que promoveram a expansão dos Estados de bem-estar tardios se circunscrevem, em grande medida, às dinâmicas políticas no âmbito institucional formal, com ênfase para o processo de democratização e ao avanço dos partidos de esquerda. A presente tese contribui para o debate ao demonstrar que esses fatores são insuficientes para compreender esse processo. De um lado, foi identificado o avanço das políticas sociais em praticamente todos os países analisados e, portanto, não foram condicionados exclusivamente por aqueles fatores. De outro lado, demonstrei a importância de elementos extra-institucionais para o grau de avanço das políticas sociais.

Assim, este estudo contribui com uma análise interativa entre fatores exógenos e endógenos, apontando que, em primeira instância, foram as crises econômicas (sobretudo as financeiras), aceleradas pelo processo de globalização, que ensejaram uma tendência global de maior responsabilização dos Estados sobre a proteção social. Essas crises, e os picos de desemprego delas decorrentes, recrudesceram atores políticos domésticos com pautas em prol da redistribuição. Não por acaso, como demonstrou a análise histórica comparada, em quase todos os países a tendência de expansão das políticas sociais se manifestou após as altas de desemprego desencadeadas por tais crises. Mais do que isso, foi a partir dessas conjunturas em que partidos de esquerda ascenderam pela primeira vez no Japão e na Coreia do Sul; em que se dá início à mobilização de trabalhadores na China; e, por fim, quando a América Latina se inclina para a Onda Rosa.

Ao mesmo tempo, do lado endógeno, a capacidade de promover redistribuição dependeu da mobilização de recursos de poder. No entanto, em contraste com a explicação habitual na literatura restrita à democratização ou ao avanço de partidos de esquerda, a tese fornece evidências de que as coalizões em seu sentido ampliado (BOSCHI, 2010), bem como a mobilização de atores marginalizados, constituem dimensões cruciais para se compreender a distribuição dos recursos de poder nos países de capitalismo tardio. Nesse sentido, os achados revelam que importa com quais setores sociais os partidos políticos se

aliam, sejam com as elites, sejam com os movimentos sociais.

Ademais, este estudo oferece, ainda, uma abordagem não linear a respeito das possibilidades de mobilização de recursos de poder. Sob a égide de uma visão etnocêntrica (WALKER; WONG, 2004), autores do norte global tenderam a interpretar as características dos Estados de bem-estar tardios a partir da ausência de condições históricas e sociais testemunhadas no processo de desenvolvimento dos Estados de bem-estar pioneiros. Foi essa perspectiva, com demasiada ênfase sobre a dimensão estrutural, que subsidiou as análises circunscritas à disputa de poder no âmbito formal, apontando as limitações da incompletude do processo de industrialização na América Latina, bem como a ainda incipiente institucionalização da democratização e a inexistência de partidos de esquerda “do padrão europeu” no Leste Asiático. Em oposição a essa ótica etapista, esta tese demonstra que, mesmo sob limitações estruturais, atores sociais engendraram alternativas próprias de coesão entre grupos marginalizados. Destacam-se, nesse sentido, o caso da China, a partir da mobilização de trabalhadores industriais clandestinos e, na Bolívia, a partir dos movimentos indígenas.

Finalmente, a tese faz contribuições pontuais às análises quantitativas sobre os determinantes dos Estados de bem-estar. Pela primeira vez é testada (em amostragem mais ampla) e confirmada a hipótese da relação entre proporção de parlamentares de esquerda e gasto social no Leste Asiático. São contribuições também as evidências quantitativas relativas ao papel de organizações da sociedade civil, para a América Latina, e dos trabalhadores industriais para o Leste Asiático. Além disso, como alternativa à limitação do gasto social como *proxy* devido a sua potencial regressividade nos Estados de bem-estar tardios, testa-se e confirma-se as hipóteses para a teoria de recursos de poder, utilizando como variável dependente o grau de redistribuição, mensurado pela diferença entre Gini de renda mercado e Gini de renda disponível.

### **Possível desdobramento**

O principal desdobramento desse tese refere-se à necessidade de pesquisar as consequências políticas dos desenhos de políticas sociais adotados nos Estados de bem-estar tardios nos últimos anos. Refiro-me em especial à tendência geral de alinhamento com o paradigma do PPGS ou do Universalismo Básico que enfatiza os PTCs e as pensões mínimas. Isto é, em que medida essas políticas contribuem para a consolidação de uma coalizão social que promova redistribuição?

Por exemplo, no caso dos Estados de bem-estar europeus, um debate tem sido fomentado a partir da constatação de que a classe trabalhadora deixou de ser a base eleitoral de partidos social-democratas, sendo atraída pela extrema-direita (MANOW; PALIER; SCHWANDER, 2018). Atribui-se isso à virada da terceira via por muitos partidos de

esquerda que reduziram políticas passivas para centrar em políticas ativas (*idem*).

Embora sob circunstâncias bastante distintas, fato é que o ciclo da “Onda Rosa”, na América Latina, encerrou-se na segunda década dos anos 2000, com a ascensão de governos de direita e o fortalecimento de partidos de extrema-direita. Partidos estes que alçaram a agenda de retração das políticas sociais sob a justificativa de realizar ajustes fiscais. Sem desconsiderar o papel dos ciclos econômicos e eleitorais, é oportuno aprofundar sobre as possíveis estratificações de classe provocadas pelas políticas da PPGS, e em que medida estas se relacionam ao fortalecimento recente dos partidos de direita (no caso da América Latina).

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L.; CECCHINI, S.; MORALES, B. *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion. Lessons from Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: (<http://www.cepal.org/en/publications/44622-social-programmes-poverty-eradication-and-labour-inclusion-lessons-latin-america>).
- AGUILERA, C. Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: Consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, v. 46, p. 119–143, 2007.
- AIZENMAN, J.; CHINN, M. D.; ITO, H. The emerging global financial architecture: tracing and evaluating new patterns of the trilemma configuration. *Journal of international Money and Finance*, Elsevier, v. 29, n. 4, p. 615–641, 2010.
- ALBER, J. Continuities and changes in the idea of the welfare state. *Politics & Society*, v. 16, n. 4, p. 451–468, 1988.
- AMENTA, E. What we know about the development of the social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 91–130.
- ANRIA, S. *When movements become parties: The Bolivian MAS in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- ARAÚJO, A.; OLIVEIRA, R. V. El sindicalismo brasileño en la era de Lula. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v. 5, n. 1, p. 83–112, 2011.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, SciELO Brasil, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, v. 33, n. 96, 2018.
- ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2020.
- ASHFORD, N. A.; HALL, R. P. *Technology, globalization, and sustainable development: Transforming the industrial state*. 2. ed. New York: Routledge, 2019.
- ASPALTER, C.; LIU, H. The japanese welfare state system: with special reference to financing health care, pensions and long-term care in a super-aged society. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. New York: Routledge, 2017. p. 501–518.
- ASSIES, W. Bolivia: A gasified democracy. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, JSTOR, p. 25–43, 2004.
- AUER, P.; LESCHKE, J. et al. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization*. Genebra: International Labour Organization, 2005.



- AVELINO, G.; BROWN, D. S.; HUNTER, W. The effects of capital mobility, trade openness, and democracy on social spending in Latin America, 1980–1999. *American Journal of Political Science*, Wiley Online Library, v. 49, n. 3, p. 625–641, 2005.
- BACHELET, M. *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Geneva: International Labour Office, 2012.
- BARBERIA, L. G. *Desenho de pesquisa em política comparada*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019.
- BARRERA, O. et al. *Social Inequalities, Identity, and the Structure of Political Cleavages in Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Mexico, and Peru, 1952-2019*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03215948>.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Ed.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121–168.
- BARRIENTOS, A.; HULME, D. Social protection for the poor and poorest in developing countries: reflections on a quiet revolution. *Oxford Development Studies*, Taylor & Francis, v. 37, n. 4, p. 439–456, 2009.
- BARRO, R. J.; LEE, J. W. A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. *Journal of development economics*, Elsevier, v. 104, p. 184–198, 2013.
- BATTHYÁNY, K. *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Santiago: CEPAL, 2014.
- BDA. *The social protection indicator for Asia: Assessing progress*. Filipinas: Banco de Desenvolvimento Asiático, 2019.
- BECK, N.; KATZ, J. N. What to do (and not to do) with time-series cross-section data. *American political science review*, Cambridge University Press, v. 89, n. 3, p. 634–647, 1995.
- BECK, N.; KATZ, J. N. Time-series-cross-section issues: dynamics, 2004. In: CITESEER. *annual meeting of the Society for Political Methodology*. Standford, 2004.
- BECK, N.; KATZ, J. N. Modeling dynamics in time-series–cross-section political economy data. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 14, p. 331–352, 2011.
- BENSON, J.; ZHU, Y. *Trade unions in Asia: An economic and sociological analysis*. New York: Routledge, 2008.
- BERSTEIN, S.; MARCEL, M. *Sistema Financiero en Chile: Lecciones de la Historia Reciente*. Santiago, 2019.
- BÉRTOLA, L.; ISABELLA, F.; SAAVEDRA, C. *El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012*. CEPAL, Santiago, 2014.
- BIAVASCHI, C. et al. *Youth unemployment and vocational training*. IZA Discussion Paper, 2012.

- BLANCO, R. Partidos políticos, redes corporativas y formación de gabinetes en Costa Rica: 1986-2010. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 130, 2010.
- BLOFIELD, M.; FRANZONI, J. Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *Revista de la CEPAL*, United Nations, v. 2014, n. 114, p. 107–125, 2015.
- BOEF, S. D.; KEELE, L. Taking time seriously. *American journal of political science*, Wiley Online Library, v. 52, n. 1, p. 184–200, 2008.
- BÖGER, T.; LEISERING, L. A new pathway to universalism? explaining the spread of ‘social’ pensions in the global south, 1967–2011. *Journal of International Relations and Development*, Springer, v. 23, n. 2, p. 308–338, 2020.
- BOITO, A.; BERRINGER, T. Social classes, neodevelopmentalism, and Brazilian foreign policy under presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 41, n. 5, p. 94–109, 2014.
- BONOLI, G. *The politics of post-industrial Welfare States: Adapting Post-War social policies to new social risks*. London: Routledge, 2006.
- BONOLI, G.; NATALI, D. *The politics of the new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BOOTH, J. A.; WADE, C. J.; WALKER, T. W. Costa Rica. In: \_\_\_\_\_. *Understanding Central America: Global forces, rebellion, and change*. 5. ed. Boulder: Routledge, 2010.
- BOSCHI, R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 93–105, 2010.
- BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (Ed.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- BRADY, H. E.; COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelos de estados desenvolvimentistas. *Textos para Discussão da Escola de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*, v. 412, 2016.
- BROOKS, S. M. *Social Protection and the Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- BROOKS, S. M. Social protection for the poorest: The adoption of antipoverty cash transfer programs in the global south. *Politics & Society*, SAGE Publications, v. 43, n. 4, p. 551–582, 2015.
- BULMER-THOMAS, V. Debt, adjustment, and the shift to a new paradigm. In: \_\_\_\_\_. *The Economic History of Latin America since Independence*. 3. ed. London: Cambridge University Press, 2014. (Cambridge Latin American Studies), p. 391–435.
- BURTON, G. Hegemony and frustration education policy making in Chile under the Concertación, 1990–2010. *Latin American Perspectives*, v. 39, n. 4, p. 34–52, 2012.

- CAMPELLO, D. The politics of global financial markets in Latin America. In: *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. New York: Oxford University Press, 2012. p. 285.
- CAMPELLO, D. *The politics of market discipline in Latin America: globalization and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- CANNON, B.; HUME, M. Central america, civil society and the ‘pink tide’: democratization or de-democratization? *Democratization*, Taylor & Francis, v. 19, n. 6, p. 1039–1064, 2012.
- CARDOSO, A.; GINDIN, J. *Relações de trabalho, sindicalismo e coesão social na América Latina*. São Paulo: IFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008.
- CARDOSO, A. M. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro. *Caderno CRH*, SciELO Brasil, v. 28, n. 75, p. 493–510, 2015.
- CARNES, M. E.; MARES, I. Social policy in developing countries. *Annual Review of Political Science*, v. 12, p. 93–113, 2009. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.12.071207.093504>.
- CARNEY, R. W. Varieties of hierarchical capitalism: family and state market economies in East Asia. *The Pacific Review*, Taylor & Francis, v. 29, n. 2, p. 137–163, 2016.
- CASTIGLIONI, R. Welfare state reform in Chile and Uruguay: Cross-class coalitions, elite ideology, and veto players. In: CITESEER. *Delivery at the 2000 Meeting of the Latin American Studies Association*. Miami, 2000.
- CASTIGLIONI, R. Las políticas sociales de la nueva (vieja) izquierda uruguaya. *Gobernabilidad Democrática y la Nueva Izquierda*, Woodrow Wilson Center Update on the Americas, v. 6, p. 1–12, 2010.
- CATACORA, L. A. La inclusión financiera para cooperativas y asociaciones productivas: micro y pequeñas empresas en el Estado Plurinacional de Bolivia. CEPAL, 2019.
- CECCHINI, S.; ATUESTA, B. *Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean: Coverage and investment trends*. Santiago, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/publications/42109-conditional-cash-transfer-programmes-latin-america-and-caribbean-coverage-and>.
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Chile, 2011. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2593>.
- CECCHINI, S.; ROBLES, C.; FILGUEIRA, F. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Santiago: CEPAL, 2014.
- CENTELLAS, M. Bolivia: Changes, continuities, and contradictions. In: *Latin American Politics and Development*. 9. ed. London: Routledge, 2018. p. 283–298.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Chile: Naciones Unidas, 2002.
- CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2007*. [S.l.]: CEPAL, 2007.

- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Chile: Naciones Unidas, 2013.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Chile: Naciones Unidas, 2015.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Chile: Naciones Unidas, 2019.
- CERRUTI, P. et al. Social assistance and labor market programs in Latin America. *Social Protection and Labor Discussion Paper*, n. 1401, 2014.
- CHANG, H.-J. The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, v. 17, n. 2, p. 131–157, 1993. Disponible em: <http://www.jstor.org/stable/23599704>.
- CHAVARRÍA, E. A. Estado, neoliberalismo y empresarios en Costa Rica: La coyuntura del TLC. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 164, p. 69–86, 2019.
- CHEN, C. *The Politics of Labor Protection in Authoritarian Systems: Evidence from Labor Law and Enforcement in Post-Reform China*. Tese (Doutorado) — University of California, San Diego, 2011.
- CHEN, L.; NAUGHTON, B. A dynamic China model: The co-evolution of economics and politics in China. *Journal of Contemporary China*, Taylor & Francis, v. 26, n. 103, p. 18–34, 2017.
- CIMOLI, M.; FERRAZ, J. C.; PRIMI, A. Science and technology policies in open economies: The case of latin america and the caribbean. CEPAL, Santiago, 2005.
- CIPER. *La lista completa: la verdad sobre las 1.123 empresas que financian la política en Chile*. 2015. Disponible em: <https://www.ciperchile.cl/2013/11/06/los-secretos-de-las-empresas-que-financian-la-politica-quienes-son-y-cuanto-gastan/>.
- CLARK, T. S.; LINZER, D. A. Should i use fixed or random effects? *Political Science Research and Methods*, Cambridge University Press, v. 3, n. 2, p. 399–408, 2015.
- COLLIER, D.; COLLIER, R. B. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.
- COMINETTI, R.; RUIZ, G. Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995. Cepal, 1998.
- COOK, M. L. Toward flexible industrial relations? neo-liberalism, democracy, and labor reform in Latin America. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Wiley Online Library, v. 37, n. 3, p. 311–336, 1998.
- COOK, M. L.; BAZLER, J. C. Bringing unions back in: Labour and left governments in Latin America. 2013.
- COPPEDGE, M. et al. V-dem codebook v9. Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2019.
- CORNIA, G. A. *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. [S.l.]: OUP Oxford, 2014.

- COSTILLA, L. F. O. A “guerra do gás” na Bolívia: análise sociológica de uma crise política. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 68–72, 2004.
- CRUZ-MARTÍNEZ, G.; FAULBAUM, L. V.; LEYER, R. V. Social security and pension systems: The deep stratification of latin american societies. In: SÁTYRO, N.; PINO, d. E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Springer Nature, 2021.
- CUNHA, M. S.; VASCONCELOS, M. R. Fecundidade e participação no mercado de trabalho brasileiro. *Nova Economia*, SciELO Brasil, v. 26, p. 179–206, 2016.
- CUPPLES, J.; PALOMINO-SCHALSCHA, M.; PRIETO, M. Labour movements. In: *The Routledge Handbook of Latin American Development*. New York: Routledge, 2018. p. 332 – 334.
- DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The participation of civil society in Lula’s government. *Journal of Politics in Latin America*, SAGE Publications, London, v. 6, n. 3, p. 39–66, 2014.
- DALEN, K. Welfare and social policy in China: Building a new welfare state. In: *The Socialist Market Economy in Asia*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020. p. 267–290.
- DAMILL, M. et al. Macroeconomía, regulaciones financieras y la reconstrucción del sistema bancario argentino en los años 2000. In: DAMILL, M. et al. (Ed.). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 2014.
- DE MESA, A. A. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2019.
- DEACON, B. *Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor*. Bristol: Policy Press, 2013.
- DEL VALLE, A. H. Regímenes de bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana. *Nómadas: revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, n. 19, p. 385–411, 2008. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2722871&orden=167555&info=link>.
- DEL VALLE, A. H. Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y Sociedad*, v. 47, n. 3, p. 239–261, 2010. Disponível em: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/22705>.
- DEYO, F. C. *Reforming Asian labor systems: Economic tensions and worker dissent*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.
- DIAMOND, P. Globalisation and welfare states. In: *Routledge Handbook of the Welfare State*. New York: Routledge, 2019. p. 340–352.
- DINIZ, E. Empresariado e projeto neoliberal na América latina: uma avaliação dos anos 80. *Estado e Sociedade*, p. 133, 1991.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. O corporativismo na construção do espaço público. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo, 1991.

- DION, M. Globalización, tipo de régimen político y gasto social en países de ingresos medios, 1980-1999. *Política y gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, v. 13, n. 1, p. 11–49, 2006.
- DIOS, M. S. d. The reforms of welfare regimes at the turn of the century in Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. In: *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. New York: Routledge, 2019. p. 72–98.
- DMYTRACZENKO, T.; ALMEIDA, G. *Rumo a uma cobertura universal de saúde e equidade na América Latina e no Caribe: Evidência de países selecionados*. Washington: The World Bank, 2016.
- DORLACH, T. The causes of welfare state expansion in democratic middle-income countries: A literature review. *Social Policy & Administration*, Wiley Online Library, v. 55, n. 5, p. 767–783, 2021.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México, 2006.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, v. 13, n. 27, p. 220–234, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>.
- ECONOMIST. *South Korea's antitrust tsar has a good shot at taming the chaebol*. 2018. Disponível em: <https://www.economist.com/business/2018/01/06/south-koreas-antitrust-tsar-has-a-good-shot-at-taming-the-chaebol>.
- ELFSTROM, M.; KURUVILLA, S. The changing nature of labor unrest in China. *ILR Review*, SAGE Publications, Los Angeles, v. 67, n. 2, p. 453–480, 2014.
- ELSON, A. *Globalization and development: Why East Asia surged ahead and Latin America fell behind*. [S.l.]: Springer, 2013.
- ESPING-ANDERSEN, G. Class Alliances in the Development of Scandinavian Social Democracy. In: *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985. p. 71–115.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Why we need a new welfare state*. New York: Oxford University Press, 2002.
- ESTEVEZ-ABE, M. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- ETCHEMENDY, S. The rise of segmented neo-corporatism in South America: Wage coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, SAGE Publications, v. 52, n. 10, p. 1427–1465, 2019.



- ETCHEMENDY, S.; COLLIER, R. B. Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics & Society*, Sage Publications Sage, Los Angeles, v. 35, n. 3, p. 363–401, 2007.
- ETCHEMENDY, S.; GARAY, C. Argentina: Left populism in comparative perspective, 2003-2009. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011. p. 283–305.
- EVANS, P. Class, state, and dependence in east asia: lessons for latin americanists. *The political economy of the new Asian industrialism*, Cornell University Press Ithaca, NY, p. 203–26, 1987.
- EVANS, P. B. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princenton: Princeton University Press, 1995.
- FAIR, H. La relación política entre el Estado y los grupos económicos del sector industrial, durante el primer gobierno de carlos menem en la Argentina (1989-1995). *Sociedad y economía*, Universidad del Valle, n. 18, p. 211–240, 2010.
- FEENSTRA, R. C.; INKLAAR, R.; TIMMER, M. P. The next generation of the Penn World Table. *American economic review*, v. 105, n. 10, p. 3150–82, 2015.
- FERRAZ, J. C.; MORTIMORE, M.; TAVARES, M. Foreign direct investment in latin america. In: *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. [S.l.]: Oxford University Press, 2012.
- FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, 1997. Disponible em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639_Cached.pdf).
- FILGUEIRA, F. Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States. *Prepared for the United Nations Research Institute for Social Development Project on Social Policy and Democratization, New York*, 2005. Disponible em: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/d1f612f7b7d71534c1256fff005447f7/\\$FILE/dfilguei2.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/d1f612f7b7d71534c1256fff005447f7/$FILE/dfilguei2.pdf).
- FILGUEIRA, F. et al. In: MOLINA, C. G. (Ed.). *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington DC: Banco interamericano de desenvolvimiento (BID), 2006. p. 19–58.
- FLECKENSTEIN, T.; LEE, S. C. The Politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 4, p. 601–630, 2014. ISSN 0010-4140, 1552-3829. Disponible em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414012451564>.
- FLECKENSTEIN, T.; LEE, S. C. Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, v. 33, n. 1, p. 36–54, jan. 2017. ISSN 2169-9763, 2169-978X. Disponible em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21699763.2017.1288158>.

FLECKENSTEIN, T.; LEE, S. C. The politics of investing in families: Comparing family policy expansion in Japan and South Korea. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Oxford University Press, v. 24, n. 1, p. 1–28, 2017.

FLEURY, S. *Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina*. Editora FIOCRUZ, 1994. ISBN 978-85-7541-242-8. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/jm5wd>.

FLEURY, S. O Estado de Bem-estar Social na América Latina: reforma, inovação e fadiga. *Cad. Saúde Pública*, p. 10, 2017.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (Ed.). *The Development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Books, 1981. p. 17–33.

FRANZONI, J. M. Regímenes del bienestar en América Latina. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, n. 11, p. 135, 2007. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2337217.pdf>.

FRANZONI, J. M.; VOOREND, K. The role of distributional coalitions in welfare regimes: Chile, Costa Rica and El Salvador. *Social Policy & Administration*, Wiley Online Library, v. 43, n. 4, p. 364–381, 2009.

FUENTES, G.; CARNEIRO, F.; FREIGEDO, M. Health care reform in Latin America: Not all roads lead to rome. In: SÁTYRO, N.; PINO, d. E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Springer Nature, 2021.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. *Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA, 2015.

GAMBOA, A. M. Fracturas sociales y claroscuros ideológicos: Costa Rica en el segundo gobierno de acción ciudadana. *Revista PRAXIS*, n. 78, p. 1–17, 2018.

GAO, Q. Redistributive nature of the Chinese social benefit system: progressive or regressive? *The China Quarterly*, JSTOR, p. 1–19, 2010.

GARRETÓN, M. A. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis, 2012.

GARRETT, G. Globalization and government spending around the world. *Studies in comparative international development*, v. 35, n. 4, p. 3–29, 2001. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF02732706>.

GEREFFI, G. Paths of industrialization. In: GEREFFI, G.; WYMAN, D. (Ed.). *Manufacturing Miracles, Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 3–32.

GERRING, J. Is there a (viable) crucial-case method? *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 40, n. 3, p. 231–253, 2007.



- GLATZER, M.; RUESCHEMEYER, D. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.
- GONZÁLEZ, C. S. La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner. *Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, v. 5, n. 8, p. 39, 2011.
- GOODMAN, R.; WHITE, G.; KWON, H.-j. (Ed.). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the state*. London: Routledge, 1998.
- GOUGH, I.; WOOD, G. (Ed.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- GÓMEZ, P. C. R. La continuidad do Estado Neoliberal en Chile durante los gobiernos del Partido Socialista. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 72, 2018.
- HADDAD, M. A. Japanese democracy. In: TUENG, T.-j.; CHU, Y.-h. (Ed.). *Routledge Handbook of Democratization in East Asia*. New York: Routledge, 2017. p. 40–52.
- HAGGARD, S. *The political economy of the Asian financial crisis*. Washington: Peterson Institute, 2000.
- HAGGARD, S. *Developmental states*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HALL, A. Social policies in the World Bank: paradigms and challenges. *Global social policy*, Sage Publications, v. 7, n. 2, p. 151–175, 2007.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford England ; New York: Oxford University Press, 2001.
- HAY, C. Globalization, economic change and the welfare state: the vexatious inquisition of taxation'. In: *The welfare state reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press Cambridge, 2006. p. 200–225.
- HAYASHI, S. Globalisation and development. the evolving idea of the Developmental State. In: CARROLL, T.; JARVIS, D. S. (Ed.). *Asia after the developmental state: Disembedding autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 71–93.
- HAYEK, F. v. The meaning of the welfare state. *The welfare state reader*, Polity Press, Cambridge, p. 90–95, 2006.
- HEIMO, L. Domestication of global policy norms. In: *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. New York: Routledge, 2019. p. 193–153.
- HELLMAN, O. The development of party systems. In: *Routledge Handbook of Democratization in East Asia*. [S.l.: s.n.], 2017. p. 175–192.
- HEMERIJCK, A. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HEMERIJCK, A. *The uses of social investment*. [S.l.]: Oxford University Press, 2017.

- HENEGHAN, M.; ORENSTEIN, M. A. Organizing for impact: International organizations and global pension policy. *Global Social Policy*, SAGE Publications, London, v. 19, n. 1-2, p. 65–86, 2019.
- HICKS, A. *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- HOLLIDAY, I. Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia. *Political studies*, v. 48, n. 4, p. 706–723, 2000. Disponível em: <http://psx.sagepub.com/content/48/4/706.short>.
- HOLZMANN, R. et al. Extending coverage in multi-pillar pension systems: Constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda. *World Bank Social Protection Discussion Paper*, v. 2, 2000.
- HONAKER, J. et al. Amelia ii: A program for missing data. *Journal of statistical software*, v. 45, n. 7, p. 1–47, 2011.
- HONG, I. Trends and determinants of social expenditure in Korea, Japan and Taiwan. *Social Policy & Administration*, Wiley Online Library, v. 48, n. 6, p. 647–665, 2014.
- HORIUCHI, Y.; SAITO, J. Cultivating rice and votes: The institutional origins of agricultural protectionism in Japan. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge University Press, v. 10, n. 3, p. 425–452, 2010.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; SAGUIN, K. Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case. *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 52, n. 2, p. 264–284, 2018.
- HUAT, C. B. Welfare developmentalism in Singapore and Malaysia. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 98–117.
- HUBER, E. Globalization and social policy developments in Latin America. *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh, Press Pittsburgh, p. 75–105, 2005.
- HUBER, E.; BOGLIACCINI, J. Latin America. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 644–655.
- HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. Politics and social spending in Latin America. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 02, p. 420–436, 2008. Disponível em: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0022381608080407](http://journals.cambridge.org/abstract_S0022381608080407).
- HUBER, E.; NIEDZWIECKI, S. Emerging welfare states in Latin America and East Asia. In: LEIBFRIED, S. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HUBER, E.; PRIBBLE, J. Social policy and redistribution under left governments in Chile and Uruguay. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The Resurgence of the Latin American left*. Baltimore: The John Hopkins University Press Baltimore, 2011.

- HUBER, E.; STEPHENS, J. Social policy in Latin America and the Caribbean dataset, 1960-2012. *University of North Carolina*, 2014.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- HUI, E. S.-i.; CHAN, C. K.-c. The “harmonious society” as a hegemonic project: Labour conflicts and changing labour policies in China. *Labour, Capital and Society/Travail, capital et société*, JSTOR, p. 154–183, 2011.
- HUME, M. El salvador. In: SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; MARTÍ, S. (Ed.). *Handbook of Central American Governance*. New York: Routledge, 2013. p. 385–400.
- HUNTINGTON, S. P. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma press, 1991. v. 4.
- IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais*, v. 11, n. 33, p. 131–201, 2017.
- IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 11, p. 139–163, 1996. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_30/rbcs30\\_13.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm).
- IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Knowledge economies and their political construction. In: *Democracy and prosperity: Reinventing capitalism through a turbulent century*. Princeton: Princeton University Press, 2019. p. 262–283.
- JABBOUR, E.; PAULA, L. F. de. Socialization of investment and institutional changes in China: a heterodoxy approach. In: TAYLOR & FRANCIS. *Forum for Social Economics*. [S.l.], 2020. p. 1–14.
- JACOBS, D. Social welfare systems in East Asia: A comparative analysis including private welfare. Centre for Analysis of Social Exclusion, London, p. 153, 1998.
- JACOBS, D. Low Public Expenditures on Social Welfare: Do East Asian Countries have a Secret? *International Journal of Social Welfare*, v. 9, n. 1, p. 2–16, jan. 2000. ISSN 13696866. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2397.00104>.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. [S.l.]: Stanford University Press, 1982.
- JONES, R. S.; URASAWA, S. Reducing the high rate of poverty among the elderly in Korea. OECD iLibrary, 2014.
- KALAF, E. H. D. Making foreign: Legal identity, social policy and the contours of belonging in the contemporary Dominican Republic. In: *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. New York: Routledge, 2019. p. 101–117.
- KATZNELSON, I. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 257–283.

KAUFMAN, R. R. How societies change developmental models or keep them: reflections on the Latin American experience in the 1930s and the postwar world. In: GEREFFI, G.; WYMAN, D. (Ed.). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 110–38.

KAUFMAN, R. R. The political left, the export boom and the populist temptation. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011. p. 93–117.

KAUFMAN, R. R.; SEGURA-UBIERGO, A. Globalization, domestic politics, and social spending in Latin America: a time-series cross-section analysis, 1973–97. *World Politics*, v. 53, n. 04, p. 553–587, 2001. Disponível em: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0043887100019158](http://journals.cambridge.org/abstract_S0043887100019158).

KAZMIN, A. A setback for thai democracy: The rise, rule and overthrow of Thaksin Shinawatra. *Asian Affairs*, Taylor & Francis, v. 38, n. 2, p. 211–224, 2007.

KEIZER, A. B. Inclusion of “outsiders” by japanese unions? the organizing of non-regular workers in retail. *Work, Employment and Society*, SAGE Publications Sage, London, v. 33, n. 2, p. 226–243, 2019.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado de Bem-estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2012.

KERSTENETZKY, C. L.; GUEDES, G. P. O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2095–2106, jul. 2018. ISSN 1678-4561, 1413-8123. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000702095&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702095&lng=pt&tlng=pt).

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado de Bem-Estar Social como ator do desenvolvimento: Uma história das ideias. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 581–615, set. 2015. ISSN 0011-5258. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582015000300581&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300581&lng=pt&tlng=pt).

KIM, J.; CASTILLEJOS-PETALCORIN, C. The role of government research & development in fostering innovation in Asia. Banco de Desenvolvimento Asiático, 2020. Disponível em: <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/575671/ado2020bp-government-rd-innovation-asia.pdf>.

KIM, M. M. *Comparative welfare capitalism in East Asia: Productivist models of social policy*. New York: Springer, 2015.

KOHL, B. Privatization bolivian style: A cautionary tale. *International Journal of Urban and Regional Research*, Wiley Online Library, v. 28, n. 4, p. 893–908, 2004.

KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press, 2004.

KORPI, W. *The democratic class struggle*. 2. ed. New York: Routledge, 2019. v. 22. 1–83 p.

- KORPI, W.; PALME, J. New politics and class politics in the context of austerity and globalization: welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American Political Science Review*, v. 97, n. 03, p. 425–446, 2003. Disponível em: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0003055403000789](http://journals.cambridge.org/abstract_S0003055403000789)).
- KUHNLE, S. Productive welfare in Korea: Moving towards a European welfare state type? *Modernizing the Korean Welfare State: Toward the Productive Welfare Model*. New Brunswick: Transaction Publishers, p. 47–64, 2004. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=EPBIcGyoV2MC&oi=fnd&pg=PA47&dq=kuhnle++welfare+asian&ots=i20HoJYtXk&sig=GfHHLXR9ieD6H4MdoTECxcn\\_ygE](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=EPBIcGyoV2MC&oi=fnd&pg=PA47&dq=kuhnle++welfare+asian&ots=i20HoJYtXk&sig=GfHHLXR9ieD6H4MdoTECxcn_ygE)).
- KUHNLE, S.; SANDER, A. The emergence of the welfare state. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 61–80.
- KWON, H.-J. Beyond European welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of social policy*, v. 26, n. 04, p. 467–484, 1997. Disponível em: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S004727949700514X](http://journals.cambridge.org/abstract_S004727949700514X)).
- KWON, H.-j. Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia. *The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state*, Routledge London, p. 27–74, 1998.
- KWON, H.-j. The Economic Crisis and the Politics of Welfare Reform in Korea. In: MKANDAWIRE, T. (Ed.). *Social Policy in a Development Context*. London: Palgrave Macmillan, 2004. p. 262–283. ISBN 978-1-4039-3661-5 978-0-230-52397-5. Disponível em: [http://link.springer.com/10.1057/9780230523975\\_12](http://link.springer.com/10.1057/9780230523975_12)).
- KWON, H.-J. *Transforming the developmental welfare state in Asia*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. (Social policy in a development context).
- KWON, H.-J. Transition to the ‘universal welfare state’: the changing meaning of “welfare state” in Korea. *Analysing Social Policy Concepts and Language: Comparative and Transnational Perspectives*, Policy Press Bristol, p. 211–28, 2014.
- KWON, H.-j.; KIM, W.-r. The evolution of cash transfers in Indonesia: Policy transfer and national adaptation. *Asia & the Pacific Policy Studies*, Wiley Online Library, v. 2, n. 2, p. 425–440, 2015.
- KWON, S.; HOLLIDAY, I. The Korean welfare state: a paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis: The Korean welfare state. *International Journal of Social Welfare*, v. 16, n. 3, p. 242–248, jul. 2007. ISSN 13696866. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-2397.2006.00457.x>).
- LAUTIER, B. Les politiques sociales à l’épreuve des réformes de marché. *Revue internationale de politique comparée*, De Boeck Supérieur, v. 17, n. 3, p. 23–55, 2010.
- LAVINAS, L. *Takeover of social policy by financialization*. Rio de Janeiro: Springer, 2017.
- LAWRENCE, S. V.; MARTIN, M. F. *Understanding China’s political system*. Washington: Congressional Research Service, 2013.

- LECHEVALIER, S.; DEBANES, P.; SHIN, W. Financialization and industrial policies in Japan and Korea: Evolving institutional complementarities and loss of state capabilities. *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, v. 48, p. 69–85, 2019.
- LEDESMA, C.; ORSATTI, A. *Panorama laboral normativo en materia de libertad sindical y negociación colectiva en América Latina y el Caribe*. Sao Paulo: Pigma, 2016.
- LEE, C. K. The chinese welfare state system: with special reference to aging of society and social policy. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. New York: Routledge, 2017. p. 430–450.
- LEE, S. *Social security system of South Korea*. [S.l.], 2015.
- LEE, S.; PARK, K. Attitudes toward welfare expansion with a tax increase in south korea. *Korean Political Science Review*, v. 52, n. 3, 2018.
- LEE, S. C. Democratization, political parties and korean welfare politics: Korean family policy reforms in comparative perspective. *Government and Opposition*, v. 53, n. 3, p. 518–541, jul. 2018. Disponível em: [https://www.cambridge.org/core/product/identifiser/S0017257X16000440/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifiser/S0017257X16000440/type/journal_article).
- LEUNG, J. C. The Hong Kong welfare state system: with special reference to new initiatives in social assistance provision. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. New York: Routledge, 2017. p. 451–464.
- LEUNG, P. *Labor activists and the new working class in China: Strike leaders' struggles*. New York: Springer, 2015.
- LEVITSKY, S. Democratic survival amidst economic failure. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press Cambridge, p. 63–90, 2005.
- LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011.
- LIMONGI, F.; GUARNIERI, F. Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. *Opinião pública*, SciELO Brasil, v. 21, n. 1, p. 60–86, 2015.
- LONDON, J. D. *Welfare and inequality in marketizing East Asia*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018. ISBN 978-1-137-54105-5.
- LÜHRMANN, A. et al. Varieties of party identity and organization (V-Party) dataset v1. Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2020.
- LUNA, J. P. Frente Amplio and the crafting of a social democratic alternative in Uruguay. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 4, p. 1–30, 2007. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00390.x/abstract>.
- LUNA, J. P.; KALTWASSER, C. R. Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Instituto de Ciencia Política-Universidad de Uruguay, v. 30, n. 1, p. 135–156, 2021.



- MACKELLAR, L. et al. *Pension systems for the informal sector in Asia*. Washington, 2009.
- MADARIAGA, A. La continuidad del neoliberalismo en Chile. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 2, p. 81–113, 2019.
- MADRID, R. Bolivia: origins and policies of the Movimiento al Socialismo. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press Baltimore, 2011. p. 239–259.
- MAHONEY, J.; KIMBALL, E.; KOIVU, K. L. The logic of historical explanation in the social sciences. *Comparative Political Studies*, Sage Publications, Los Angeles, v. 42, n. 1, p. 114–146, 2009.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER. Comparative historical analysis: achievements and agendas. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (Ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 3–40.
- MANOW, P.; PALIER, B.; SCHWANDER, H. *Welfare democracies and party politics: Explaining electoral dynamics in times of changing welfare capitalism*. [S.l.]: Oxford University Press, 2018.
- MARES, I. Firms and welfare state: when, why and how social policy matter to employers. In: HALL, P. A.; SOSKICE, D. (Ed.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 184–212.
- MARES, I.; CARNES, M. E. Social policy in developing countries. *Annual Review of Political Science*, Annual Reviews, v. 12, p. 93–113, 2009.
- MARQUEZ, G. Social protection for the unemployed: Programs in Latin America. *Shielding the poor. Social protection in the developing world*, 2001.
- MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. In: *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 61–111.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J. *Taxation in Asia*. [S.l.]: Asian Development Bank, 2011.
- MAYORAL, F. M.; NABERNEGG, M. Determinants of social spending in Latin America. A dynamic panel data error-correction model analysis. In: UNIVERSITAT DE GIRONA. *XXI Encuentro Economía Pública*. Girona, 2014. p. 92.
- MCGUIRE, J. W. Labor union strength and human development in East Asia and Latin America. *Studies in Comparative International Development*, Springer, v. 33, n. 4, p. 3–34, 1999.
- MCGUIRE, J. W. *Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *Poder e dinheiro*. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 1997.
- MEDEIROS, C. A. Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. *Journal of Post Keynesian Economics*, Taylor & Francis, v. 31, n. 1, p. 79–99, 2008.

- MEDEIROS, C. A. Auge e declínio dos Estados Desenvolvimentistas. *Novos Desafios, Parcerias Estratégicas*, v. 15, n. 30, 2010.
- MEDEIROS, C. A. Política industrial e divisão internacional de trabalho. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 39, n. 1, p. 71–87, 2019.
- MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Padrões monetários internacionais e crescimento. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes*, p. 119–51, 1999.
- MEDEIROS, C. A. d. China: entre os séculos XX e XXI. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes*, p. 379–411, 1999.
- MEDEIROS, C. A. d. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 26, n. 3, p. 381–400, 2006.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil. 2013.
- MELO, C. R. Participação, pluralismo e autonomia das lideranças: Partido dos Trabalhadores, Frente Ampla e Partido Socialista do Chile em perspectiva comparada. *Dados*, SciELO Brasil, v. 64, 2021.
- MÉNDEZ, M. C.; FRANZONI, J. M. Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS)*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, v. 7, n. 1, p. 79–121, 2010.
- MENICUCCI, T. M. G. História da reforma sanitária brasileira e do sistema único de saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Fundação Oswaldo Cruz, v. 21, n. 1, p. 77–92, 2014.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago: Chile, 1985. 358 p. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/8315>.
- MESA-LAGO, C. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Chile, 2004.
- MESA-LAGO, C. History of social security in Latin America. Fundación Mapfre, Madrid, p. 309–348, 2010.
- MESA-LAGO, C.; MÁRQUEZ, G. Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social. *de las reformas del Estado en América Latina*, p. 397, 2007.
- MINTEGUIAGA, A.; UBASART-GONZÁLEZ, G. Reviewing exclusionary welfare regimes: Andean Countries (Bolivia, Ecuador, and Peru). In: SÁTYRO, N.; PINO, d. E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Springer Nature, 2021. p. 101–134.
- MIURA, M. *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.



- MIURA, M. The impact of two-party competition on neoliberal reform and labour unions in Japan. In: SCHOPPA, L. J. (Ed.). *The evolution of Japan's party system*. [S.l.]: University of Toronto Press, 2017. p. 177–204.
- MURILLO, M. V.; LEVITSKY, S. Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, v. 19, n. 2, p. 16–30, 2008.
- NAVARRO, J. C. Las reformas educativas como reformas del estado: América latina en las dos últimas décadas. *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, p. 433–474, 2007.
- NORRIS, P. Electoral integrity in East Asia. *Taiwan Journal of Democracy*, v. 12, n. 1, p. 1–25, 2016.
- NULLMEIER, F.; KAUFMANN, F.-X. Post-War Welfare State Development. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 81–101.
- OCAMPO, J. A. The macroeconomics of the Latin American economic boom. *Cepal Review*, 2007.
- OCAMPO, J. A. Commodity-led development in Latin America. In: *Alternative pathways to sustainable development: Lessons from Latin America*. [S.l.]: Brill Nijhoff, 2017. p. 51–76.
- OCAMPO, J. A.; GÓMEZ-ARTEAGA, N. Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), v. 122, p. 7–33, 2017.
- OCDE. *Pensions at a Glance: Asia/Pacific*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- OIT. *What works : Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*. Geneva: OIT, 2016. 206 p. Disponible em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_492373.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492373.pdf).
- OIT. *World Social Protection Report*. Geneva, 2017. 470 p. Disponible em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_604882.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf).
- OIT. *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience*. Geneva, 2019. 212 p. Disponible em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>.
- O'NEILL, M.; WILLIAMSON, T. *Property-owning democracy: Rawls and beyond*. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2012.
- OREGGIONI, I. El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cobertura poblacional del sistema nacional integrado de salud. *Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal de salud en el Uruguay*. OPS, 2015.
- ORSATTI, A. Densidad asalariada, sindical y negocial en las americas. *Panorama Regional Normativo en materia de Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical*. Sao Paulo: OIT. Available at: <http://www.relats.org/documentos/ORGOrsattiDensidadesALC.pdf> (accessed August 2018), 2016.

- OYHANTÇABAL, G. The political economy of progressive Uruguay, 2005–2016. *Latin American Perspectives*, SAGE Publications Sage, Los Angeles, v. 46, n. 1, p. 122–136, 2018.
- PAGE, J.; CAMPOS, E. The east asian miracle: economic growth and public policy. *Washington: World Bank*, 1993.
- PAK, Y.-c.; PARK, Y. C. et al. *Economic liberalization and integration in East Asia: a post-crisis paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- PALMA, J. G. Why has productivity growth stagnated in most latin-american countries since the neo-liberal reforms? Faculty of Economics, 2010.
- PARK, D. *Pension systems in East and Southeast Asia: Promoting fairness and sustainability*. Philippines: Asian Development Bank, 2012. v. 480.
- PASSOS, L.; KERSTENETZKY, C. L.; MACHADO, D. C. Regime de cuidados no Brasil: uma análise à luz de três tipologias. *Texto para discussão 146*, Centro de Estudos sobre desigualdade e desenvolvimento (CEDE) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/cede/tds/TD146.pdf>.
- PENG, I. Postindustrial pressures, political regime shifts, and social policy reform in Japan and South Korea. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge University Press, v. 4, n. 3, p. 389–425, 2004.
- PENG, I. The new politics of the welfare state in a developmental context: explaining the 1990s social care expansion in japan. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 73–97.
- PENG, I. The social protection floor and the ‘new’ social investment policies in Japan and South Korea. *Global Social Policy*, Sage Publications, v. 14, n. 3, p. 389–405, 2014.
- PENG, I.; WONG, J. East Asia. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 656–670.
- PERKINS, D. H. *East Asian Development*. Boston: Harvard University Press, 2013.
- PIERSON, C. *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare*. University Park: Penn State Press, 1998.
- PIERSON, C. “Late industrializers” and the development of the welfare state. In: MKANDAWIRE, T. (Ed.). *Social policy in a development context*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 215–245.
- PIERSON, P. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- PIERSON, P. The new politics of the welfare state. *World politics*, v. 48, n. 02, p. 143–179, 1996.
- PLÜMPER, T.; TROEGER, V. E. Not so harmless after all: The fixed-effects model. *Political Analysis*, Cambridge University Press, v. 27, n. 1, p. 21–45, 2019.

- PLÜMPER, T.; TROEGER, V. E.; MANOW, P. Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory. *European Journal of Political Research*, Wiley Online Library, v. 44, n. 2, p. 327–354, 2005.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRADA, C.; CHAVES, S. Health system structure and transformations in Colombia between 1990 and 2013: a socio-historical study. *Critical Public Health*, Taylor & Francis, v. 29, n. 3, p. 314–324, 2019.
- PRATES, D.; PAULA, L. F. d. Capital account regulation in Brazil: an assessment of the 2009–2013 period. *Brazilian Journal of Political Economy*, SciELO Brasil, v. 37, n. 1, p. 108–129, 2017.
- PRIBBLE, J. Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 46, p. 191–216, 2011.
- PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. J. Comparative research and social science theory. In: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons Inc, 1970. p. 17–31.
- PUIG, S. M. i; SÁNCHEZ-ANCOECHEA, D. La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, p. 149–171, 2014.
- RAMESH, M.; BALI, A. Healthcare and the state in China. In: CARROLL, T.; JARVIS, D. S. (Ed.). *Asia after the developmental state: Disembedding autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2017.
- RICO, M. N.; ROBLES, C. *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad*. Santiago: CEPAL, 2016. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40628>.
- RINGEN, S.; NGOK, K. What kind of welfare state is emerging in China? In: YI, I. (Ed.). *Towards Universal Health Care in Emerging Economies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 213–237. ISBN 978-1-137-53376-0 978-1-137-53377-7. Disponível em: [http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-53377-7\\_8](http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-53377-7_8).
- ROBERTS, K. M. Chile: the Left after neoliberalism. In: LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. M. (Ed.). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2011. p. 325–347.
- ROBERTS, K. M. Market reform, programmatic (de)alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 46, n. 11, p. 1422–1452, 2013.
- RODAN, G. Capitalism, inequality and ideology in Singapore: New challenges for the ruling party. *Asian Studies Review*, Taylor & Francis, v. 40, n. 2, p. 211–230, 2016.
- RODRIK, D. Has globalization gone too far? *Challenge*, Institute for International Economics, Washington, 1998.

RODRIK, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ROFMAN, R.; APELLA, I.; VEZZA, E. *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires, 2013.

ROSSEL, C. *Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia*. CEPAL, 2013. Disponível em: [\[online\]http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/family/docs/FAMILYPOLICIESINLATINAMERICA.pdf).

ROTHSTEIN, B. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ROWLEY, C.; YOO, K.-S. Trade unions in South Korea: transition towards neocorporatism? In: BENSON, J.; ZHU, Y. (Ed.). *Trade Unions in Asia*. New York: Routledge, 2008. p. 61–80.

RUDRA, N. Welfare states in developing countries: unique or universal? *Journal of Politics*, v. 69, n. 2, p. 378–396, 2007. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2508.2007.00538.x/full>.

RUDRA, N.; HAGGARD, S. Globalization, democracy, and effective welfare spending in the developing world. *Comparative Political Studies*, Sage Publications Sage, v. 38, n. 9, p. 1015–1049, 2005.

RUESCHEMEYER, D.; HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Latin America. In: *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. p. 155–225.

SALEJ, A. P. G. *O WELFARE STATE NO SÉCULO XXI: recuperando a Teoria da Cidadania para os welfare states latino-americanos*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Minas Gerais (Programa de Pós-graduação em Ciência Política), Belo Horizonte, 2013. Programa de Pósgraduação em Ciência Política.

SALLUM JR, B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos fhc e lula. *Revista de Sociologia e Política*, SciELO Brasil, v. 24, n. 60, p. 115–135, 2016.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. Partisans, anti-partisans, and voter behavior 1. In: *Routledge handbook of Brazilian politics*. [S.l.]: Routledge, 2018. p. 269–290.

SANDBERG, J.; NELSON, M. Social investment in Latin America. In: HEMERIJCK, A. (Ed.). Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 278.

SANDER, A.; SCHMITT, C.; KUHNLE, S. Towards a Chinese Welfare State? Tagging the concept of social security in China. v. 4, n. 2, p. 27, 2012.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A.; SILVA, T. M. d. Capital mobility, veto players, and redistribution in Latin America during the left turn. *Brazilian Political Science Review*, SciELO Brasil, v. 13, 2019.

SANTOS, W. G. d. Do laissez-faire repressivo à cidadania em recesso. In: *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1979. p. 71–82.

- SARAVIA, A. Determinantes de la inversión extranjera directa en Bolivia 1996-2008. *El impacto en los RRNN*, 2009.
- SCARTASCINI, C.; CRUZ, C.; KEEFER, P. The database of political institutions 2017 (dpi2017). *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2018.
- SCHNEIDER, A. The great transformation in Central America: transnational accumulation and the evolution of capital. In: SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; PUIG, S. Martí i (Ed.). *Handbook of Central American Governance*. New York: Routledge, 2013. p. 25–44.
- SCHNEIDER, B. R. The desarrollista state in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. p. 297–305.
- SCHNEIDER, B. R.; SOSKICE, D. Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, p. 17–52, fev. 2009. ISSN 0308-5147, 1469-5766. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085140802560496>.
- SEGURA-UBIERGO, A. *The Political Economy of the welfare state in Latin America: Globalization, Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SENG, T. A. et al. The changing arena of power contestation between the State and chaebols in South Korea. *Cornell International Affairs Review*, v. 11, n. 1, 2017.
- SIDDIQUI, K. The political economy of development in Singapore. *Research in Applied Economics*, Macrothink Institute, v. 2, n. 2, p. E4, 2010.
- SILVA, P. Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista mexicana de sociología*, JSTOR, p. 3–25, 1995.
- SILVA, V. Chile: A multi-track market access strategy. In: LENGYEL, M. F.; VENTURA-DIAS, V. (Ed.). *Trade Policy Reforms in Latin America*. [S.l.]: Springer, 2004. p. 27–46.
- SOLANO, C. B. Welfare regimes in Latin America: Thirty years of social reforms and conflicting paradigms. In: *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. New York: Routledge, 2019. p. 29–58.
- SOLANO, C. B.; LOMELÍ, E. V. Actors and social reforms in five dual welfare regimes in Latin America: Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela. In: SÁTYRO, N.; PINO, d. E.; MIDAGLIA, C. (Ed.). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Cham: Springer Nature, 2021.
- SOLIS, L. P. V. Costa Rica: tercera fase de la estrategia neoliberal. contradicciones y desafíos (2005-2010). *Rupturas*, Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, v. 1, n. 1, p. 1, 2011.
- SOLÍS, M. Can FTAs deliver market liberalization in Japan? a study on domestic political determinants. *Review of International Political Economy*, Taylor & Francis, v. 17, n. 2, p. 209–237, 2010.



- SPALDING, R. J. Social movements in Central America. In: SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D.; PUIG, S. Martí i (Ed.). *Handbook of Central American Governance*. New York: Routledge, 2013. p. 268–286.
- STAAB, S. Social investment policies in Chile and Latin America: Towards equal opportunities for women and children? *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, v. 39, n. 4, p. 607–626, 2010.
- STARKE, P. The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social Policy & Administration*, v. 40, n. 1, p. 104–120, 2006. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x/full>.
- STEPHENS, J. D. Economic internationalization and domestic compensation: Northwestern Europe in comparative perspective. *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, p. 49–74, 2005.
- STREECK, W. *How Will Capitalism End?: Essays on a Failing System*. London: Verso, 2016.
- SWANK, D. Mobile capital, democratic institutions, and the public economy in advanced industrial societies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Springer, v. 3, n. 2, p. 133–162, 2001.
- TAN, N. Institutionalized succession and hegemonic party cohesion in Singapore. *Party system institutionalization in Asia: Democracies, autocracies, and the shadows of the past*, Cambridge University Press New York, v. 49, 2015.
- TANG, K.-I. Place of publication not identified: Palgrave Macmillan, 2000.
- TANGCHAROENSATHIEN, V.; TEOKUL, W.; CHANWONGPAISARN, L. Challenges of implementing universal health care in Thailand. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 257–282.
- TANZI, V. Globalization and the future of social protection. *Scottish Journal of Political Economy*, v. 49, n. 1, p. 116–127, 2002. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9485.00224/abstract>.
- TAVARES, M. d. C. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 29–58.
- TEICHMAN, J. A. *The politics of freeing markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001.
- TEO, Y. The Singaporean welfare state system: with special reference to public housing and the central provident fund. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge international handbook to welfare state systems*. New York: Routledge, 2017. p. 415–429.
- THELEN, K. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press, 2014. ISBN 978-1-107-28200-1. Disponível em: <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781107282001>.

THELEN, K.; MAHONEY, J. Comparative-historical analysis in contemporary political science. *Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge University Press, New York, v. 3, p. 36, 2015.

TITMUS, R. M. What is social policy? In: TITMUS, K. (Ed.). *Social policy: an introduction*. London: George Allen & Unwin Ltd, 1974.

TORM, N. et al. Does union membership pay off? Evidence from vietnamese SMEs. *Micro, small, and medium enterprises in Vietnam*, Oxford University Press, p. 230–252, 2018.

TREJOS, J. D.; OVIEDO, L. Á. Cambios en la distribución del ingreso familiar en costa rica durante la primera década del siglo xxi. *Revista de Ciencias Económicas*, v. 30, n. 2, 2012.

TROEGER, V. Time-series-cross-section analysis. In: CURINI, L.; FRANZESE, R. (Ed.). *Sage Handbook of Research Methods in Political Science International Relations*. 1. ed. London: Sage, 2019.

TSEBELIS, G. *Veto players*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VAILLANT, M.; VENTURA-DIAS, V. Uruguay: Trade policy in a small economy. In: LENGYEL, M. F.; VENTURA-DIAS, V. (Ed.). *Trade Policy Reforms in Latin America*. [S.l.]: Springer, 2004. p. 125–142.

VALLADARES, R. R. Elecciones costa rica 2014: El aparente giro hacia el progresismo de izquierda mediante el triunfo del Partido Acción Ciudadana y el ascenso del Frente Amplio. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, n. 6, p. 155–175, 2015.

VISSER, J. ICTWSS Database. version 6.1. *Institute for Advanced Labour Studies (AIAS)*, Amsterdam, 2019. Disponible em: <https://www.ictwss.org/>.

WALKER, A.; WONG, C.-k. The ethnocentric construction of the welfare state. In: KENNETH, P. (Ed.). *A Handbook of Comparative Social Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2004. p. 116–130.

WALTER, A.; ZHANG, X. Understanding variations and changes in east asian capitalism. In: WALTER, A.; ZHANG, X. (Ed.). *East Asian Capitalism: Diversity, Continuity, and Change*. London: Oxford University Press Oxford, 2012. p. 247–280.

WELCH, A. Higher education and the developmental state: The view from East and South East Asia. In: CARROLL, T.; JARVIS, D. S. (Ed.). *Asia after the developmental state: Disembedding autonomy*. New York: Cambridge University Press, 2017. p. 359–387.

WELLER, J. et al. *Regulation, worker protection and active labour-market policies in Latin America*. Santiago: ECLAC, 2009.

WIBBELS, E. Dependency revisited: International markets, business cycles, and social spending in the developing world. *International Organization*, n. Cambridge University Press, p. 433–468, 2006.

- WILENSKY, H. L. *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California Press, 1974.
- WONG, J. East asian democratization and the welfare state. In: *Routledge Handbook of Democratization in East Asia*. New York: Routledge, 2017. p. 443–453.
- WOODSON, D. G.; WILLIAMS, B. F. In Memoriam Dr. Michel-Rolph Trouillot (1949–2012). *Caribbean Studies*, v. 40, n. 1, p. 153–156, 2012. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/491104/summary>.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. 2. ed. Massachusetts: MIT press, 2010.
- YAFFE, J. *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevidéo: Librería Linardi y Risso, 2005.
- YANG, J.-j. *The political economy of the small welfare state in South Korea*. New York: Cambridge University Press, 2017.
- YI, I.; LEE, B.-h. Development Strategies and unemployment policies in Korea. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 143–169.
- YOSHIMATSU, H. *Japan and East Asia in transition*. [S.l.]: Springer, 2003.
- YOU, J.-s. The changing dynamics of state–business relations and the politics of reform and capture in South Korea. *Review of International Political Economy*, Taylor & Francis, v. 28, n. 1, p. 81–102, 2020.
- YUSUF, S. The East Asian miracle at the millennium. In: STIGLITZ, J. E.; YUSUF, S. (Ed.). *Rethinking the East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press, 2001. p. 1–53.
- ZIESEMER, T. et al. Gini coefficients of education for 146 countries, 1950-2010. *Bulletin of Applied Economics*, Risk Market Journals, v. 3, n. 2, p. 1–8, 2016.



**APÊNDICE**

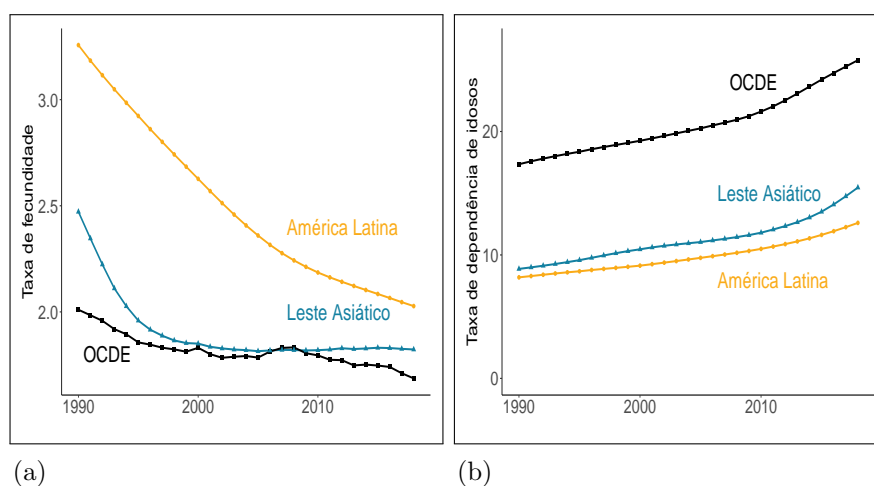
Tabela 33 - Primeiros esquemas compulsórios de Seguridade Social na América Latina

País	Auxílio- -doença ou maternidade	Esquemas de seguro por invalidez, idade e para sobreviventes (pensões)	Acidentes de trabalho	Auxílio- -desemprego	Prestações familiares
Argentina	1934 <sup>b</sup>	1919 <sup>c</sup>	1915 <sup>a</sup>	-	1957
Bolívia	1949	1926 <sup>e</sup>	1924	-	1953
Brasil	1931 <sup>f</sup>	1923 <sup>c</sup>	1919	1965	1941
Chile	1924	1924 <sup>g</sup>	1916	1937 <sup>i</sup>	1937
Colômbia	1946	1929 <sup>c</sup>	1915	-	1957
Costa Rica	1941	1941	1925	-	-
Cuba	1934 <sup>a</sup>	1923 <sup>j</sup>	1916	-	-
Rep. Dominicana	1947	1947	1932	-	-
Equador	1935	1928 <sup>e;g</sup>	1921	1951	-
El Salvador	1949	-	1911	-	-
Guatemala	1946 <sup>k</sup>	-	1906	-	-
Guiana	-	1944 <sup>h</sup>	1916	-	-
Haiti	1951 <sup>l</sup>	1965	1951	-	-
Honduras	1954	-	1952	-	-
Jamaica	-	1958 <sup>m</sup>	1937	-	-
México	1942	1942	1931	-	-
Nicarágua	1955	1955	1930	-	-
Panamá	1941	1941	1916	-	-
Paraguai	1943	1924 <sup>c</sup>	1927	-	-
Peru	1936 <sup>m</sup>	1936 <sup>l</sup>	1911	-	-
Trinidade & Tob.	-	1951 <sup>d</sup>	1926 <sup>a</sup>	-	-
Uruguai	1958	1919 <sup>n</sup>	1920	1944 <sup>o</sup>	1943

Legenda: <sup>a</sup> Benefícios de invalidez e pensões permanentes *flat-rate*; <sup>b</sup> Seguro-maternidade; <sup>c</sup> Esquemas para ferroviários; <sup>d</sup> Benefícios não-contributivos de invalidez e de velhice; <sup>e</sup> Esquemas para bancários; <sup>f</sup> Esquemas de cuidados de saúde para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade; <sup>g</sup> Seguro de invalidez e idade; <sup>h</sup> Aposentadorias por idade não contributivas; <sup>i</sup> Esquema para os empregados de escritório (*white collar*); <sup>j</sup> Fundo de previdência geral para trabalhadores assalariados e empregados de escritório (*white collar*) em atividades de transporte por terra; <sup>k</sup> Seguro de acidente e de maternidade; <sup>l</sup> Seguro-hospitalização; <sup>m</sup> Esquema para trabalhadores assalariados; <sup>n</sup> Esquema para trabalhadores em atividades reconhecidas como provendo serviços de valor para a comunidade; <sup>o</sup> Esquema para trabalhadores na indústria de carne enlatada.

Fonte: Kerstenetzky (2012, p.173)

Figura 36 - Taxa de fecundidade e de dependência de idosos, Leste Asiático, OCDE e América Latina, 1990 – 2018



Legenda: (a) Taxa de fecundidade; (b) Taxa de dependência de idosos

Fonte: Banco Mundial

Tabela 34 - Testes de raiz unitária para as variáveis dependentes

Variáveis dependentes	LLC	IPS	Fischer (Qui-quadrado)
Seguridade social	Estacionário p-valor: 0,000	Estacionário p-valor: 0,022	Estacionário p-valor: 0,006
Saúde	Estacionário com trend p-valor: 0,034	Estacionário com trend p-valor: 0,000	Estacionário com trend p-valor: 0,034
Educação	Estacionário p-valor: 0,028	Estacionário com trend p-valor: 0,000	Estacionário com trend p-valor: 0,002
Redistribuição	Estacionário p-valor: 0,002	Não Estacionário p-valor: 1,000	Estacionário com trend p-valor: 0,019

Tabela 35 - Teste dos multiplicadores de Lagrange para a hipótese nula de que os erros são independentes

<i>V.D</i>	<i>OLS Lag</i>	<i>V.D</i>	<i>PO</i>	<i>LVD</i>	<i>ECM</i>	<i>ECM2</i>
<b>Leste Asiático</b>						
Seguridade	0,047	0,000	<b>0,060</b>	<b>0,796</b>	-	-
Saúde	<b>0,989</b>	0,000	<b>0,191</b>	<b>0,682</b>	-	-
Educação	0,032	0,000	0,000	<b>0,263</b>	-	-
Redistribuição	0,000	0,000	0,000	0,000	<b>0,859</b>	-
<b>América Latina</b>						
Seguridade	<b>0,940</b>	0,000	<b>0,985</b>	<b>0,436</b>	-	-
Saúde	0,033	0,000	0,031	<b>0,218</b>	-	-
Educação	<b>0,060</b>	0,000	0,021	<b>0,822</b>	-	-
Redistribuição	0,000	0,000	0,000	<b>0,226</b>	-	-

Tabela 36 - Partidos políticos classificados como de esquerda de acordo com o V-Party, América Latina e Leste Asiático.

<b>País</b>	<b>Partido</b>	<b>Sigla do Partido</b>	<b>Período</b>
Argentina	Partido Socialista	PS	2007-2015
Argentina	Frente para la Victoria	FPV-PJ	2005-2015
Argentina	Frente País Solidario	FREPASO	1995-2015
Argentina	Frente Progresista Cívico y Social	FPCyS	2006-2015
Argentina	alliance: Frente Amplio Progresista	FA	2013-2015
Bolívia	Movimento ao Socialismo	MAS	2005-2015
Bolívia	Movimeniento Bolivia Libre	MBL	1995-2015
Brasil	Partido dos Trabalhadores	PT	1995-2015
Brasil	Partido Socialista Brasileiro	PSB	1995-2015
Brasil	Partido Democrático Trabalhista	PDT	1995-2015
Brasil	Partido Comunista do Brasil*	PCdoB	1995-2015
Brasil	Partido Verde*	PV	1995-2015
Chile	Partido Socialista	PS	1995-2015
Chile	Partido Democrático	PPD	1995-2015
Chile	Partido Comunista	PC	1995-2015
Chile	Partido Radical Socialdemócrata	PRSD	1995-2015
Chile	Partido Ecologista Verde de Chile*	PEV	1995-2015
Colômbia	Polo Democrático Alternativo	PDA	2005-2015
Colômbia	Unión Patriótica	UP	1995-2015
Coreia do Sul	Our Party	Uri	2003-2007
Coreia do Sul	United Progressive Party	UPP	2011-2015

Coreia do Sul	Democratic Labour Party	DLP	2004-2015
Coreia do Sul	Millenium Democratic Party/ [United] Democratic Party	MDP	1995-2015
Costa Rica	Acción Cívica Democrática	PAC	2002-2015
Costa Rica	Frente Amplio	FA	2004-2015
Costa Rica	Partido de la Liberación Nacional	PLN	1990-2010
Costa Rica	Fuerza Democrática	FD	1996-2010
El Salvador	Farabundo Martí National Liberation Front	FMLN	
Equador	Partido Sociedad Patriótica	PSP	2002-2015
Equador	Izquierda Democrática	ID	1995-2015
Equador	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	MUPP-NP	1995-2015
Equador	Partido Socialista Ecuatoriano	PSE	1995-2015
Equador	Movimiento Popular Democrático	MPD	1995-2015
Equador	Alianza PAIS	PAIS	2007-2015
Equador	Ecuadorian Revolutionary Popular Action Party	PAPRE	1994-1996
Equador	Frente Amplio de Izquierda	FADI	1995-2015
Equador	Movimiento Patria Solidaria	MPS	1995-2015
Equador	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País	NP	1995-2015
Honduras	Partido Unificación Democrática	PUD	1995-2015
Hong Kong	Civic Party	CP	2008-2012
Hong Kong	Democratic Party	DP	2008-2012
Hong Kong	Labour Party	Lab	2009-2012
Hong Kong	League of Social Democrats	LSD	2006-2012
Hong Kong	Hong Kong Federation of Trade Unions;	HKFTU	1995-2012
Hong Kong	Hong Kong Association for Democracy and People’s Livelihood	ADPL	1995-2012
Indonésia	National Mandate Party	PAN	2004-2015

Indonésia	National Awakening Party	PKB	1998-2015
Indonésia	Indonesian Democratic Party of Struggle	PDIP	1999-2015
Indonésia	Great Indonesia Movement Party	Gerindra	2008-2015
Japão	Japan Socialist Party / Social Democratic Party	JSP/SDP	1990-2015
Japão	Japan Communist Party	JCP	1990-2014
Japão	Putting People's Lives First	PPLF	2012-2015
Japão	Clean Government Party / New Komeito	NK	1990-2015
Japão	Democratic Party of Japan	DPJ	1998-2015
Malásia	Pan-Malaysian Islamic Party	PAS	1990-2015
Malásia	Malaysian Chinese Association	MCA	1990-2015
Malásia	People's Justice Party	Keadilan	1990-2015
Malásia	Democratic Action Party	DAP	1990-2015
Malásia	Malaysian Indian Congress	MIC	1990-2015
Malásia	United Bumiputera Heritage Party	PBB	1990-2015
Malásia	Spirit of 46 Malay Party	S46	1990-2015
Malásia	United Sabah Party	PBS	1990-2015
México	Partido de la Revolución Democrática	PRD	1991-2015
México	Partido del Trabajo	PT	2006
México	Movimiento Ciudadano	C/MC	2006-2015
México	Movimiento Regeneración Nacional	MORENA	2015
México	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina*	PSD	2005-2008
México	Nueva Alianza*	PNA	2005-2015
Peru	Partido Nacionalista Peruano	PNP	2005-2015
Peru	Alianza Popular Revolucionaria Americana	APRA/PAP	1995-2006
Peru	Unión por el Perú	UPP	2006-2015

Peru	Izquierda Socialista	IS	1990
Peru	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos*	FNTC	1995
Peru	Acción Popular*	AP	
República Dominicana	Partido da Libertação Dominicana	PLD	1990-1994
República Dominicana	Dominican Revolutionary Party	PRD	1995
Singapura	Singapore Democratic Party	SDP	
Tailândia	People's Power Party	PPP	2007-
Tailândia	Thai Rak Thai Party / Thais Love Thais	TRT	2001-2006
Tailândia	Pheu Thai Party	PTP	2006-2011
Uruguai	Frente Amplio	FA/EP	1995-2015
Uruguai	Nuevo Espacio	NE	1995-2015

*Legenda:* \*Classificação própria.



Tabela 37 - Modelos completos do capítulo 4: Gasto desgredado no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM)

	Leste Asiático			América Latina			Modelo geral		
	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>	<i>Educação</i>	<i>Saúde</i>	<i>Seguridade</i>
$\Delta$ Deputados de Esquerda	-0.001 (0.002)	0.004** (0.002)	0.002 (0.004)	0.003 (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.005 (0.004)	0.000 (0.002)	0.002 (0.001)	-0.004 (0.003)
Deputados de Esquerda <sub>(t-1)</sub>	0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.004 (0.003)	0.006*** (0.002)	0.004*** (0.001)	-0.003 (0.003)	0.002 (0.001)	0.002*** (0.001)	-0.000 (0.002)
$\Delta$ Sociedade Civil				0.050 (0.788)	0.737 (0.534)	0.915 (1.248)			
Sociedade Civil <sub>(t-1)</sub>				0.386 (0.431)	-0.127 (0.223)	1.549** (0.690)			
$\Delta$ Emprego Indústria	-0.012 (0.038)	-0.054** (0.024)	-0.015 (0.050)	-0.043 (0.033)	-0.019 (0.021)	0.012 (0.038)	-0.033 (0.026)	-0.043*** (0.016)	0.006 (0.028)
Emprego Indústria <sub>(t-1)</sub>	0.034** (0.013)	0.019*** (0.007)	0.030** (0.013)	-0.042** (0.019)	0.007 (0.009)	0.009 (0.025)	0.018*** (0.006)	0.010*** (0.004)	0.021*** (0.008)
$\Delta$ lnAbertura Comercial	0.191 (0.330)	-0.313 (0.213)	-0.717** (0.357)	-0.355 (0.346)	-0.597** (0.236)	-1.309*** (0.455)	0.362 (0.235)	-0.250* (0.143)	-1.052*** (0.312)
lnAbertura Comercial <sub>(t-1)</sub>	0.082 (0.143)	-0.154** (0.077)	0.066 (0.142)	0.290** (0.133)	0.210*** (0.080)	-0.842*** (0.185)	0.038 (0.067)	-0.015 (0.048)	-0.239** (0.109)
$\Delta$ Crise Financeira	0.022 (0.107)	-0.011 (0.079)	0.147 (0.171)	-0.181* (0.108)	-0.110 (0.082)	0.196 (0.189)	-0.052 (0.070)	-0.052 (0.054)	0.132 (0.126)
Crise Financeira <sub>(t-1)</sub>	-0.064 (0.125)	-0.102 (0.066)	0.372*** (0.126)	-0.202 (0.126)	0.014 (0.082)	0.094 (0.211)	-0.099 (0.075)	-0.063 (0.050)	0.098 (0.113)
$\Delta$ Democracia	0.034 (0.284)	0.442** (0.214)	0.045 (0.331)	-0.138 (0.192)	0.101 (0.138)	0.137 (0.258)	-0.046 (0.155)	0.292** (0.118)	0.108 (0.214)

Democracia <sub>(t-1)</sub>	-0.165 (0.172)	-0.035 (0.080)	0.303* (0.167)	-0.110 (0.192)	0.027 (0.091)	-0.265 (0.255)	0.012 (0.077)	0.042 (0.042)	0.011 (0.117)
ΔAbertura Financeira	-0.293 (0.337)	-0.024 (0.193)	-0.398 (0.399)	-0.092 (0.167)	-0.154 (0.127)	0.187 (0.268)	-0.282* (0.150)	-0.267** (0.104)	-0.172 (0.256)
Abertura Financeira <sub>(t-1)</sub>	0.134 (0.230)	-0.039 (0.127)	-0.573** (0.238)	0.161 (0.129)	0.177** (0.079)	0.520*** (0.202)	0.113 (0.093)	0.028 (0.053)	0.067 (0.133)
ΔIDE	0.001*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.021 (0.046)	-0.007 (0.029)	0.003 (0.057)	0.001** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.000)
IDE <sub>(t-1)</sub>	0.002*** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	-0.080 (0.069)	-0.010 (0.043)	-0.017 (0.094)	0.001*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.001)
ΔDesemprego		0.006 (0.031)	0.128** (0.064)		-0.009 (0.110)	-0.254 (0.251)		0.032 (0.084)	0.102 (0.191)
Desemprego <sub>(t-1)</sub>		0.043** (0.018)	0.009 (0.037)		0.055 (0.047)	-0.096 (0.152)		0.012 (0.029)	0.081 (0.124)
ΔCarga Tributária	0.034 (0.027)	0.022 (0.015)	0.083*** (0.026)	-0.028 (0.033)	0.025 (0.019)	0.089** (0.040)	-0.001 (0.021)	0.006 (0.011)	0.052** (0.021)
Carga Tributária <sub>(t-1)</sub>	0.014 (0.016)	0.030*** (0.009)	0.112*** (0.022)	0.018* (0.011)	0.034*** (0.006)	0.134*** (0.025)	0.014** (0.007)	0.017*** (0.004)	0.037*** (0.010)
ΔAtores de Veto	0.024 (0.047)	-0.019 (0.038)	-0.129* (0.074)	-0.003 (0.034)	0.009 (0.023)	0.122** (0.056)	-0.030 (0.028)	-0.026 (0.019)	0.021 (0.046)
Atores de Veto <sub>(t-1)</sub>	0.004 (0.033)	-0.035* (0.019)	-0.195*** (0.040)	0.033 (0.035)	0.042** (0.021)	0.219*** (0.054)	0.008 (0.018)	-0.013 (0.011)	0.025 (0.028)
ΔlnPIB per capita	-0.000* (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000* (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000** (0.000)
lnPIB per capita <sub>(t-1)</sub>	0.000	0.000**	0.000*	0.000	0.000**	-0.000	0.000	0.000*	0.000

	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
$\Delta$ Escolaridade	-0.387			-5.285**			-0.266		
	(1.629)			(2.195)			(1.059)		
Escolaridade <sub>(t-1)</sub>	0.291			-0.094			0.047		
	(0.216)			(0.221)			(0.090)		
$\Delta$ Emprego Mulheres	0.003	0.042*	0.044	-0.044**	0.022*	0.029	-0.036**	0.024**	0.045**
	(0.032)	(0.023)	(0.045)	(0.020)	(0.013)	(0.023)	(0.016)	(0.011)	(0.021)
Emprego Mulheres <sub>(t-1)</sub>	-0.001	-0.002	-0.032**	-0.017**	0.001	-0.023**	-0.001	-0.001	0.006
	(0.009)	(0.006)	(0.015)	(0.007)	(0.004)	(0.012)	(0.003)	(0.002)	(0.005)
$\Delta$ lnTaxa de Câmbio	-0.616	-0.141	-0.342	0.136	-0.045	-0.749	0.139	0.198	-0.504
	(0.377)	(0.224)	(0.338)	(0.407)	(0.264)	(0.559)	(0.237)	(0.158)	(0.343)
lnTaxa de Câmbio <sub>(t-1)</sub>	0.060	-0.011	0.225	0.499*	0.068	0.138	0.067	0.048	-0.114
	(0.182)	(0.104)	(0.183)	(0.257)	(0.144)	(0.321)	(0.105)	(0.079)	(0.166)
$\Delta$ Dívida pública	0.003	0.003	0.013***	0.000	-0.002	-0.004	-0.004	-0.001	-0.003
	(0.004)	(0.003)	(0.005)	(0.004)	(0.002)	(0.005)	(0.002)	(0.002)	(0.004)
Dívida pública <sub>(t-1)</sub>	-0.002**	0.001*	0.012***	0.001	-0.000	0.004	-0.001**	0.000	0.001
	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.001)	(0.003)	(0.001)	(0.000)	(0.001)
$\Delta$ População Urbana	-0.074	-0.095*	0.142	0.142	0.214**	-0.145	-0.027	-0.039	0.040
	(0.073)	(0.056)	(0.132)	(0.137)	(0.090)	(0.189)	(0.057)	(0.033)	(0.075)
População Urbana <sub>(t-1)</sub>	-0.013**	-0.011**	-0.025**	-0.010	0.005	0.043**	-0.006**	-0.005***	-0.003
	(0.006)	(0.004)	(0.010)	(0.009)	(0.006)	(0.019)	(0.003)	(0.002)	(0.004)
$\Delta$ Inflação	-0.262***	-0.032	-0.108	-0.132***	-0.018	0.058	-0.115***	0.005	0.009
	(0.079)	(0.046)	(0.071)	(0.041)	(0.031)	(0.065)	(0.036)	(0.023)	(0.048)
Inflação <sub>(t-1)</sub>	-0.129	-0.015	-0.213**	-0.033	-0.067**	0.103	0.019	0.004	0.057
	(0.093)	(0.056)	(0.091)	(0.057)	(0.034)	(0.070)	(0.041)	(0.020)	(0.052)

$\Delta \ln$ População acima de 65	-5.084 (3.154)	1.471 (1.678)	6.341* (3.676)	-5.624 (4.382)	-6.012* (3.401)	2.274 (8.172)	-2.326 (2.031)	-0.238 (1.305)	-1.475 (3.492)
$\ln$ População acima de 65 <sub>(t-1)</sub>	-0.110 (0.209)	0.181 (0.158)	0.929** (0.381)	0.427 (0.417)	0.174 (0.340)	0.670 (0.871)	-0.019 (0.095)	0.169** (0.069)	0.474** (0.218)
$\Delta \ln$ População	-4.413 (4.311)	-2.152 (2.558)	16.044* (8.394)	29.664*** (11.145)	22.763*** (7.395)	45.580** (18.605)	5.309 (3.681)	2.575 (2.579)	8.518 (8.460)
$\ln$ População <sub>(t-1)</sub>	-0.032 (0.060)	-0.102** (0.044)	0.197** (0.081)	0.190** (0.074)	0.005 (0.049)	-0.222* (0.134)	0.015 (0.027)	0.001 (0.016)	0.029 (0.031)
Educação <sub>(t-1)</sub>	-0.224*** (0.060)			-0.213*** (0.037)			-0.115*** (0.025)		
Saúde <sub>(t-1)</sub>		-0.153*** (0.045)			-0.163*** (0.030)			-0.088*** (0.023)	
Seguridade <sub>(t-1)</sub>			-0.364*** (0.063)			-0.332*** (0.059)			-0.102*** (0.029)
1996							-0.344*** (0.047)	-0.290*** (0.039)	
1997			-0.291** (0.142)					-0.081** (0.036)	
1998			-0.369*** (0.142)				0.084* (0.045)		
2000			-0.089 (0.108)				-0.148*** (0.043)		
2001							0.132*** (0.040)		
2002			-0.449***					-0.081***	

		(0.089)		(0.029)		
2004				-0.279***	-0.172***	
				(0.039)	(0.032)	
2005		-0.228***		-0.271***		
		(0.082)		(0.039)		
2006		0.191**		-0.137***	-0.060*	
		(0.086)		(0.036)	(0.033)	
2008				0.149***		
				(0.039)		
2009				0.233***		
				(0.063)		
2010				-0.177***	-0.142***	
				(0.042)	(0.036)	
2011					-0.102***	
					(0.034)	
2012		-0.202**		0.085**		
		(0.081)		(0.034)		
2013				0.078**	-0.058*	
				(0.035)	(0.033)	
2014					-0.094***	
					(0.033)	
2015		-0.348***			0.143***	
		(0.088)			(0.038)	
Leste Asiático				0.000	0.000	0.000
				(.)	(.)	(.)

América Latina							-0.152*	-0.115**	-0.125
							(0.086)	(0.051)	(0.091)
Constante	1.276	2.540**	-3.104	-2.266	-2.289*	-0.227	-0.295	-0.126	-2.003
<i>rho</i>	0.046	-0.019	0.040	0.081	-0.320	-0.189	0.035	-0.061	-0.045
<i>N</i>	200	200	200	260	260	260	460	460	460
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.309	0.320	0.439	0.333	0.406	0.317	0.298	0.307	0.159

Legenda: \**p* – valor < 0,10 , \*\* < 0,05 , \*\*\* < 0,01; Δ Diferenciação; (t-1) Uma defasagem; Modelos sem efeitos fixos.

Tabela 38 - Modelo completo do capítulo 4: Redistribuição no Leste Asiático e na América Latina, 1995–2015, (PCSE-ECM)

	<i>Leste Asiático</i>	<i>América Latina</i>	<i>Modelo Único</i>
$\Delta$ Deputados de Esquerda	-0.001 (0.001)	0.002 (0.001)	0.001 (0.001)
Deputados de Esquerda <sub>(t-1)</sub>	-0.001 (0.001)	0.003*** (0.001)	0.000 (0.000)
$\Delta$ Sociedade Civil		0.407 (0.290)	
Sociedade Civil <sub>(t-1)</sub>		0.464*** (0.180)	
$\Delta$ lnAbertura Comercial	0.179* (0.104)	0.007 (0.149)	0.118 (0.091)
lnAbertura Comercial <sub>(t-1)</sub>	-0.116** (0.054)	0.024 (0.094)	-0.021 (0.033)
$\Delta$ Emprego Indústria	0.005 (0.010)	0.003 (0.011)	0.004 (0.009)
Emprego Indústria <sub>(t-1)</sub>	0.002 (0.003)	-0.003 (0.007)	0.003 (0.003)
$\Delta$ Abertura Financeira	-0.081 (0.090)	0.016 (0.080)	-0.079 (0.069)
Abertura Financeira <sub>(t-1)</sub>	0.005 (0.065)	0.124** (0.062)	0.038 (0.038)
$\Delta$ IDE	-0.001 (0.001)	0.001 (0.018)	-0.001 (0.001)
IDE <sub>(t-1)</sub>	-0.001 (0.001)	0.017 (0.029)	-0.001 (0.001)
$\Delta$ Crise Financeira	0.000 (0.033)	0.024 (0.054)	0.021 (0.031)
Crise Financeira <sub>(t-1)</sub>	-0.010 (0.030)	0.059 (0.073)	0.032 (0.034)
$\Delta$ Democracia	0.078 (0.075)	0.008 (0.072)	0.043 (0.059)
Democracia <sub>(t-1)</sub>	-0.012 (0.053)	-0.138** (0.069)	-0.059 (0.042)
$\Delta$ Atores de Veto	-0.009 (0.017)	-0.023 (0.014)	-0.019 (0.012)
Atores de Veto <sub>(t-1)</sub>	-0.005 (0.010)	-0.006 (0.013)	-0.005 (0.007)
$\Delta$ lnPIB per capita	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)

lnPIB per capita <sub>(t-1)</sub>	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
ΔDesemprego	-0.116** (0.055)	0.063 (0.066)	0.012 (0.046)
Desemprego <sub>(t-1)</sub>	-0.006 (0.038)	-0.019 (0.038)	-0.015 (0.023)
ΔlnTaxa de Câmbio	-0.012 (0.103)	0.024 (0.205)	-0.001 (0.113)
lnTaxa de Câmbio <sub>(t-1)</sub>	0.022 (0.042)	-0.046 (0.150)	-0.003 (0.050)
ΔEmpregos Mulheres	-0.013 (0.010)	-0.008 (0.007)	-0.008 (0.006)
Empregos Mulheres <sub>(t-1)</sub>	0.005 (0.003)	-0.007* (0.003)	-0.002 (0.001)
ΔPopulação Urbana	0.052 (0.037)	-0.074 (0.057)	-0.035 (0.026)
População Urbana <sub>(t-1)</sub>	0.001 (0.002)	0.001 (0.006)	-0.000 (0.001)
ΔCarga Tributária	0.004 (0.007)	0.014 (0.012)	0.006 (0.007)
Carga Tributária <sub>(t-1)</sub>	0.010* (0.006)	0.012* (0.007)	0.007** (0.003)
ΔDívida Pública	0.000 (0.001)	0.001 (0.002)	0.000 (0.001)
Dívida Pública <sub>(t-1)</sub>	-0.000 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)
ΔInflação	-0.033 (0.020)	0.034** (0.016)	0.013 (0.012)
Inflação <sub>(t-1)</sub>	-0.007 (0.028)	0.042 (0.025)	0.025 (0.016)
ΔlnPopulação acima de 65	0.868 (0.730)	0.221 (3.723)	0.825 (0.801)
lnPopulação acima de 65 <sub>(t-1)</sub>	-0.217** (0.089)	-0.131 (0.253)	0.029 (0.069)
ΔlnPopulação	-0.421 (1.454)	-4.523 (6.297)	0.135 (1.453)
lnPopulação <sub>(t-1)</sub>	-0.062** (0.027)	0.010 (0.040)	0.003 (0.014)
ΔlnPIB		-0.384 (0.582)	0.157 (0.406)
lnPIB <sub>(t-1)</sub>		0.006	0.003



		(0.010)	(0.004)
$\Delta$ Saúde	0.011	-0.024	0.017
	(0.037)	(0.049)	(0.032)
Saúde <sub>(t-1)</sub>	0.004	-0.053*	-0.008
	(0.024)	(0.029)	(0.016)
$\Delta$ Educação	-0.025	0.005	0.008
	(0.021)	(0.033)	(0.023)
Educação <sub>(t-1)</sub>	-0.020	0.009	0.002
	(0.014)	(0.026)	(0.013)
$\Delta$ Seguridade	-0.001	-0.028	-0.024
	(0.017)	(0.020)	(0.016)
Seguridade <sub>(t-1)</sub>	0.002	0.005	-0.009
	(0.014)	(0.016)	(0.007)
Leste Asiático			0.000
			(.)
América Latina			-0.080**
			(0.038)
Redistribuição <sub>(t-1)</sub>	0.246**	-0.027***	0.159*
	(0.099)	(0.008)	(0.090)
Redistribuição <sub>(t-2)</sub>	-0.247**		-0.162*
	(0.100)		(0.090)
Constante	1.630**	-0.581	-0.241
	(0.776)	(0.843)	(0.376)
<i>rho</i>	-0.139	0.183	0.070
<i>N</i>	190	260	437
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.423	0.248	0.134

Legenda: \**p* – valor < 0,10 , \*\* < 0,05 , \*\*\* < 0,01

Tabela 39 - Governos de esquerda na América Latina e no Leste Asiático com pelo menos dois mandatos seguidos, entre 2000 e 2015

<b>País</b>	<b>Governos de esquerda</b>	<b>Principal base social de apoio</b>
Argentina	2003-2007 Nestor Kirchner (PJ) 2007-2011 Cristina Kirchner (PJ) 2007-2015 Cristina Kirchner (PJ)	Classe trabalhadora e sindicatos Chefes locais
Bolívia	2006-2010 Evo Morales (MAS) 2010-2014 Evo Morales (MAS)	Classe trabalhadora rural e pequenos agricultores.
Brasil	2003-2007 Luis Inácio Lula da Silva (PT) 2007-2011 Luis Inácio Lula da Silva (PT) 2011-2014 Dilma Roussef (PT)	Classe trabalhadora urbana e sindicatos
Coreia do Sul	1998-2003 Kim Dae-Jung (PD) 2003-2008 Roh Moh-hyun (PD/ <i>Uri</i> )	Classe média urbana
Costa Rica	1994-1998 Jose Figueres (PLN) 2006-2010 Oscar Sanchez (PLN) 2010-2014 Laura Chinchilla (PLN)	Classe média urbana e e lite empresarial
Chile	2000-2006 Ricardo Lagos (PS) 2006-2010 Michelle Bachelet (PS)	Classe média urbana
Equador	2007-2009 Rafael Correa (PAIS) 2009-2015 Rafael Correa (PAIS)	Sem grupos específicos.
Uruguai	2005-2010 Tabaré Vasquez (FA) 2010-2015 José Mujica (FA)	Classe trabalhadora urbana e sindicatos Classe média urbana Classe trabalhadora rural

Fonte: Elaboração própria a partir de V-party

Tabela 40 - Composição dos indicadores presentes no Índice de balanço de poderes

País	Abertura Comercial (% PIB) (2000-2015)	Prop. de trabalhadores informais (% total empreg.) (2000-2015)	Empregos indústria (% empreg. totais) (2000-2015)	Densidade sindical (2010-2015)	Governos de esquerda <sup>a</sup> (1995-2015)	Índice de poliarquia (1960-2015)	Índice de Balança de Poderes
Argentina	34.1	20.7	23.1	30.0	2	0.4	5.9
Uruguai	51.8	24.2	21.3	29.1	2	0.6	5.5
Japão	28.2	11.2	27.4	17.8	0	0.8	5.5
Brasil	25.8	29.7	22.3	17.4	2	0.4	4.0
Costa Rica	77.7	21.4	20.7	14.0	1	0.7	3.4
Chile	68.1	24.8	23.5	16.6	1	0.5	2.9
Bolívia	68.5	60.9	19.7	39.1	2	0.3	2.7
Coreia do Sul	83.6	24.8	26.0	10.0	1	0.3	2.3
China	50.3	54.5	26.2	40.7	0	0.0	1.1
México	58.4	30.1	25.9	13.7	0	0.2	0.7
Malásia	177.4	21.4	29.6	9.1	0	0.0	-0.3
Equador	56.6	41.2	18.9	8.0	1	0.4	-0.4
El Salvador	73.2	37.2	22.5	13.8	0	0.1	-1.1
R. Dominicana	63.8	41.5	20.7	10.1	0	0.2	-1.6
Colômbia	36.7	46.8	19.4	9.7	0	0.3	-1.9
Singapura	378.3	9.6	22.6	19.8	0	0.1	-2.4
Honduras	121.2	40.8	21.4	8.0	0	0.2	-2.6
Indonésia	54.9	57.1	19.2	6.4	0	0.2	-3.5
Filipinas	82.5	42.7	15.7	8.6	0	0.2	-3.6
Peru	46.8	52.5	15.6	4.6	0	0.3	-3.6
Hong Kong	354.3	7.0	14.7	24.7	0	0.0	-4.0
Tailândia	128.7	53.8	21.1	3.5	0	0.1	-4.2
Vietnã	143.4	68.4	19.2	15.9	0	0.0	-4.9

Legenda: <sup>a</sup> Escala ordinal, governos de esquerda com mais de dois mandatos codificados como 1 e governos de esquerda com vínculos fortes com movimentos sociais com mais de dois mandatos codificados como 2; <sup>b</sup> 2005; <sup>c</sup> 2015

Fonte: Ilostat (Abertura comercial, trabalhadores informais, empregos na indústria e densidade sindical), V-dem (governos de esquerda e índice de poliarquia), Ledesma e Orsatti (2016) (densidade sindical para Honduras e Equador) e Torm et al. (2018) (densidade sindical para Vietnã).