

Capítulo 1

Estado de Bem-Estar: em busca de uma teoria latino-americana

Sonia Fleury¹

*“Nós, brasileiros, somos um povo em ser,
impedido de sê-lo”
Darcy Ribeiro*

Introdução

No Brasil, estamos vivendo um processo de desdemocratização com tal intensidade e velocidade que nos deixa entre a perplexidade e a necessidade de refletir sobre os fatores que possibilitaram um fenômeno de tal magnitude, corroendo valores e instituições e normalizando a violência e a barbárie. Diante de tal situação, somos levados a analisar as estratégias adotadas para construção de uma democracia social, desde a edificação do Estado moderno até a transição democrática, buscando identificar os constrangimentos ideológicos e culturais, a correlação de forças, as limitações financeiras e institucionais que se impuseram nesse percurso.

Sobressaem na situação atual a inserção subordinada do País a uma economia globalizada sob égide da acumulação financeira, a captura do Estado por elites políticas e econômicas que, na disputa pela apropriação dos fundos públicos, exigem a constitucionalização das políticas de austeridade, a ascensão de uma direita aguerrida formada por uma composição heterogênea, incluindo setores de ponta do capital vinculado ao agronegócio e às finanças, religiosos ultraconservadores, milícias ilegais de garimpeiros e paramilitares, policiais militares e oficiais das Forças Armadas cevidos no período de governos ditatoriais e preservados na democracia.

¹Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz e coordenadora do Grupo de Estudos Interinstitucional sobre Futuros da Proteção Social.

A violência estatal contra a população negra residente em favelas e periferias urbanas tem sido normalizada e justificada como guerra às drogas, com a aceitação de chacinas, balas perdidas e incursões policiais. Também se manifesta como extermínio, por meio da omissão das políticas públicas de enfrentamento à pandemia e garantia de condições de vida, trabalho, atenção à saúde, higiene e saneamento, educação, renda mínima, acesso à internet etc. Ao mesmo tempo, observa-se uma inaudita efervescência cultural nas favelas e periferias onde jovens se reúnem em coletivos nos quais reconstróem politicamente identidades positivadas a partir de suas vivências. Os povos indígenas originários resistem à destruição de sua cultura e do meio ambiente, produzindo a primeira leva de intelectuais que defendem seus direitos e reivindicam o respeito à sua ancestralidade. A positivação dos sujeitos periféricos (D'ANDREA, 2020) se funda para além das denúncias de carência e discriminações de raça e território que fundamentam a exploração de classe, da denegação de direitos, da subalternidade na exclusão. Reivindicam seu lugar de ator social, com ênfase na potência encontrada em suas formas de vida, na coletivização das vivências, na produção artística e na insurgência da cidadania (HOUSTON, 2008).

Qual Estado de Bem-Estar Social (EBS) podemos construir para qual cidadania? Como incorporar novos sujeitos políticos na coalizão que impulsiona a universalização da proteção social? Quais as estratégias usadas para seu desmantelamento? De que fragilidades institucionais, culturais e políticas se aproveitam para processar o desmonte? Como pensar o resgate do projeto de construção de uma sociedade democrática organizada sob o primado da justiça social que se materializa nos processos sociais de reconhecimento, participação e redistribuição social? Em que medida a teoria do Welfare State (WS), apesar do seu viés eurocêntrico, pode ser útil para identificar as condições de emergência e expansão da proteção social, bem como para identificarmos suas fragilidades e vulnerabilidades em face das políticas de desmantelamento nas democracias retardatárias em economias capitalistas dependentes? Os estudos sobre a proteção social na América Latina, apesar de seu caráter predominantemente classificatório, nos permitem elucidar algumas das singularidades e possibilidades do EBS na região? As transformações no capitalismo nas economias centrais, nas quais o WS se encontra consolidado, provocaram um conjunto de alterações irreversíveis no processo produtivo, na estrutura do mercado de trabalho e na sociabilidade, que, ao lado das políticas de austeridade implementadas, acentuaram tensões e possibilidades de desmantelamento de sistemas maduros de proteção social. As resiliências, as estratégias de desmantelamento, as diferenciações nas políticas adotadas que se tornaram objeto da literatura mais recente permitem uma maior aproximação com a situação latino-americana? Em que medida nos

possibilitam melhor compreensão dos fatores regionais de resistência ou de recuo nas políticas sociais?

A busca de respostas a essas questões nos impõe a dupla tarefa de imersão na produção teórica que possa iluminar as possibilidades, as limitações, as trajetórias e os padrões distintos de proteção social que singularizam países da América Latina, com especial atenção para o caso brasileiro que também deverá ser analisado em diferentes setores da proteção social neste livro.

O objetivo deste artigo é revisitar a produção teórica sobre construção do WS como fator de compatibilização da economia capitalista com a democracia, bem como as tensões que se apresentam, atualmente, como possibilidades reais de desmantelamento da proteção social e do Estado de Direito. Para tanto, propomo-nos a cotejar a produção teórica que trata as diferenças e singularidades do processo de construção do EBS em democracias retardatárias em situações de economia dependentes como no Brasil.

Após esta introdução na qual problematizamos acerca do processo de desdemocratização e as consequência e possibilidades para viabilização de sistemas de proteção social em tal conjuntura, trataremos as principais questões e contribuições teóricas que podem nos apoiar nessa trajetória investigativa, nas seguintes seções: 1) Desenvolvimento capitalista e proteção social; 2) Natureza do Estado e relação Estado-Sociedade; 3) Condições de emergência da proteção social; 4) Regimes ou Estados de Bem-Estar; 5) Regimes políticos e coalizões reformadoras; e no item 6) Das reformas ao desmantelamento, buscamos analisar as contribuições teóricas da área de mudança política que tratam das reformas e das estratégias de desmantelamento. As considerações finais buscam avançar na proposição de um modelo analítico que compreenda tanto os processos de mudança que dizem respeito às reformas em direção à universalização da proteção social quanto àquelas que propugnam medidas de encolhimento e desmantelamento dos EBS. Levantamos também algumas proposições sobre a importância de um novo desenho dos sistemas de proteção social que enfrente os desafios estruturais e conjunturais que se apresentam para as democracias latino-americanas.

Desenvolvimento Capitalista e Proteção Social

A compatibilização entre uma economia capitalista, que tem como princípio a diferença de classes, e a autorregulação do mercado com as medidas de proteção social foram tratadas por Polanyi (1980) como fruto da autoproteção da sociedade diante da destrutividade imposta pela acumulação capitalista. No entanto, tal processo histórico, que o autor tratou no caso inglês, mostrou as

enormes dificuldades para que tal articulação entre os dois princípios antinômicos (BOBBIO, 1992) articuladores do liberalismo – a liberdade e a igualdade – se consolidassem em um sistema de proteção social, inseridos no mesmo *status* da cidadania. Seguindo Polanyi, Marshall (1967) mostra como essa tensão implicou retrocesso e oposição do direito de viver aos direitos civis, no episódio que ficou conhecido como “segunda servidão”, levando à perda de direitos, como o de ir e vir, àqueles que recebiam proteção nas *workhouses*. Portanto, ambos os autores colocam ênfase no caráter histórico e diferenciado dos elementos da cidadania, sendo a construção da cidadania sempre singular e contraditória. Trata-se, mais bem, de um processo díspar e irregular, ainda que, no caso inglês, cada um dos direitos tenha sido um degrau ou elo em direção aos outros, como afirmado por Held (1999). Posto isso, é preciso reconhecer que:

A cidadania, enquanto hipótese jurídica inscrita na natureza do Estado capitalista, é uma mediação necessária, mas uma condição não suficiente para explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais. (FLEURY, 1994, p. 43).

Na ciência política brasileira, predominou uma leitura equivocada da obra de Marshall, assumindo que a cronologia e a lógica da sequência descrita para o caso inglês, ao ser invertida entre nós, começando pelos direitos sociais, não havia reforçado as convicções democráticas (CARVALHO, 2003). A disjunção entre democracia e cidadania, nessa concepção, levaria a uma cultura governista, estatista, a uma visão corporativista dos interesses políticos, compatível com a ausência de organização autônoma da sociedade. Consequentemente, aí residiria um dos fatores de fragilização das instituições democráticas, inclusive do próprio sistema de proteção social. Se bem é certo que o desenvolvimento da cidadania alterou as relações entre Estado, Mercado e Sociedade, não há evidências que justifiquem a tese de que os impactos da trajetória seguida, em cada caso, tenham efeitos condicionantes de uma fragilidade institucional permanente, haja vista o desenvolvimento posterior do Seguro Social Bismarckiano alemão.

Trata-se de uma interpretação que utiliza o diagrama proposto por Dahl para analisar sequências históricas distintas em direção à poliarquia, ou regime democrático, na qual se encontrariam as vertentes da liberalização com a da participação. Para o autor (DAHL, 2005), o caminho da liberalização consolidou o poder das oligarquias e as regras do seu exercício, garantindo estabilidade à democracia, assegurando a contestação pela oposição antes da incorporação das majorias no jogo político. Já o caminho da incorporação, no qual a participação antecede a consolidação das

regras da competição democrática entre as elites do poder oligárquico, resultaria em instabilidade e captura das maiorias por lideranças autoritárias.

A limitação de uma abordagem estritamente institucional é que ela ignora outros fatores cruciais à construção de políticas distributivistas, tais como a etapa do desenvolvimento do capitalismo, as características e a composição da classe trabalhadora, a natureza do pacto de poder estatal, as capacidades institucionais, a cultura política e a correlação de forças. O mesmo caminho pela via liberal em países anglo-saxões, como Inglaterra e Estados Unidos da América (EUA), gerou resultados distintos na proteção social, já que, no primeiro caso, houve uma transição para a social-democracia com a construção de sistemas universais da Seguridade Social, a partir do plano Beveridge (BEVERIDGE & Allied Services, 1987). Já nos EUA, mesmo com os avanços na proteção social resultantes do New Deal, pós-crise de 1929, sempre se buscou a compatibilização entre os princípios da *individual equity* e *social adequacy*, ou seja, entre as liberdades do mercado e as necessidades de igualdades mínimas (FLEURY, 1994), sustentando valores meritocráticos e individualistas, além de assegurar a participação de organizações lucrativas na provisão dos serviços sociais.

Na América Latina, a incorporação das maiorias à dinâmica econômica e política foi tratada, nas abordagens funcionalistas como a teoria da modernização a partir da composição heterogênea da classe trabalhadora, sob o ponto de vista da falta de integração das massas marginais, oriundas da migração campo-cidade, à dinâmica industrial capitalista. A teoria da modernização (LIPSET, 1959; ROSTOW, 1960) compreendia o desenvolvimento capitalista a partir de etapas sucessivas, nas quais as formas não capitalistas de produção e reprodução terminariam sendo absorvidas e incorporadas à dinâmica socioeconômica capitalista. Os estudos urbanos entendiam a existência de favelas e de seus moradores como formas não adaptadas à dinâmica urbana capitalista, dualidade vista como resquício em extinção de formas de produção e regimes de autoridade tradicionais. Estudos de orientação histórico-estrutural vieram derrubar essa concepção dual, assinalando a singularidade do capitalismo dependente monopolista:

Em outros termos, não se trata de duas estruturas, uma “moderna” e outra “tradicional”, “arcaica” ou “marginal”. Trata-se de uma única lógica estrutural, de tipo capitalista, a qual ao mesmo tempo gera e mantém formas de inserção na divisão do trabalho não tipicamente capitalistas que longe de serem um peso morto constituem partes integrantes do processo de acumulação. (KOWARICK, 1981, p. 61).

O conceito de informalidade passa a ocupar a produção sociológica crítica ao analisar a incorporação dos trabalhadores ao processo produtivo onde o assalariamento era pouco generalizado. Segundo Machado da Silva (2002), o par formal-informal tinha como principal sustentação o ideal das social-democracias europeias, com a proteção do trabalho institucionalizada em bases universalistas.

No caso brasileiro, a ambiguidade persiste com a existência formal de direitos civis universais e direitos políticos e sociais que, mesmo restringidos, não se realizam para uma parcela significativa dos trabalhadores, em que imperam relações de violência, por exemplo, no tratamento que o aparato policial dá aos moradores de favelas e periferias. Reis (1988) aponta que, para além da persistência de desigualdades que poderiam ser atenuadas com a existência de políticas sociais, a não extensão da cidadania a toda a população, ou uma “cidadania de segunda classe” para as “castas” inferiores, impossibilita o sentimento de igualdade social, interditando a possibilidade de comparabilidade e intercambialidade, intrínsecas a um capitalismo democrático.

Nesse sentido, a expansão da cidadania é um processo que envolve conjuntamente reconhecimento e redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003), situando-se para além da sua dimensão jurídica. A igualação inerente à condição de cidadania é uma construção política e jurídica, superando diferenças. Ela se assenta tanto nas condições sociais nas quais se constituem os sujeitos e se estabelecem as relações de reciprocidade social quanto em condições materiais de redução das desigualdades, consideradas injustas pelo patamar civilizatório alcançado em cada sociedade (FLEURY, 2003). Trata-se, fundamentalmente, de um processo cultural de luta pela hegemonia que se concretiza política, jurídica e materialmente. Na ausência dessas condições, nas quais imperam assimetrias sociais, econômicas e políticas extremadas, ocorre uma dissociação entre a modernidade estatal, expressa na norma legal, e a tradição conservadora que rege a dinâmica das relações sociais e sabota recorrentemente a construção da nação (DAMATTA, 1988).

Natureza do Estado e Relação Estado-Sociedade

Diferentes autores se ocuparam do tema da transição ao capitalismo, salientando suas conseqüências para a relação entre Estado e Sociedade, demarcando, assim, as possibilidades e os limites do desenvolvimento da proteção social. Termos como Via Prussiana e Via Americana em Lenin, Revolução Jacobina, Revolução Passiva/Revolução Restauração em Gramsci, Modernização Conservadora em Barrington Moore tratam das diferenças entre as transições ao capitalismo. São elas relacionadas com o conjunto de fatores que deu origem ao estado moderno e à comunidade política, tais como o desenvolvimento das forças produtivas, a posição na economia

global, a estrutura de classes, a correlação de forças, a direção do processo de mudança social de forma hegemônica ou conduzida pelo poder estatal etc. Os processos de *State-Building* e *Nation-Building* envolvem tanto a construção de uma autoridade central estatal como da ordem legítima ou estatalidade, enquanto a nação se constitui em um processo pelo qual se redefinem e ampliam gradualmente os direitos e os deveres recíprocos, inserindo as massas populares na comunidade dos cidadãos (BENDIX, 1964).

Bendix elabora uma proposição geral que assinala não só a relação Estado/Sociedade que decorre de diferentes transições como também o conjunto de valores liberais ou conservadores implicados nesses processos:

Ali, onde a industrialização é obra de uma nascente classe empresária, é provável que esta classe busque o reconhecimento social dos grupos de governantes ao mesmo tempo que suas ideias e atividades econômicas desafiem muitos aspectos das tradições destes grupos [...] Quando a industrialização tem lugar em um país com um regime centralizado e autocrático, a classe empresária buscará o reconhecimento de suas atividades econômicas por parte do governo especialmente sob a forma de privilégios que facilitarão suas atividades. (BENDIX, 1966, p. 21-22).

Em decorrência da relação entre Estado e Sociedade, encontramos distintos *clusters* de variáveis nos quais as diferentes variações se combinam formando tipos ideais, modalidade de proteção social que se distinguem por ideologias e valores, efeitos em *status* sociais, financiamento e gestão financeira-atuarial, cobertura, tipos de benefícios e condições de acesso a estes, formas de administração e organização, denominações e referências históricas. Os tipos ideais referentes às modalidades de proteção social encontrados são a Assistência, em que predomina a ideologia liberal na organização das relações entre Estado e Sociedade; o Seguro Social, no qual rege a ideologia corporativa; e a Seguridade Social, na qual a configuração de uma nova relação de forças termina por fazer com que se dê espaço à social-democracia, organizando a proteção social pública e universal sob a égide da justiça social.

A principal contribuição dessa nossa tipologia, similar a outras, é perceber que tais combinações de variáveis têm um profundo impacto sociológico na constituição das diferentes formas de cidadania que lhes correspondem: a **cidadania invertida** (FLEURY, 2014) como na modalidade assistencial tradicional, na qual a proteção

social assume caráter discriminatório e punitivo, precavendo a sociedade contra os riscos causados por aqueles que fracassaram no mercado. Já a **cidadania regulada** (SANTOS, 1979) se dá pela distribuição dos benefícios apenas aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, como no caso do Seguro Social. Apenas na modalidade da Seguridade Social encontramos a **cidadania universal**, na qual os benefícios se desvinculam das contribuições e o acesso se dá a partir das necessidades. Em outros termos, a cidadania é a resultante de uma construção histórica singular, ainda que seu desenvolvimento possa ser configurado como expressão de uma dada modalidade de proteção social. Por sua vez, a política social é também um fator de reconfiguração de todas aquelas variáveis econômicas, sociais, culturais, ideológicas e políticas que lhe deram origem. Os sistemas de proteção social alteram o peso dos agentes econômicos e sociais e o equilíbrio entre Estado e mercado, definem critérios de inclusão e de exclusão na comunidade de cidadãos, reforçam padrões de estratificação ou atenuam disparidades, preservam *status* ou discriminações e, além disso, podem favorecer a mobilidade social. Assim, as políticas sociais estão constantemente redesenhando a composição da estrutura social em termos da distribuição de poder e de recursos (FLEURY; MOLINA, 2002).

Para compreender a forma Estado na América Latina, estudiosos têm apontado a dependência econômica e a sujeição aos interesses da reprodução do capital internacional como fatores responsáveis pela heterogeneidade estrutural e pela predominância da esfera política na unificação do corpo social, necessária à dominação. Em outros termos, os interesses sociais não se constituem nem disputam predominantemente na esfera da sociedade, mas sim no interior do Estado. A predominância da esfera política é também a sua fragilização, capturada na teia de interesses particularistas, o que implica uma ordem política não legitimada e cujo domínio oligárquico vai causar o uso recorrente da violência contra os setores populares para manter sua permanente exclusão. A construção do Estado e da nação na região não apresentaram um processo sequencial e resolutivo das questões de unificação, integração, participação e distribuição. Ao contrário, sua presença simultânea como desafios acarreta soluções parciais e inconclusas que resultam em um sistema político institucional híbrido, com níveis escalonados de superposição de estruturas de diferentes matizes, que não se superam, mas se amalgamam em processos de transição inconclusos.

Analisando a situação brasileira, Florestan Fernandes (1976) assinala que a crise do poder oligárquico não implicou seu colapso, mas uma recomposição das estruturas de poder que configurariam a dominação burguesa, sendo que a burguesia não forjou instituições próprias de poder social, mas convergiu para o Estado, fazendo sua

unificação no plano político. Assim, o capitalismo na periferia tem sua viabilidade condicionada aos meios políticos, trazendo uma “forte dissociação *pragmática* entre desenvolvimento capitalista e democracia” (FERNANDES, 1976, p. 292), “convertendo o Estado *nacional e democrático* em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva” (FERNANDES, 1976, p. 297, grifo no original).

O Estado moderno no Brasil conduziu o processo de substituição de importações dependente do excedente da produção agroexportadora, tendo o domínio burguês como sua resultante, não como seu ponto de ruptura com a ordem tradicional oligárquica, com a qual se associou, preservando valores tradicionais e estruturas de poder autoritárias. Tal processo de modernização conservadora restringiu os direitos trabalhistas e sociais aos trabalhadores formais urbanos, atrelando-os ao aparato estatal como privilégios corporativos em uma estrutura estratificada e fragmentada.

Dentre os estudos iniciais sobre o desenvolvimento da Seguridade Social na América Latina, destaca-se a polarização entre pluralistas e elitistas, representados respectivamente por Mesa-Lago e James Malloy. Mesa-Lago (1978) atribui à força dos grupos de pressão o acesso diferencial aos recursos públicos, a estratificação e a institucionalização fragmentada da proteção social, enquanto Malloy (1986) vê o poder da burocracia estatal como fator determinante do desenvolvimento da Seguridade Social. Onde o primeiro vê as políticas de proteção social como resultado da pressão de setores organizados da sociedade, o segundo a compreende como uma resposta estatal das elites políticas e tecnocráticas aos problemas de coesão e integração. Se bem ambas as propostas possam ser explicativas para casos distintos, como Argentina e Brasil, terminam sendo mais descritivas que explicativas, pois deixam de fora de suas abordagens a incapacidade de os Estados se colocarem como equivalente universal, um poder legal, genérico e abstrato, capaz de assegurar políticas redistributivas universais.

Tratar a política pública a partir da emergência da questão social é evitar os modelos tradicionais que consideram o Estado como uma caixa preta na qual os atores inserem seus interesses, ou, ao revés, aqueles que consideram agentes da burocracia estatal como demiurgos que formulam as políticas a partir de uma lógica racional, em um contexto de escassez no qual operam escolhas trágicas (FLEURY, 2011). Considero que a emergência da questão social pressupõe uma nova correlação de forças, com a criação de um tecido social em torno dessa problemática, com capacidade para inseri-la na agenda pública, mas cuja posta em marcha nem sempre assegura, aos demandantes, o controle de seu enquadramento e menos ainda sua sustentabilidade. Ou seja, trata-se de analisar a política como parte da luta pela hegemonia e ampliação do Estado, o que pressupõe a constituição de sujeitos políticos e a mudança na

relação de forças, responsáveis por circunscrever o núcleo coercitivo estatal com medidas que atendem às demandas políticas populares e asseguram a legitimação da autoridade central.

Ao analisar a proteção social na América Latina, busca-se compreender as políticas públicas como uma mediação entre Estado e sociedade, permitindo entender o lugar que essa política ocupa no interior de seu aparato e na reprodução de diferentes setores sociais por ela afetados. Assim, revelam-se tanto a natureza do Estado quanto sua dinâmica de institucionalização por meio do desenvolvimento das estruturas de proteção social. Sendo a proteção social uma política pública, uma das consequências imediatas é analisar os benefícios a partir da sua constituição como direitos inerentes à condição de cidadania, ou como medidas infralegais destituídas do *status* político. A plena participação dos indivíduos na sociedade política se dá a partir de sua inserção como cidadãos, fruto do reconhecimento de suas necessidades como demandas que a sociedade e o Estado devem enquadrar por meio das políticas sociais.

As diferenciações entre as capacidades estatais² (SKOCPOL, 1985; CINGOLANI, 2013), a amplitude dos benefícios e cobertura e a institucionalização da proteção social na América Latina decorreram tanto da constituição e natureza do bloco no poder, de seu sucesso na condução do modelo de desenvolvimento econômico por substituição de importações, quanto da homogeneidade da classe trabalhadora, capaz de lhe assegurar maior envergadura na disputa por recursos públicos. Contudo, mesmo nos países onde houve um processo mais denso de industrialização, como no Cone Sul, a proteção social manteve as características marcantes de estratificação conjugada com distintos níveis de exclusão, já que predominou, até a década de 1970, o modelo fragmentado de proteção do Seguro Social, restrito aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho e com enorme diferenciação entre os trabalhadores protegidos. A opção pela proteção aos trabalhadores incluídos no mercado formal em sociedades com níveis variados de informalidade define também o grau de exclusão em cada caso.

Os estudos sobre a proteção social na América Latina geraram diferentes classificações de acordo com os critérios e os países estudados, assinalando suas principais características: Mesa-Lago (1978) sublinha o momento na introdução das políticas protetivas e ressalta a característica comum da estratificação; Filgueiras (2005) introduz indicadores de resultados e adiciona à estratificação o grau de

² Skocpol (1985, p. 9) “defines state capacity as whether a state is able to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances”.

exclusão; Martinez-Franzoni (2008) adota a noção de regimes de bem-estar e chama atenção para o papel das famílias na proteção social; Segura-Ubierno (2007) propõe a criação de um índice de esforços na provisão social. As diferentes classificações propostas são agrupadas por Steffen e Côrtes (2018) em três eixos: os estudos que têm como enfoque a cobertura e o gasto social, um segundo grupo que enfatiza a mescla de organizações públicas e privadas na proteção social, e um terceiro que focaliza as capacidades estatais na provisão da proteção social.

Em resumo, todo um esforço foi feito para o desenvolvimento de tipologias que variaram ao longo do tempo, que em alguns casos se sobrepuseram, mas que muitas vezes tomam diferentes países e consideram diferentes aspectos, tornando a comparabilidade uma ausência sistemática. Também diferem metodologicamente de tipologias elaboradas a partir de análises históricas, que deram lugar a construção de tipos ideais, sendo, dessa forma, uma classificação realizada a partir de categorias nominais e/ou indicadores numéricos. Isso levou Gómez (2020) a concluir que tais estudos explicam bem o “como” são os sistemas de proteção social na região, mas não o “porquê” são assim.

Em suma, a política de proteção social deve ser vista como uma metapolítica, na medida em que ela materializa a disputa pela distribuição de recursos públicos, conforma a extensão da comunidade de cidadãos por meio de critérios de inclusão e exclusão, redefine a estratificação social e as relações entre as forças sociais e agentes públicos e privados.

Condições de Emergência da Proteção Social

A compatibilização entre sociedade de massa e economia de mercado também foi tratada por Offe (1983) como consequência do desenvolvimento gradual de dois princípios mediadores, a saber, os partidos políticos de massa e o Welfare State Keynesiano (WSK), o que representou, por um lado, a mercantilização da política e, por outro, a politização da economia privada. No entanto, a contradição constitutiva do capitalismo entre a socialização da produção e a apropriação privada permanece, e a compatibilização entre a democracia de massas e a economia de mercado só ocorreu sob certas condições, que permitiram políticas redistributivas.

A intenção estratégica da política econômica Keynesiana é promover o crescimento e o pleno emprego, e a intenção estratégica do “Welfare State” é proteger aqueles que são afetados pelos riscos e contingências da sociedade industrial e criar uma

medida de igualdade social. Essa última estratégia se torna viável apenas na medida em que a primeira é bem-sucedida, fornecendo os recursos necessários para as políticas de Bem-estar social e limitando a extensão das reivindicações relativas a esses recursos. (OFFE, 1983, p. 378).

Ou seja, um capitalismo organizado que, no entanto, ao desideologizar a política partidária politizando a economia por meio da regulação estatal, termina minando as bases que permitiram a própria compatibilização, elevando a contradição central a um novo patamar. Trata-se, portanto, de uma construção histórica, baseada em condições econômicas e políticas específicas, capaz de introduzir novas contradições ao se mostrar inadequada para atender a novas demandas emergentes.

O WS é considerado uma articulação peculiar de conflitos distributivos, particularmente o conflito entre a lógica do mercado e os princípios de alocação política, entranhados nos arranjos institucionais das políticas sociais em cada sociedade. Uma nova articulação entre o Estado, o mercado e os cidadãos, na qual o Estado assume papel de regulador de relações produtivas e, por meio de imposições fiscais, estabelece as bases materiais da redistribuição, de acordo com o conjunto de direitos atribuídos à comunidade de cidadãos. Nesse sentido, os conflitos passam da esfera da produção para a da reprodução com algum grau de desmercantilização da reprodução (ESPING-ANDERSEN, 1990). Além disso, o WS foi responsável por forjar novos laços em sociedades complexas e por criar um padrão institucional de resolução de conflitos redistributivos, assentando bases para a coesão e integração social.

Para alguns autores, o WS pode ser visto como inerente aos processos de modernização, tendo sido considerado como o componente estrutural mais persistente de tais processos de modernização por Wilensky, (1975) e uma resposta à desorganização das relações sociais provocadas a partir dos processos de industrialização e urbanização (RIMLINGER, 1971), sendo fruto tanto do crescimento econômico como das mudanças demográficas. Nesse sentido, poderia emergir em qualquer condição em que a modernização se processasse, fruto dos fatores assinalados.

Outros autores, como Flora e Alber (1981), no entanto, veem o WS como fruto de uma situação histórica concreta, sendo uma invenção europeia, da mesma forma que o Estado nacional, a democracia de massas e o capitalismo industrial. A cadeia de raciocínio é claramente percorrida: industrialização, grande mudança populacional na direção campo/cidade, ruptura dos laços e redes tradicionais de solidariedade

e integração, grandes unidades produtivas e a criação de grupos relativamente homogêneos de trabalhadores, mobilização e organização da nova classe trabalhadora, evolução da democracia de massas com a criação de partidos operários e socialistas, aumento da produtividade do trabalho e da riqueza acumulada, consolidação de um corpo burocrático estatal e domínio das técnicas administrativas, aumento da intervenção do Estado e criação de mecanismos redistributivos por meio de políticas sociais e institucionalização do conflito industrial e redistributivo.

Apesar das diferenças, há como pontos comuns na explicação da emergência do WS: os processos de industrialização e urbanização, o aumento da produtividade econômica, as transformações nas relações sociais, as relações entre as forças sociais, o papel do Estado na regulação do mercado e na desmercantilização da proteção social. No entanto, nem todo processo de modernização tem os mesmos componentes políticos e culturais, o que explicaria variações na estruturação da proteção social. Alguns autores, que exploramos a seguir, vão analisar mais detidamente o componente político do arranjo social-democrata e do WS, com especial atenção à noção basilar do pacto social interclassista.

Combinando em sua análise histórica componentes estruturais e políticos, as condições para a emergência do capitalismo organizado encontram em Polanyi a afirmação de que o planejamento estatal foi uma reação espontânea da sociedade, um duplo movimento para contrarrestar a destruição provocada pela implantação do princípio liberal da autorregulação do mercado. A reação coletivista é vista como um interesse geral da sociedade, ainda que os resultados tenham sido influenciados pelos interesses das classes envolvidas (POLANYI, 1980, p. 164).

A ideia de um pacto interclasses como construção histórica da social-democracia é defendida por Przeworski (1989), para quem, o compromisso de classes, ao defender na competição eleitoral o bem-estar coletivo, provoca o solapamento da organização dos trabalhadores como classe, levando-os à busca de ganhos econômicos em detrimento de estratégias mais radicais como a destruição da propriedade privada.

Embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos podem obter tal direito via sistema político. Ademais, novamente como cidadãos e não como produtores imediatos, podem intervir na própria organização da produção e na alocação dos lucros. (PRZEWORSKI, 1989, p. 24).

Contrariamente às perspectivas de uma reação interclasses espontânea ou fruto do cálculo racional, Therborn (2014) afirma que a política de classes tem sido um elemento central na modernidade política na Europa, estabelecendo uma clara articulação entre a luta dos sindicatos e o bem-estar. Afirma que os direitos sociais decorrem fundamentalmente da firmeza da classe operária e do temor que esta inspirava não tendo decorrido de pactos sociais.

Los dos movimientos fundacionales del bienestar social en Europa, el período de Bismarck, desde la década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, y la etapa de Beveridge, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1950, no deben nada a los pactos sociales. Tampoco se caracterizó por los pactos el decenio de la gran expansión, desde inicios de los años sesenta hasta comienzos de los setenta. Todos se atuvieron, cada cual, a su manera, al paradigma de los gobiernos como entidades rectoras de la economía y la sociedad. (THERBORN, 2014, p. 135).

Ao contrário, afirma que os pactos europeus recentes são acordos de exclusão social e adaptação ao mercado, sob a égide de políticas de austeridade, ainda que se apliquem a Estados de Bem-Estar consolidados.

Na América Latina, nas últimas décadas, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, (2010) e Hopenhayn *et al.* (2014) têm enfatizado o papel dos pactos sociais e fiscais como condição para a superação das desigualdades regionais. Buscam difundir uma visão de médio e longo prazo que permita construir condições sustentáveis para financiar políticas e programas que reduzam a pobreza e a desigualdade, assegurando plenamente a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais. Supõem alcançar acordos políticos amplos e sustentáveis que assegurem a continuidade de políticas nacionais que materializem os princípios reitores da igualdade de acesso sem exclusão ou discriminação; a universalização progressiva do cuidado, articulando enfoques universais com ações afirmativas seletivas; solidariedade no financiamento com progressividade redistributiva e solidariedade intergeracional; corresponsabilidade entre homens e mulheres, entre famílias e a sociedade (HOPENHAYN *et al.*, 2014, p. 44).

Franzoni e Sánchez-Ancochea (2020), em estudo encomendado pela Cepal, analisam diferentes casos de pactos considerados estáveis e duradouros – Guatemala, Costa Rica, Colômbia, Suécia, Chile –, buscando identificar os fatores catalisadores,

que favorecem acordos considerados significativos. São eles: crises econômicas e insatisfação social; papel do Estado e capacidades estatais; papel da elite econômica e dos movimentos sociais na correlação de forças, mas também apontam fatores relativos a como os problemas são enquadrados e como são construídos compromissos de longo prazo. Para os autores, em todos os casos selecionados, houve acordos e compromissos envolvendo acordos de paz, inclusão da universalização da atenção à saúde, construção de frentes políticas, ou do WS. Não obstante, e apesar das diferenças em relação aos casos estudados, podemos objetar que, na América Latina, apenas no caso da Costa Rica se pode falar em um acordo duradouro e amplo que resultou em inclusão social. Outro país frequentemente lembrado por suas políticas inclusivas, o Uruguai, tem a proteção social dependente menos de pacto social do que da permanente consulta popular sobre as políticas públicas. Mesmo nesses dois países, as políticas de austeridade já colocavam em risco acordos e políticas redistributivas, aumentando a desigualdade social.

No caso do capitalismo brasileiro, O'Donnell (1988a) chamou atenção para o formidável dinamismo econômico combinado com imensas desigualdades sociais, padrões extremamente arcaicos e repressivos de autoridade, inclusive os laços que vinculam Estado e sociedade e as diversas classes e setores sociais entre si. Destaca a grande capacidade de acumulação e modernização produtiva do capitalismo que se assentou em relações repressivas de exploração e dominação; os atores políticos marcadamente autoritários que controlam os recursos públicos; uma burguesia fortemente atrelada ao aparato estatal com ausência de uma cultura republicana; uma forte herança escravagista que permeia a cultura política e inferioriza os trabalhadores; a abundância da mão de obra, heterogeneidade e desorganização do setor popular brasileiro. Ademais, conclui:

Nesse sentido, a relativa ausência do setor popular como sujeito sociopolítico razoavelmente autônomo define a particularidade do modo de ser histórico da burguesia brasileira: uma classe que economicamente conquistou êxitos importantes, mas que se constituiu como um sujeito sociopolítico profundamente autoritário – como de resto o foram todas as burguesias até que a crescente organização e presença política do setor popular as levou para o caminho das negociações e concessões democratizantes. **Que eu saiba, não existe outro caso na história de uma burguesia economicamente tão bem-sucedida, que haja sido tão pouco desafiada social e politicamente.** (O'DONNELL, 1988 a p. 76, grifos nossos).

Como falar de pactos sociais quando todas as condições para tanto estão ausentes? O desenvolvimento de uma cultura da democracia depende da constituição de atores políticos capazes de desenvolver formas de organização e recursos estratégicos que lhes permitam ser incluídos em processos de negociação e pactuação, da capacidade impositiva dos Estados para arrecadar impostos de forma progressiva e implementar políticas distributivas, de um modelo econômico capaz de gerar excedente de forma sustentável, voltada para ampliação do mercado nacional (FLEURY, 2014). Nesse sentido, os avanços na proteção social consolidados na Constituição Federal de 1988 no Brasil não podem ser vistos como fruto de um pacto social, mas de uma conjuntura crítica, na qual as forças sociais conseguiram impor um padrão de direitos sociais que atendia às expectativas da grande mobilização da sociedade, mas que não foi respaldado pela instauração de um sistema tributário progressivo, capaz de dar sustentabilidade às políticas universalistas redistributivas.

Regimes ou Estados de Bem-Estar

Segundo Miles e Quadagno (2002), a literatura que prepondera a partir do final dos anos 1970, ao invés de considerar o WS como um produto inexorável da industrialização, combinando os imperativos de acumulação e legitimação, passou a privilegiar a explicação sobre a diversidade dos WS, a partir da análise das relações de classe, da ação dos partidos políticos e das instituições. “Politics Matters” foi o lema da abordagem que ficou conhecida como “Power Resource Theory” (PRT).

Estudos da PRT identificam a distribuição do poder entre partidos de esquerda baseados na organização dos trabalhadores, por um lado, e as forças políticas de centro e direita, por outro lado, como responsáveis pelo tamanho e impacto distributivo do WS entre países e ao longo do tempo (HUBER; STEPHENS, 2012). Destacam a importância da democracia para que os trabalhadores possam se organizar e os partidos de esquerda possam disputar o eleitorado; fatores imprescindíveis para o fortalecimento de seus recursos de poder e alteração da correlação de forças. Autores como Korpi, Stephens, Esping-Andersen, Palme são vistos como expoentes dessa corrente.

These and a plethora of later studies in this tradition [...] supported the conclusion that major differences in welfare state spending and entitlements among the capitalist democracies could be explained by the relative success of the left parties, particularly Social Democratic parties, aligned with strong trade unions in shaping the democratic class struggle. (MILES; QUADAGNO, 2002, p. 38).

Outra abordagem da política coloca ênfase nas instituições, em uma reação à visão da política apenas como luta de classes e de partidos na sociedade. Theda Skocpol e Peter Evans (1985) trouxeram o Estado de volta às análises políticas, e Immergut (1992) complexificou a análise da PRT ao analisar a dispersão constitucional do poder, ou seja, o insulamento do Executivo em relação ao Parlamento. Dessa forma, demonstrou-se que o efeito das pressões eleitorais dependerá das instituições que se configuram como pontos de veto. Em outros termos, as disputas por poder dependem das trajetórias e das relações institucionais que se materializam em pontos de veto que constroem as possibilidades de ação política.

Esping-Andersen (1990) atribui papel de destaque para a política e as instituições políticas, definindo diferentes arranjos entre Estado, Mercado e Famílias, os quais se constituem em distintos regimes de bem-estar, com diversos graus de desmercantilização da reprodução social. As diferenças entre os WS foram vistas em sua tipologia – Liberal, Corporativista, Social-Democrata – não apenas sob o prisma do gasto público e garantias de titularidade, mas como diferentes lógicas de organização das relações entre Estado, Mercado e Famílias. WS diferem não só na maneira como redistribuem recursos e respondem a iniquidades geradas pelo mercado, mas também nos modos como regulam a distribuição primária que se faz por meio da garantia de salários e empregos, ou seja, regulando as inseguranças que o mercado pode gerar. Ao deslocar a noção de WS para a de *welfare regime* procura captar as regras, instituições e estrutura de interesses envolvidos na proteção social, que nem sempre são ditadas pela predominância do Estado. Ainda que o conceito de desmercantilização tenha sido o mais destacado nessa tipologia, a noção de regulação estatal das inseguranças provocadas pelo mercado é extremamente potente para analisar a proteção social.

Buscando aplicar essa abordagem para analisar a proteção social em países em desenvolvimento, Gough *et al.* (2004, p. 33) distinguem três grupos de *welfare regimes*: “*welfare states regimes, informal security regimes e insecurity regimes*”. Os autores justificam a adoção da noção de regimes para se referir a repetidos arranjos sistêmicos por meio dos quais as pessoas buscam segurança para suas vidas e para seus familiares. Dessa forma, assumindo que os países e as regiões mais pobres não alcançam as condições para falar em WS, afastam-se da noção de direitos e titularidade, buscando encontrar outros arranjos da seguridade. No regime de seguridade informal, identificam um conjunto de condições em que as pessoas não podem razoavelmente esperar satisfazer suas necessidades pela via do acesso aos serviços do estado ou pela via do mercado, dependendo das relações familiares e comunitárias para tanto.

Essa abordagem descentraliza e decolonializa os estudos do WS na medida em que rompe as amarras colocadas pela vinculação estrutural do desenvolvimento da proteção social ao processo originário de industrialização. Parafraseando Bendix (1974, p. 75), a industrialização só começou uma vez, sendo a Inglaterra mais exceção do que modelo. No entanto, ao criar outras categorias mais inclusivas das economias e democracias retardatárias, ocorre um deslizamento teórico que cria um distanciamento entre proteção social, política social e direitos sociais. Ao adotar a noção de segurança na provisão de necessidades básicas, é possível perceber a importância da família, da comunidade e de outras Organizações Sociais (OS) para assegurar a sobrevivência dos pobres. Dessa forma, nega a generalidade da pressuposição ontológica (GOUGH *et al.*, 2004) da política social e dos estudos de política social atrelados ao papel do Estado, como arrecadador, regulador e provedor, circunscrevendo-a a uma forma específica da política social ocidental. Embora utilizando a terminologia de Esping-Andersen de Regimes de Bem-Estar, substituem os pilares da desmercantilização e regulação pela de arranjos sistêmicos de seguridade.

Alternativamente, influenciados pela obra de Amartya Sen (SEN,2000), buscam embasar a política social em necessidades básicas, como sendo aquelas condições universais que permitem tal participação na forma da vida. Gough *et al.* (2004) identificam essas condições como sendo saúde física e autonomia. Já as necessidades intermediárias são aquela variedade infinita de condições que permitem aumentar a saúde física e a autonomia. Outros autores, na mesma linha teórica, definem a dignidade como fundamento último do desenvolvimento, compreendendo os valores e direitos relativos à justiça, à liberdade e à vida. Dessa forma, conectam o desenvolvimento à sustentabilidade do bem-estar, à sustentabilidade econômica e à sustentabilidade ambiental (CASTELL; HIMANEN, 2014).

Estudos sobre a política do “Non-State Social Welfare” (CAMMETT; MACLEAN, 2014) ressaltam os resultados políticos de diversas iniciativas societárias de proteção social sobre as capacidades estatais, prestação de contas (*accountability*) e acesso a serviços sociais (*welfare*). Entretanto, salientam que a provisão não estatal, apesar da enorme diversidade, pode gerar desigualdade no acesso e reforçar iniquidades e diferenças, tornar a prestação de contas mais obscura e complexa, além de afetar o desenvolvimento das capacidades estatais. A importância do estudo é chamar atenção para um fenômeno que se generaliza e apresenta grande variedade geográfica, alta fragmentação e levanta preocupações sobre equidade, sustentabilidade e capacidade de previsão, coordenação e planejamento.

A questão mais importante é que esse marco teórico, ao abandonar a centralidade do Estado, também descarta a cidadania, ou seja, os vínculos políticos e jurídicos que se estabelecem com aqueles que compõem a comunidade de cidadãos, com base em um padrão civilizatório estabelecido nacionalmente e assegurado pelo Estado. Assim, processa-se um descolamento entre princípios éticos e a base material e social da construção das políticas sociais, como parte dos processos de construção da nação, do estado e da comunidade de cidadãos (FLEURY, 2015). Dessa forma, introduzem maior flexibilidade e amplitude na inclusão de variadas formas de proteção social, perdendo, no entanto, o enquadramento político que permite entender tais políticas e ações, para além da provisão de serviços, como normas e instituições entendidos como bens comuns, públicos, universais, não lucrativos, não partidários e não clericais. Tais arranjos são incapazes de forjar vínculos políticos em termos de direitos e deveres, *status* sociais em relação ao reconhecimento e laços impessoais de solidariedade, imprescindíveis ao imaginário da coesão social.

Na América Latina, a aplicação da noção de regime, ao invés de EBS, é defendida por Franzoni (2008) por desvelar o papel da família e, em especial, do trabalho feminino não pago na proteção social.

In a region where people's well-being is deeply embedded in family relationships and is frequently more dependent on female unpaid labor than on public policy, closer attention to how social structures interact with public policy has not only academic interest but policy implications: policy change could improve welfare regime "architectures". (FRANZONI, 2008, p. 67).

Em seu trabalho, a autora reafirma que a vasta maioria da população na região depende de estratégias familiares e comunitárias, e não de acesso ao mercado formal ou a políticas públicas. Procura demonstrar que os arranjos entre Estado, Mercado e Famílias têm implicações políticas em termos das interações, tendências e estratégias de desmercantilização, mercantilização e desfamiliarização da proteção social.

A importância de trazer à luz a questão de gênero nas políticas sociais, tanto em termos do trabalho não pago quanto das interações entre a proteção baseada nas relações familiares com as políticas públicas de transferências de renda, não pode, no entanto, obscurecer a natureza política dos vínculos entre os beneficiários e o Estado, em prol da identificação do mix prevalente na região. Trata-se de nos perguntarmos

em que medida a política pública importa na redução das desigualdades e promoção da cidadania. O estudo de Arza (2015), considerando as pensões não contributivas desde a perspectiva de gênero, conclui que as reformas do sistema de pensões que aumentaram o período de contribuição prejudicaram as mulheres porque elas têm uma trajetória laboral intermitente, enquanto aquelas reformas que estabeleceram pisos mínimos e expandiram as pensões não contributivas favoreceram as mulheres e os homens com trabalhos informais. No entanto, quando os valores das pensões não contributivas não estão vinculados a um padrão como o salário mínimo, elas tendem a ser insuficientes. Se as transferências de renda não estiverem inseridas em uma arquitetura de direitos e garantias, propendem a ser fragilizadas e desfinanciadas em conjunturas recessivas.

A informalidade das políticas e dos programas para os trabalhadores informais e para o trabalho não pago é uma das características que repõe, por meio das políticas sociais, a insegurança, a não exigibilidade, a vulnerabilidade financeira e as incapacidades estatais. Por essas razões, Cecchini e Martínéz (2011) enfatizam a importância de a proteção social na América Latina ter avançado no reconhecimento dos direitos sociais e garantias legais e constitucionais, ainda que tal reconhecimento nem sempre tenha sido traduzido em políticas concretas. Dividem os enfoques da proteção social na América Latina em três grupos: proteção como assistência e acesso à promoção, não contributiva e focalizada nos pobres; posição intermediária entre assistência e acesso à promoção e garantia cidadã, em que se busca articulação entre as transferências focalizadas e as políticas universais; proteção social como garantia cidadã, com transferências e prestações não contributivas com crescente articulação das políticas contributivas e não contributivas em sistemas integrados de proteção social.

Corroborando a importância das garantias legais à proteção social, observa-se que uma consequência da exigibilidade dos direitos em um contexto de fortes restrições econômicas tem sido o aumento exponencial da judicialização na área dos direitos sociais na região, mesmo que o acesso à justiça venha introduzir novos fatores que reforçam prévias estratificações e recursos de poder (FLEURY, 2013). Outra consequência da disjuntiva entre direitos sociais e benefícios sociais é o fato de que passa a existir uma situação de convivência entre um sistema formal e outro informal de proteção social, coexistindo **direitos sem benefícios**, como na falta de acesso aos serviços de saúde, e **benefícios sem direitos**, como em programas assistenciais não garantidos como direitos (FLEURY, 2014a; 2014b), o que torna toda a arquitetura da proteção social fragilizada, já que os titulares se vêm em uma situação de risco e vulnerabilidade permanentes.

Regimes Políticos e Coalizões Reformadoras

Os estudos comparativos das diferentes trajetórias e arquiteturas do WS têm buscado construir argumentos teóricos que possam explicar essas diferenças, inclusive permitindo comparações envolvendo regiões como América Latina, Ásia e África. Haggard e Kaufman (2008) identificam três conjuntos de fatores a serem levados em conta nas análises comparativas: a) a significância das coalizões redistributivas e interesses econômicos; b) o desempenho da economia e suas organizações; c) as instituições e os regimes políticos. As coalizões redistributivas e os interesses econômicos seguem a PRT, tratando de ver em que medida as elites incorporaram ou excluíram as organizações dos trabalhadores urbanos e rurais, de tal sorte que se possa formar uma teia de atores e interesses em torno das políticas sociais. Já o desempenho da economia define a capacidade fiscal do Estado, sendo o alto crescimento uma condição que permite aumentar o gasto social e a cobertura. O regime e as instituições políticas influenciam diretamente as políticas sociais, permitindo ou não a competição partidária e a organização dos grupos de interesse, ainda que o enfoque meramente institucional, apegado às regras do jogo, seja uma explicação limitada. Afirmam, porém, que as condições econômicas e o legado da proteção social influenciam fortemente em como as democracias lidam com os conflitos.

Em suas conclusões, Haggard e Kaufman (2008) relativizam a afirmação de que os sistemas democráticos têm mecanismos que encorajam redistribuição e, por conseguinte, têm sistemas de bem-estar mais amplos e generosos. Argumentam que, em situações de constrangimento econômico e pressão de grupos de interesse, essas expectativas não se cumprem. Por outro lado, em circunstâncias específicas, regimes autoritários podem produzir efeitos distributivos. Ainda, concluem que a política social na América Latina tendo sido criada em consonância com o modelo de Industrialização por Substituição das Importações (ISI), foi profundamente desorganizada quando esse pilar deu lugar a privatizações, competição internacional e reestruturação da economia. No entanto, deixam de considerar que o crescimento econômico na América Latina não representou maior capacidade fiscal, tampouco maior distribuição por meio de políticas de transferência de renda ou de serviços sociais. Seja pela baixa carga tributária e/ou por sua concentração em impostos sobre o consumo ao invés de gravarem o patrimônio e a riqueza, os países latino-americanos se distanciam daqueles da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia, nos quais a desigualdade de mercado é bastante atenuada pelas transferências e serviços oferecidos pelo Estado (CEPAL, 2015).

Huber e Stephens (2012) identificaram constelações de poder que explicariam o desenvolvimento da proteção social nos países desenvolvidos:

The first cluster of power is the balance of domestic class power and party-political power, which is the core explanatory factor in the power resources theory of the welfare state variations in advanced capitalist democracies. The second cluster of power is the structure of the state and state-society relations. The third is transnational structures of power, the complex of relations in the international economy and system of states. (HUBER; STEPHENS, 2012, p. 4).

A adaptação dessa abordagem ao contexto latino-americano requereu entender que a democracia, mesmo sendo considerada pelos autores como o maior determinante da política social igualitária, é uma variável, mas não uma constante na região. Diferentemente dos países europeus, a variável capacidade estatal demonstrou ser crucial para o desenvolvimento das políticas sociais na região. A relação Estado-sociedade também depende do regime político, já que, em regimes autoritários, o Estado ganha maior autonomia e termina por cooptar a classe trabalhadora quando ela apresenta força de pressão suficiente. Finalmente, consideraram que o terceiro *cluster* de poder, a estrutura de poder transnacional, tornou-se o mais importante na América Latina desde a crise da dívida na década de 1980.

É inegável a importância de estudos comparativos que buscam adaptar o marco teórico utilizado para analisar a emergência e a expansão do WS em países europeus para uma situação como a da América Latina, que se diferencia por características econômicas, políticas e sociais. No entanto, é preciso ter em conta a existência de enormes diferenças relativas às economias e sociedades entre os países da região, o que torna bastante impreciso o uso de um mesmo conceito amplo para designar a proteção social latino-americana. Classificações como a de Barrientos (2004), que identifica para a região um regime de bem-estar conservador-informal antes das reformas e liberal-informal depois delas, parecem ter pouca capacidade explicativa posto que são aplicadas a realidades econômica, política e socialmente distintas, inclusive quanto à extensão da proteção social, capacidades institucionais e grau de exclusão. Dessa maneira, reformas como as do Chile, do Brasil e da Colômbia serão tratadas dentro de uma mesma tipologia, quando procuramos demonstrar a diferenciação entre elas a seguir, no próximo item sobre reformas.

A tipologia criada por Filgueiras (2005), mesmo sendo limitada ao estudo de alguns países na região, é adotada por Huber e Stephens (2012) porque permite discriminar melhor e agregar os países não apenas em relação à cobertura e indicadores sociais, mas também em relação à estrutura de classes. Assim, o universalismo estratificado seria fruto de elites rivais em busca de apoio popular, o dualismo sendo resultado da construção pelas elites de mecanismo de cooptação acompanhado pela repressão aos setores populares e os regimes excludentes são um produto de elites predatórias. Ainda assim, faltaria examinar, em cada caso, o que explicaria tais relações de força, para ultrapassar o nível descritivo.

A vinculação da emergência da proteção social na região ao modelo econômico de ISI não pode ser aplicada igualmente a países com desenvolvimentos industriais tão díspares. No caso brasileiro, apesar da condição periférica e de uma industrialização retardatária, o País alcançou transitar da economia exportadora para uma industrialização incompleta, alcançando passar de uma industrialização restringida para uma industrialização pesada (MELLO, 1982). A posição da economia exportadora no contexto internacional pode ser a variável explicativa para a origem precoce e a generosidade da proteção social na Argentina e no Uruguai, possibilitando maior homogeneidade da classe trabalhadora, além da existência de governos comprometidos com a universalização da educação. Não há uma correlação imediata entre o grau de industrialização e o modelo de proteção social, haja vista a singularidade do caso brasileiro, que saiu de uma economia agroexportadora em 1930 para, em 50 anos, tornar-se a 8ª economia industrial no mundo, sem que tenha havido, nesse período, transformação significativa na amplitude da proteção social ou na redução da desigualdade. A recente volta a uma economia basicamente desindustrializada e agroexportadora também não impactou diretamente a proteção social.

Da mesma forma que a industrialização por substituição de importação não pode ser tomada como um fator constante, marcando, de forma direta e linear, a proteção social na região, assim também deve ser matizada a discussão acerca da relação entre regime político e proteção social. A democracia formal, ao permitir maior dispersão do poder, abre possibilidade para o surgimento e ação de atores como os partidos de esquerda que são comprometidos com a redistribuição, para a competição partidária com base em promessas de melhoria das políticas sociais, levando os governos a responderem às pressões dos cidadãos, afirmam Huber e Stephens (2012).

No entanto, Santos (1979) traduz um quase consenso que predominou na análise política brasileira até a Constituição Federal de 1988, associando expansão da proteção social com governos autoritários:

Marcante na evolução brasileira, todavia, é o fato de que os períodos em que se podem observar efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários. Os dois períodos notáveis da política social brasileira identificam-se, sem dúvida, ao governo revolucionário de Vargas e à década pós-1966 [...] No primeiro momento, caracterizou-se a relação entre o poder e o público pela extensão regulada da cidadania. Caracteriza-se o segundo pelo recesso da cidadania política, isto é, pelo não-reconhecimento do direito ou da capacidade das sociedades governar-se a si mesma. (SANTOS, 1979, p. 123).

Um dos primeiros autores a questionar a compatibilização da democracia com o WS na fase atual do capitalismo, Offe (1989) critica os argumentos da inércia institucional, pelos quais se pressupõe que o WS crie a sua própria fonte de apoio político, em parte mediante a ampliação do número de beneficiários, em parte por meio da acomodação ideológica. Tais argumentos supõem uma ação racional da parte de todos os atores envolvidos, o que não se expressa nas derrotas de partidos social-democratas em vários países europeus nem no declínio dos orçamentos do WS, menos ainda na falta de benefícios para suprir as necessidades provocadas pelo crescente desemprego. Ainda, aponta um conjunto de transformações sociais que mobilizam grupos em tornos de conflitos que se situam fora da esfera do WS, como as questões ambientais, feminista, pacifista. Por fim, a predominância de valores libertários, antiestatais e comunitários mina as bases da ideologia que sustentou o WS, com seu componente igualitário-coletivista. A democracia proporciona uma oportunidade maior para que os indivíduos optem pela não cooperação, e conclui: “se o Estado democrático é um Estado do bem-estar, isso não ocorre devido à democracia, mas apesar dela” (OFFE, 1989, p. 297). A produção de bens públicos, incluindo o próprio Estado, requer uma concepção subjacente de semelhança e identidade coletiva para que os agentes individuais transitem de um paradigma econômico para um paradigma sociológico de obrigatoriedade e ordem normativa.

É difícil dar um peso tão grande ao regime político na construção da proteção social na região, já que, se há uma característica marcante na América Latina, ela se refere à instabilidade política, em que se alternam governos autoritários, golpes de Estado, ditaduras e democracias restringidas. Da mesma forma, pode-se questionar acerca das capacidades estatais, já que, na região, predominou uma estatalidade truncada, zonas inteiras do território nas quais a legalidade do Estado não se

aplica integralmente. O Estado, ao empurrar suas populações para a condição de ilegalismos, gera o que O'Donnell (1994) denominou como sendo uma cidadania de baixa intensidade, sendo consideradas pelo autor como democracias delegativas aquelas que não são responsáveis diante dos cidadãos. Na ausência de competição partidária aberta, os partidos de esquerda tiveram a maior parte da sua trajetória atuando na clandestinidade, sem uma penetração massiva na construção da opinião pública. Democracias oligárquicas como as da Colômbia e da Venezuela alcançaram manter-se por muitos anos com restringida competição partidária entre elites e elevado grau de exclusão social.

Para O'Donnell (1988b), mesmo as transições à democracia no Cone Sul, que inauguraram os regimes democráticos no quarto final do século XX, merecem ser diferenciadas em transições por colapso, como no caso da Argentina, ou por pactuação, como no caso do Brasil. A transição por colapso decorre do grau de insucesso econômico e do custo elevado da repressão política generalizada, enquanto na transição pactuada, houve maior sucesso econômico e repressão menos extensiva. A democracia que se inaugura em uma situação de colapso tem menos recursos econômicos e mais liberdade política, e, ao contrário, na pactuação, há melhores condições econômicas, porém, são preservadas estruturas e prerrogativas dos atores políticos e militares da ditadura. Dadas as condições de transição à democracia, podemos considerar que influenciarão na coalizão no poder e na capacidade econômica, demarcando as possibilidades e as características dos sistemas de proteção social.

A literatura sobre proteção social na América Latina não dialoga com a produção sobre regimes políticos na região, assumindo um viés pluralista como única tradução da democracia que poderia ampliar a ação de atores comprometidos com a proteção social. Concordamos, no entanto, com Hirst (1992) quando afirma que não existe “democracia” no singular, o que existe é uma variedade de doutrinas e mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos. Ele defende ainda que uma democracia na qual as organizações corporativas possam competir e negociar, em associação com o Estado, pode superar várias limitações da democracia representativa. Já Reis (1988) enuncia de forma provocativa sua tese de que, no Brasil, falta corporativismo, considerando a necessidade de superar a estratificação da cidadania e ampliar o WS para a população excluída, já que esse não passa de um arranjo institucional em que se inserem os interesses corporativos.

Das Reformas ao Desmantelamento

A crise do modelo econômico da ISI marca o final de um período de construção e expansão da proteção social no Brasil e em vários países da região. A abertura

econômica, o grande endividamento público, a espiral inflacionária, a abertura descontrolada da economia anteriormente protegida, a baixa incorporação tecnológica e a capacidade competitiva da indústria nacionalmente localizada foram todos fatores que impactaram o quadro político na região.

Como parte desse processo, a teia de atores que se articularam em torno dos sistemas de proteção social, como sindicatos e burocracia estatal, teve seu poder reduzido. A partir dos anos 1980, inaugurou-se um período de grandes mudanças na proteção social, e a região se tornou um laboratório de experiências inovadoras, a partir de um conjunto de reformas dos sistemas de saúde e aposentadorias nas décadas de 1980 e 1990 e os programas de Transferências Condicionadas de Renda (TCR) nos anos 2000 e 2010.

Ainda que seja comum a afirmação de que a política importa, a maior parte dos estudos sobre a proteção social na América Latina termina por ver um modelo único de reforma ou padrão de proteção social a partir do esgotamento do modelo de substituição de importações, como se não houvesse espaço para a política nesse contexto. Ao contrário, pudemos identificar modelos paradigmáticos de reformas bastante distintos, a depender do *timing* da reforma em relação aos dois macrofenômenos que impactaram a região: a crise econômica seguida pelas medidas de ajuste e a transição para o regime democrático (FLEURY, 2000). No final do século XX, encontramos que, enquanto na Argentina a reforma do sistema de saúde foi subsequente à transição democrática e concorrente com a crise econômica, no Brasil, ela foi concorrente com a transição democrática e prévia à crise econômica; e no México, a reforma foi concorrente à transição democrática e subsequente à crise econômica.

Cada uma dessas sequências definiu as principais orientações das reformas dos sistemas de saúde, bem como os atores envolvidos nas coalizões reformadoras. Na Argentina, houve uma reforma orientada para eficiência, controle dos fundos e introdução de mecanismos competitivos na gestão das Obras Sociales, com um processo de descentralização sem um desenho comum, mas que desresponsabilizou o governo central. No Brasil, a associação da reforma à transição democrática, impulsionada por forte coalizão de movimentos sociais, levou à criação do Sistema Único de Saúde (SUS) de caráter público, universal, com atenção integral, articulado em uma rede descentralizada com autoridade única, com instrumentos de participação e controle social em cada instância governamental. Já no México, as tentativas de descentralização do sistema de saúde haviam fracassado, devido às inúmeras tensões entre os níveis central e os governos provinciais diante dos conflitos acerca do repasse de recursos e competências. Finalmente, resultou em um programa de descentralização do sistema de saúde pública com vistas ao aumento da cobertura de uma população focalizada,

mas não alcançou todo o sistema de saúde, já que não integrou o Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) ao sistema descentralizado.

Em suma, o mesmo processo de descentralização em cada um dos três países foi impulsionado por diferentes motivos – equilíbrio fiscal na Argentina, empoderamento no Brasil e focalização no México. Outra tendência importante tem sido a privatização dos serviços de saúde, que, no caso do Brasil, já havia se iniciado durante o governo militar, aumentando a dependência do setor público em relação à oferta privada. Mesmo assim, a reforma sanitária brasileira buscou fortalecer o setor público. Já no caso do México, cujos serviços eram majoritariamente públicos, as sucessivas reformas, impulsionadas pela burocracia, buscaram favorecer o setor privado. Em todos os casos, considerando as tendências de descentralização e privatização, os desenhos das reformas distanciaram-se da infraestrutura existente, gerando problemas de provisão e governança, porém, fortalecendo novos atores e interesses das coalizões reformadoras.

A identificação de modelos paradigmáticos de reformas da proteção social nas décadas de 1980-1990 permitiu fugir de generalizações que descaracterizam as diferenças e das especificações que particularizam, sem alcançar possibilidade de uma melhor compreensão analítica. Entendendo as reformas como processos não lineares, mas que implicam idas e vindas, tendo pontos de partida distintos em termos institucionais e políticos, compreendemos que os desenhos das políticas sociais vão além dos arranjos organizacionais e se baseiam em valores e interesses compartilhados por coalizões reformadoras distintas. Assim, foi possível identificar três modelos paradigmáticos na região: o modelo Dual do Chile, o modelo Universal do Brasil e o modelo Plural da Colômbia (FLEURY, 2001).

Os princípios que orientaram o desenho do modelo dual foram o papel subsidiário do Estado, a focalização da política nos pobres, a livre escolha dos consumidores, a coparticipação dos usuários nos custos, a separação de funções de financiamento e provisão, a competição entre seguradores e provedores. A ruptura com o modelo de seguro social, que se expandira e que fez parte da construção do estado social-democrata no Chile, só foi possível pelo fato de a reforma ter se dado na ditadura e sob a orientação liberal de tecnocratas da escola de Chicago. Assim, criou-se um sistema dual com os pobres ficando a cargo dos serviços públicos de pensões e saúde, enquanto os que tinham capacidade contributiva foram deslocados para um setor privado das seguradoras, criado por imposição da política pública.

O modelo universal brasileiro foi fruto da organização de um forte movimento social da área de saúde, que se juntou ao conjunto efervescente de movimentos, sindicatos, partidos políticos e forças sociais que impulsionaram a transição à democracia e

desaguaram na Assembleia Nacional Constituinte. O modelo universal orientou-se pelos princípios dos direitos da cidadania e dever do Estado, acesso universal e integral aos serviços públicos de saúde em um sistema descentralizado e participativo. Trata-se de um duplo movimento de deslocamento e compartilhamento do poder desde o nível central até o local e do Estado para a sociedade.

O modelo de reforma na Colômbia orientou-se pelos princípios da eficiência, livre escolha e competição, como no modelo chileno, mas buscou introduzir um componente de solidariedade que permitisse a progressiva ampliação da cobertura, com um pacote de serviços básicos de saúde previamente determinado. Estabeleceu a separação das funções e competências correspondentes, atribuindo-as a agências e serviços públicos e/ou privados que teriam maior capacidade de exercê-las. Definiu-se como um modelo de pluralismo estruturado, já que articula em uma mesma arquitetura serviços e funções, públicos e privados. A coalizão reformadora que formulou e deu apoio a essa reforma foi composta por técnicos de agências internacionais, burocracia estatal e elites políticas e econômicas locais.

Podemos, pois, concluir que tendências comuns como descentralização e privatização impuseram um cenário reformador, mas foram tratadas de formas bastante distintas, a depender dos regimes políticos e dos atores presentes nas coalizões reformadoras, em conjunturas políticas diversas. Decididamente, a política importa, ainda que a economia imponha constrangimentos que vão se manifestar como limitações no desenho ou como tensões no curso da implantação das reformas. As reformas dos anos 1980-1990, independentemente de seu desenho, tiveram que se enfrentar com enormes restrições financeiras, propagadas pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), acarretando a adoção, pelos governos da região, de medidas de ajuste que levaram a redução do Estado, privatização de serviços e cortes no gasto público. Tais medidas de austeridade foram implantadas mesmo com a crescente demanda por direitos e benefícios em contextos de democratização e com a persistência estrutural da pobreza e desigualdade. A acentuada dependência dos governos nacionais na América Latina de empréstimos internacionais aumentou o poder das IFI, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja agenda neoliberal em defesa do ajuste fiscal com preservação do superávit primário passou a predominar no contexto regional. Como visto anteriormente, os interesses e os recursos políticos transnacionais, ou terceiro *cluster*, tornaram-se, segundo Huber e Stephens (2012), o mais importante fator explicativo das mudanças nas políticas de proteção social a partir de 1980. Ainda que concordando com o argumento dos autores acerca dos constrangimentos impostos pelas IFI em governos com elevados déficits fiscais, não

há como dissociar as forças políticas nacionais da estrutura de poderes transnacionais, em relação ao impacto nas políticas sociais.

A ênfase dos governos nacionais nas políticas focalizadas de combate à pobreza por meio de Transferências Condicionadas foi fortemente apoiada e sustentada financeira e politicamente pelas IFI. No entanto, tais recomendações e pressões internacionais tiveram que se articular aos interesses das coalizões conservadoras nacionais para enfrentar as forças reformadoras locais e setoriais, que buscavam ampliar a proteção social.

No caso brasileiro, a prescrição internacional para eliminação dos sistemas universais de proteção social nas áreas de assistência e na de saúde, substituindo-os pela exclusividade das políticas focalizadas no combate à pobreza, encontrou forte resistência dos reformadores e apoios de elites empresariais e políticas. Com direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988, foi forte a resistência dos reformadores, suportada por uma coalizão envolvendo intelectuais, gestores e governos municipais, partidos de esquerda, movimentos sociais e atores inseridos na arquitetura participativa dos sistemas. Se bem houve enormes restrições financeiras, com consequências para a perda da qualidade dos serviços, também houve avanços em relação à universalização da cobertura, aumento das capacidades estatais e estruturação da rede de serviços. A resultante foi um WS *mix*, com sistemas e políticas universais em programas focalizados. Assim, foi desfeita a polarização entre focalização *versus* universalização proposta pelas IFI, e programas dirigidos ao combate à pobreza puderam, em grande medida, ser inseridos na institucionalidade da proteção social em sistemas universais. Em suma, o nível de benefícios, o grau de universalização e a transformação de benefícios assistenciais em direitos de cidadania dependem da correlação de forças, e não só da escassez de recursos. Propostas tecnocráticas de pacotes de um universalismo básico, em uma inusitada articulação da formulação prescritiva de técnicos do BID (MOLINA *et al.*, 2006), e assumida como estratégia incremental desejável por analistas políticos, como Huber e Stephens (2012), devem passar pelo embate das forças políticas nacionais antes de serem implementadas.

A partir da crise do capitalismo nos anos 1980 e das medidas tomadas para enfrentá-la na economia global, adquiriu centralidade no debate sobre o futuro do WS o tema das mudanças nas relações entre capitalismo, democracia e cidadania, tendo como objetivo as transformações recentes em todos os componentes da tríade Estado-nacional, mercado capitalista e cidadania, que caracterizaram a construção da modernidade ocidental e geraram a democracia de massas, o mercado regulado e as políticas distributivas do WS. A globalização da economia levou à desterritorialização

da produção e à circulação de mercadorias e de capitais, em uma fase de predomínio da lógica de acumulação financeira, dissociando o mercado da dimensão nacional, sob a qual se exerce o poder político estatal. A ausência de regulação da movimentação internacional do capital financeiro e o poder concentrado das grandes corporações transnacionais reduziram o poder de taxação e controle dos Estados, o que ameaça a legitimidade dos governos, incapazes de responder às demandas cidadãs e garantir os direitos de proteção social. A partir de então, cresceu a oposição entre o que Streeck (2011) denominou como o “povo do mercado” e o “povo do Estado”, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas distributivas ameaçadas com o corte de gastos públicos e retrocessos na trajetória do WS. Políticas inflacionárias, aumento do débito privado e público, políticas de austeridade e de liberalização financeira foram implementados diante dos ciclos de crise econômica que se tornaram mais rápidos.

Yet democracy is as much at risk as the economy in the current crisis, if not more. Not only has the “system integration” of contemporary societies – that is, the efficient functioning of their capitalist economies – become precarious, but so has their “social integration”. With the arrival of a new age of austerity, the capacity of national states to mediate between the rights of citizens and the requirements of capital accumulation has been severely affected. (STREECK, 2011, p. 25).

As consequências dessas transformações são apontadas como produzindo severas restrições nas bases de sustentação do modelo social-democrata, que havia possibilitado a incorporação das lutas pela expansão da cidadania e pela redistribuição da riqueza produzida. Ao contrário, predomina a ideologia neoliberal, cujos valores do individualismo e da meritocracia são incapazes de evitar o esgarçamento da coesão social, propiciando a emergência de articulação das insatisfações populares por líderes populistas, que tentam responder e canalizar a insatisfação popular com os governantes, diante do aumento das desigualdades, do desemprego, da exclusão social e do retrocesso nos sistemas de proteção social, por meio de um discurso conservador e chauvinista, que incita à polarização e à violência.

A disjuntiva entre capitalismo e democracia, atenuada no capitalismo regulado por meio das políticas de proteção social, manifesta-se, na conjuntura atual, também nas economias centrais e democracias consolidadas, aproximando-as da problemática sempre presente nas economias em desenvolvimento e democracias retardatárias. O processo de desdemocratização ocorre, seja em democracias eleitorais consolidadas,

seja em democracias emergentes, cujos projetos de inclusão social se tornam insustentáveis ante a restrição do político, como reino da liberdade da ação coletiva na transação de conflitos sob normas coletivamente aceitas. Impõe-se um regime de verdade – austeridade – no qual imperam os interesses do mercado, sem espaço para que os Estados cumpram a função de capitalista geral, capaz de deslocar o conflito produtivo e preservar a hegemonia pela implantação de medidas redistributivas. Fraser (2017) aponta que o aprofundamento do neoliberalismo progressivo só está sendo possível com sua transmutação em populismo autoritário.

Habermas (2013) concorda com o diagnóstico feito por Streeck e crê que o maior mérito de sua análise foi ter provado que a imposição de endividamento aos Estados pelos organismos internacionais só beneficia o mercado e aprofunda a crise. No entanto, critica a visão pessimista e, de certa forma, fatalista sobre a desdemocratização, apoiando-se em dois argumentos. Por um lado, porque a solução proposta por Streeck passa pelo fortalecimento dos Estados Nacionais para aumentar a capacidade de regulação dos mercados, o que lhe parece uma opção nostálgica. A internacionalização é um fato que tem beneficiado o mercado, mas deveria ser o caminho também para o fortalecimento da cidadania. Enquanto a economia está globalmente integrada, a política está fragmentada e deveria buscar formas de maior cooperação internacional para fazer frente a esta defasagem. Por outro lado, afirma:

Más bien, tengo la impresión de que Streeck subvalora el efecto candado de las normas constitucionales válidas no sólo desde el punto de vista jurídico sino también del complejo democrático existente de hecho: la persistencia de las instituciones, reglas y prácticas familiarizadas y asentadas en culturas políticas. (HABERMAS, 2013, p. 38).

Além da crença no vigor da institucionalidade democrática, abrem-se novas possibilidades para pensar a cidadania global, para além do seu encapsulamento à dimensão nacional, quando o poder político e o mercado já se desterritorializaram. Balibar (2012) afirma a respeito:

Indeed, the nation, or the national identity, however effective it has been in modern history, is only one of the possible institutional forms of the community of citizens, and it neither encapsulates all of its functions nor completely neutralizes its contradictions. (BALIBAR, 2012, p. 438).

Estamos muito longe de vislumbrar uma cidadania universal, quando, ao contrário, aumentam as restrições a imigrantes mesmo em países europeus, cuja tradição iluminista os tornara favoráveis à defesa dos direitos humanos. No entanto, cresce também um debate internacional sobre o aumento das desigualdades e a impossibilidade de as pessoas encontrarem formas de enfrentamento dos riscos a partir de sua inserção nos mercados de trabalho atuais. As proposições de uma renda mínima de cidadania e de maior taxaço das grandes riquezas se avolumam, ainda que sejam traduzidas de formas muito distintas, em cada conjuntura nacional.

Em relação ao WS maduro, foram superadas as previsões iniciais sobre sua inviabilidade, sendo substituídas por propostas de sua readequação à realidade mutante, considerando não apenas os aspectos econômicas e fiscais como também o aumento do desemprego, a transição geracional e as enormes transformações impostas pela incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. Para alguns autores (ESPING-ANDERSEN *et al.*, 2002; HEMERIJCK, 2013), trata-se de estabelecer um novo contrato social capaz de gerar o que denominam um WS ativo, ou um novo paradigma para o investimento social, envolvendo o retorno das pessoas ao trabalho, estabelecendo um novo contrato de gênero e idade, centrando os investimentos na infância. Entusiastas do novo paradigma salientam a importância do investimento no capital humano por meio de políticas ativas de trabalho em diferentes fases da vida, compatível com uma economia baseada no conhecimento, com permanentes requerimentos de competências renovadas.

Se bem acertam no diagnóstico, equivocam-se ao crer que as medidas de investimento em capital humano são capazes de fazer frente a uma questão estrutural da dinâmica da acumulação capitalista que gera cada vez mais informalidade, pobreza e desigualdade social. Trata-se de uma transformação não só no mercado de trabalho como também na composição da classe trabalhadora, gerando o que Standing (2014) denominou precariado. Processos de “uberização” no capitalismo de plataforma introduzem enorme heterogeneidade na composição da classe trabalhadora nas economias centrais e periféricas, distanciando-a daquela que esteve na origem do WS e na sua expansão. Portanto, tanto do ponto de vista das capacidades do Estado em relação à regulação e taxaço quanto em relação à composição da classe trabalhadora, houve mudanças que afetam profundamente as condições institucionais da proteção social.

O trabalho seminal de Pierson (PIERSON, 1994, 1996, 2001) critica a exclusividade dada a ideologia e partidos nas análises políticas mais recentes da proteção social, afirmando que a institucionalização do WS provoca mais retornos em apoio a sua manutenção, decorrentes da trajetória de dependência – *path dependence* –, o que torna reformas radicais, independentemente das ideologias, menos prováveis de ocorrer nas

democracias. Como o WS se tornou tão grande nas democracias centrais que distribui benefícios para quase todos, a maioria dos eleitores é favorável a um WS generoso, o que torna o custo político das reformas, com redução do padrão de benefícios, muito alto para os políticos que querem se reeleger. Apesar das críticas aos pressupostos do argumento estritamente institucionalista, que assume a existência de cálculos racionais e ligações causais entre eleitores e políticos, a contribuição de Pierson se tornou um marco nos últimos 25 anos (JENSEN *et al.* 2019). Pierson (2001) assume que o WS retém considerável legitimidade como uma fonte de estabilidade social e garantidor dos direitos básicos da cidadania, mesmo em situações de restrições econômicas. O apoio ao WS é visto sob os parâmetros da intensidade e generalidade, ou seja, a capacidade de os eleitores defenderem o padrão atual já que são difusos os benefícios da sua retração (*retrenchment*), enquanto a generalidade diz respeito à amplitude dos beneficiários no seio da sociedade. Maiores intensidade e generalidade atuam como fatores que dificultam as medidas de austeridade e retração do WS. No entanto, a precarização do trabalho no capitalismo de plataformas, fator não considerado por Pierson, tende a reduzir a importância tanto dos fatores de intensidade e quanto de generalidade na defesa da manutenção do padrão de benefícios mesmo em sociedades de democracias e sistemas de proteção social consolidados.

Outro fator que é apontado como capaz de reduzir o impacto das reformas propostas é identificado como *institutional stickiness*, ou seja, como a institucionalidade criada na expansão do WS gera uma aderência e capacidades de vetar propostas radicais:

By stickiness I have in mind two features of developed polities that reinforce the electoral obstacles to radical reform: formal and informal “veto points”, and “path dependent” processes, which in many cases tend to lock existing policy arrangements into place. Each of these characteristics pushes reform agendas in the direction of incremental adjustments to existing arrangements. (PIERSON, 2001, p. 414).

Apesar dos fatores de resistência a reformas radicais acima, Pierson identifica como dimensões comuns da reestruturação do WS: a remercantilização, que diz respeito à relação entre o público e o privado na provisão da proteção social; a contenção dos gastos, que leva ao desfinanciamento das políticas sociais; e a recalibragem, que utiliza instrumentos de racionalização e atualização dos programas em face das demandas atuais. O autor considera que o impacto dessas dimensões será diferente em distintos

WS, dado à dependência da trajetória, o que leva a diferenças na adesão institucional e na mobilização dos eleitores. Existem, no entanto, distintas formas sistêmicas de retração do WS:

Pierson distinguishes four forms of systemic retrenchment. One way of systemic retrenchment is to defund the welfare state, that is, to change fiscal policies in a way that jeopardizes the generation of high revenues necessary to pay for generous social policies. A second option is to change public opinion by emphasizing goals of free entrepreneurship, individual responsibilities or free choice. This would, in the long run, weaken the support of a large welfare state. Third, governments may try to change the institutional rules governing the welfare state, for example, by decentralizing policies to lower levels of government. And finally, weakening important pro welfare interest groups may also result in welfare state retrenchment in the long run as the rules of the game have changed. (JENSEN *et al.*, 2019, p. 684).

Se considerarmos a situação dos Estados de Bem-Estar nos países da América Latina, tomando os pioneiros com universalismo estratificado ou os regimes duais, como o Brasil, encontramos inúmeras fragilidades institucionais que favorecem o desmantelamento. Utilizando a argumentação de Pierson, vemos que a incapacidade de generalização pela universalização dos benefícios restringe os beneficiários a um contingente minoritário, inviabilizando a mobilização de uma oposição sistemática às reformas. Ademais, a persistência da combinação de diferentes graus de exclusão com estratificação reduz os direitos à condição de privilégios, fragmentando as demandas e a intensidade da resistência às reformas. A ideia de acabar com direitos tem um custo eleitoral alto, mas a eliminação de privilégios é socialmente justificada. Finalmente, a estratificação implica fragmentação institucional e debilitamento das capacidades estatais, com diferentes programas e instituições para diferentes benefícios, de acordo com uma cidadania estratificada. Nesse caso, a adesão institucional é fortemente debilitada em sua capacidade de vetar propostas de reformas mais radicais.

Os meios de retração apontados – desfinanciamento, valorização do individualismo, desresponsabilização e enfraquecimento dos defensores do EBS – têm sido sistematicamente utilizados na desmontagem do sistema de proteção social

brasileiro, combinados com diferentes estratégias de desmantelamento. É preciso ter em conta que, em um mesmo país, as diferentes políticas e setores da proteção social possuem distintas institucionalidades, trajetórias, rede de apoiadores, interesses contrários, capacidades de resistência, além de condições legais diferenciadas. Torna-se, portanto, imprescindível analisar cada um dos componentes da proteção social para identificar, para além de tendências de desmantelamento comuns as suas especificidades, que dizem respeito tanto às fragilidades de cada uma das políticas e instituições como suas capacidades políticas, legais e administrativas que definem suas resiliências ao desmantelamento. Os meios de retração da proteção social e as estratégias de desmantelamento incidem sobre políticas e instituições concretas, aproveitando-se de suas fragilidades e do contexto econômico e político vigente.

Para finalizar, é preciso ter em conta que o desmantelamento, no caso dos países de democracias retardatárias, tem um caráter distinto dos sistemas de WS maduros. Enquanto, no último caso, a origem e a expansão da proteção social consolidaram sistemas institucionais que apresentaram maior resiliência no enfrentamento da crise na fase atual do capitalismo, nos países de economias dependentes e democracias retardatárias, a institucionalização da proteção social ocorreu simultaneamente às tentativas de desmantelamento, em uma trajetória com idas e vindas, avanços e limites que restringem a eficiência e a racionalidade, subvertendo as bases de apoio, a capacidade estatal e a aderência institucional.

Outra singularidade diz respeito à existência de interesses mercantis, cuja acumulação se realiza no campo da proteção social. Estes, muitas vezes, desenvolveram-se subsidiados por políticas públicas e dependentes dos fundos públicos. Em um mercado com baixa capacidade de consumo, a expansão desse setor só se dá com crescentes articulações com o setor público e ferrenha disputa pelos fundos públicos. Dessa forma, a suposição de um sistema público que desmercantiliza a proteção social deve ser substituída pela noção de um sistema público que viabiliza a mercantilização, a não ser que os interesses públicos se imponham politicamente.

Um fato importante é a implantação dos sistemas de proteção social concomitantemente ao deslocamento dos conflitos desde a luta de classe até as lutas por uma cidadania diversificada, em função dos embates em torno de temas identitários, como raça, gênero, identidade sexual, exclusão social e territorial. Ainda que tais conflitos se sobreponham às formas de dominação classista, não se esgotam neste enquadramento e requerem novos marcos. São, sem dúvida, profundamente afetados, para não dizer reproduzidos, por meio das políticas de proteção social. No entanto, raramente se articulam em termos de pautas que possam alterar as políticas de proteção em direção a um novo modelo de EBS.

Considerações finais

As mudanças na proteção social, que buscam a universalização dos direitos sociais de cidadania, realizam-se por meio de processos, simultâneos, sequenciais ou até mesmo antagônicos, de subjetivação, constitucionalização e institucionalização (FLEURY, 2009). A subjetivação diz respeito à constituição do ator político ou coalizão reformadora, capaz de impulsionar um processo de ampliação da proteção social. A constitucionalização é o movimento de criação de uma base legal, que torne os benefícios direitos sociais exigíveis. A institucionalização é a criação das capacidades estatais que permitem transformar os direitos na lei em direitos em exercício. Tais dimensões da mudança social podem ser sinérgicas, incrementais e sequenciais, mas a hipertrofia de cada uma delas tem consequências deletérias no processo de mudança social, tais como a negação do papel do Estado, a judicialização e a burocratização. Ademais, a incompletude de cada uma dessas dimensões fragiliza a arquitetura e a dinâmica da proteção social, constantemente ameaçada por poderosos interesses que disputam o fundo público contrapondo-se às medidas redistributivas, e propugnam pelas políticas de austeridade e mercantilização. Tais fragilidades e ameaças implicam a permanente reconstrução da proteção social, em termos políticos, legais e institucionais, requerendo a capacidade de mobilização de novas subjetividades, articuladas ao redor de uma utopia democrática e uma construção social sob a lógica solidária do comum.

O modelo que construímos para análise das dimensões da mudança política em direção a uma reforma um EBS universalista, envolvendo as dimensões da subjetivação, da constitucionalização e da institucionalização, poderia ser também explicativo dos processos atuais de desmantelamento da proteção social a que estamos assistindo?

Se considerarmos a frase pronunciada em uma entrevista por Margareth Thatcher, afirmando que a economia é um método, mas que queremos é mudar coração e mente, temos clareza que o neoliberalismo é um projeto de hegemonia que busca construir sujeitos políticos aderentes aos valores individualistas, competitivos e meritocráticos. O sucesso desse processo de construção de hegemonia faz com que o domínio de classe seja alcançado com a construção de um consenso interclassista em torno desses valores, mediado pela permanente e concreta realidade da coerção em relação às posições contrárias. Tal correlação de forças impulsiona processos de retrocesso da proteção social justificados sob a crítica à intervenção estatal, aos privilégios e a falta de uma construção social baseada no mérito daqueles que se destacaram na competição por seus resultados.

Em relação à desconstitucionalização, o retrocesso na proteção social requer a presença de um governo capitaneado por lideranças populistas autoritárias, apoiadas por representantes no Parlamento, que alcançam maioria eleitoral canalizando a insatisfação popular em relação à frustração de suas expectativas de consumo e ascensão social, com a promessa de que poderão reverter tal situação se autorizados pela maioria a investir contra a institucionalidade democrática e a proteção social. A desconstitucionalização se processa dentro da legalidade democrática, mesmo que materialize uma desdemocratização, com a perda de direitos e benefícios sociais para a população que mais depende das políticas e programas de proteção social.

Por fim, em relação à dimensão da institucionalização, são aplicadas as diferentes estratégias de dismantelamento de políticas públicas, apontadas por Bauer e Knill (2014) no âmbito da mudança política. Eles identificam distintas estratégias que variam de acordo com combinações do processo decisório como nível de visibilidade. São elas: dismantelamento por *default* – não decisão e baixa visibilidade; dismantelamento por mudança de arena – decisão ativa e baixa visibilidade; dismantelamento por ação simbólica – não decisão e alta visibilidade; dismantelamento ativo – decisão ativa e alta visibilidade.

Nosso modelo de análise das reformas como processo de mudanças de políticas públicas, no entanto, insere as estratégias institucionais de dismantelamento como parte de um processo de construção de hegemonia, o que coloca as instituições e as políticas públicas como arena política, e, também, como atores de mudança ou resistência, a depender de seu alinhamento com as forças que disputam poder na sociedade e no Estado.

Finalizamos com a noção de que a desmontagem da proteção social que assistimos atualmente impossibilita a construção de um povo, impedido de tê-lo por meio de políticas públicas que denegam os direitos sociais da cidadania e metodicamente destroem as capacidades estatais para assegurá-los.

A universalização da proteção social entre nós vai requerer a construção de um sujeito político que expresse uma coalizão social policlassista, incorporando as lutas identitárias às demandas dos trabalhadores formais organizados corporativamente e principais beneficiários do sistema de aposentadorias e pensões. Combater a desigualdade produzida pelo mercado deve ser o princípio estruturante da proteção social, evitando que esta seja contaminada e reproduza na sua institucionalidade tais desigualdades.

A luta contra-hegemônica deve ser central nesse processo político-cultural de subjetivação, no qual os valores da proteção social como bem público fruto da solidariedade sobreponham-se aos do individualismo possessivo e competitivo, da

meritocracia como solução aos problemas estruturais da pobreza e da desigualdade. A materialização desses valores em práticas e instituições que construam o comum será indispensável para dar sustentabilidade à construção da seguridade social universal.

Os direitos sociais universais expressam a igualdade básica da cidadania, o que, em sociedades tão desiguais como as latino-americanas, transforma um projeto reformador baseado nos princípios igualitários da justiça e redistribuição social em uma proposta que desestabiliza as estruturas de dominação, repudiando situações que as reproduzem. Neste último caso, situa-se a transliteração do direito universal à saúde em cobertura universal, destituindo o benefício do *status* igualitário de cidadania, do direito legalmente exigível, da relevância pública, da regulação estatal e da participação social. A conjuntura pós-pandemia retoma a importância da ação estatal para coordenação, regulação e provisão de bens públicos, visto que o mercado é incapaz de fazê-lo.

A institucionalidade da proteção social tem sido fragilizada por sua fragmentação setorial o que limita a sua força no interior da administração pública, pulveriza as lutas setoriais e aumenta a competição entre as políticas sociais pelos recursos escassos. Além disso, o atrelamento do padrão de benefícios ao mundo do trabalho formal gera hierarquias que inferiorizam alguns beneficiários e provedores. Tal aderência da proteção social a um mundo do trabalho formal sempre foi promotora da estratificação e exclusão em sociedades nas quais predomina enorme heterogeneidade na composição da força de trabalho. As transformações atuais na esfera da produção e do trabalho exigem uma total transformação deste enquadramento, o que configura como uma conjuntura crítica, prenha de inovações.

A incorporação de pautas identitárias e ambientais às lutas pela democratização das democracias introduz requisitos de ampliação e singularização dos sistemas de proteção social, inclusão do cuidado como benefício, políticas de proteção e formação de cuidadoras, políticas e ações afirmativas, além de articulação das políticas sociais com políticas ambientais, que são determinantes da qualidade de vida.

Finalmente, trata-se de entender a conjuntura atual como crítica, o que impõe enormes limitações e desafios diante do desmonte perpetrado por meio do desfinanciamento, da mercantilização e da destruição de capacidades estatais, mas também como uma oportunidade para construção de propostas inovadoras e uma nova base social para dar sustentabilidade às políticas sociais. Uma nova proteção social é não só possível como também imprescindível!

Referências

ARZA, C. *The gender dimensions of Pensions Systems: Policies and Constraints for the Protection of Older Women*. Discussion Paper, No 1. New York: UN Women, 2015.

BALIBAR, E. The ‘impossible’ community of the citizens: past and present problems. *Environment and Planning D: Society and Space*, [s. l.], v. 30, n. 3, p. 437-449, 2012.

BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. In: GOUGH, I.; WOOD, G. *et al. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 121-168.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for comparative analysis of policy change: measurement, explanation and Strategies of Policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2014.885186>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BENDIX, R. *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1964.

BENDIX, R. *Trabajo y autoridad en la Industria: las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización*. Buenos Aires: Eudeba, 1966.

BEVERIDGE, W. *Las Bases de la Seguridad Social*. México D.F: Fondo de Cultura Económica; 1987.

BEVERIDGE, W. *Social Insurance and Allied Services*. Report by Sir William Beveridge. London, HMSO, 1942.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

CAMMETT, M.; MACLEAN, L. (ed.). *The Politics of Non-state Social Welfare*. New York: Cornell University Press, 2014.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELL, M.; HIMANEN, P. *Reconceptualizing Development in the Global Information Age*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2014.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL, 2011.

CHHACHHI, A.; STANDING, G. Understanding the Precariat through Labour and Work. *Development and Change*, [s. l.], v. 45, n. 5, p. 963-980, 2014.

CINGOLANI, L. *The State of the State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper UNU-MERIT 2013-053, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/ABSTRACT/?id=5017>. Acesso em: 15 fev. 2020.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, Nações Unidas, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/G8FSRs>. Acesso em: 15 fev. 2020.

D'ANDREA, T. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeitas e sujeitos periféricos. Dossiê Subjetividades Periféricas. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 19-36, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300202000010005>. Acesso em: 17 ago. 2021

DAHL, R. *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAMATTA, R. Brasil: Uma nação em Mudança e uma Sociedade Imutável? Considerações sobre o dilema brasileiro. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 204-219, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. (ed.). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FILGUEIRAS, F. *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises, and aftermath of universal, dual and exclusionary social states*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development for Social Development, 2005.

FLEURY, S. ¿Es posible la construcción de Estados de bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática. In: HOPENHAYN, M. et al. *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*. Santiago: CEPAL, 2014. p. 161-170.

FLEURY, S. Building Democracy in an Emerging Society: Challenges of the Welfare State in Brazil. In: PIETERSE, J. N.; CARDOSO, A. (ed.). *Brazil Emerging: inequality and Emancipation*. London: Routledge, 2014. p. 11-31.

FLEURY, S. Direitos Sociais e Restrições Financeiras: Escolhas Trágicas sobre Universalização. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 18-30, 2011.

FLEURY, S. Dual, Universal or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia. In: MOLINA, C. G.; DEL ARCO, J. N. (ed.). *Health Services in Latin America and Asia*. Washington, DC: IDB, 2001. p. 3-36.

FLEURY, S. *Estados sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1994.

FLEURY, S. et al. *Right to Health in Latin America: beyond universalization*. Santiago de Chile: CEPAL, United Nations. Santiago, 2013. Series Financing for Development.

FLEURY, S. La expansión de la ciudadanía. In: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (org.). *Inclusión social y nuevas ciudadanía: Condiciones para la convivencia y seguridad democrática*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 2003. p. 167-194.

FLEURY, S. Reshaping Health Care System in Latin America: Towards Fairness? In: FLEURY, S.; BELMARTINO, S.; BARIS, E. (ed.). *Reshaping Health Care in Latin America: a comparative analysis of Health Care Reform in Argentina, Brazil, and Mexico*. Ottawa: IDRC; 2000. p. 225-262.

FLEURY, S. Retomar o debate sobre a Reforma Sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 472-480, 2009.

FLEURY, S. Review of The Politics of Non-state Social Welfare. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 57, n. 3, p. 177-180, 2015.

FLEURY, S.; MOLINA, C. Modelos de Protección social. *In: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: INDES; 2002. p. 3-6.

FLORA, P.; ALBER, J. Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe. *In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. The development of the welfare states in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Press; 1981. p. 37-65.

FRANZONI, J. M. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Market, Families and Policies. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

FRANZONI, J.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. *Pactos sociales al servicio del Bienestar en América Latina y el Caribe: ¿qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?* Documento de Proyectos 2020/169. Santiago: CEPAL, 2020.

FRASER, N. Progressive neoliberalism versus reactionary populism: a Hobson's choice. *In: HEINRICH G. H. (ed.). The Great Regression*. Cambridge: Polity Press, 2017. p. 39-43.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*. London: Verso, 2003.

GÓMEZ, M. U. From social insurance to poverty relief: avatars of social protection in Latin America. *In: BADA, X.; RIVERA-SÁNCHEZ, L. The Oxford Handbook of the Sociology of Latin America*. New York: Oxford University Press; 2020. p. 1-18.

GOUGH, I. *et al. Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HABERMAS, J. ¿Democracia o Capitalismo? *Nueva Sociedad*, [s. l.], n. 246, p. 32-46, 2013. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/democracia-o-capitalismo/>. Acesso em: 10 jan. 2018.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. *Development, Democracy, and Welfare States*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HELD, D. Autonomia e Cidadania. *Perspectivas*, São Paulo, v. 22, p. 201-231, 1999.

HEMERIJCK, A. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HIRST, P. *A Democracia representativa e sus limites*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1990.

HOLSTON, J. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press; 2008.

HOPENHAYN, M. *et al. Pactos Sociales para una Protección más inclusiva*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2014. Serie Seminarios y Conferencias n. 76.

HUBER, E.; STEPHENS, J. *Democracy and the left – social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

IMMERGUT, E. *The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France and Sweden, 1930-1970*. New York: Cambridge University Press, 1992.

JENSEN, C.; WENZELBURGER, G.; ZOHLNHOFER, R. Dismantling the Welfare State? After Twenty-five years: What have we learned and what should we learn? *Journal of European Social Policy*, [s. l.], v. 29, n. 5, p. 681-691, 2019.

KOWARICK, L. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

MACHADO DA SILVA, L. A. Da Informalidade à Empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Cadernos CRH*, Salvador, n. 37, p. 81-109, jul/dez. 2002.

MALLOY, J. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal Editores, 1986.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar; 1967.

MARTINEZ-FRANZONI, J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

MELLO, J. M. C. *O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MESA-LAGO, C. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

MILES, J.; QUADAGNO, J. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, [s. l.], v. 76, n. 1, p. 34-57, 2002.

MOLINA, C. G. (ed.). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, G. Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988a. p. 72-90.

O'DONNELL, G. Transições, Continuidades e alguns Paradoxos. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988b. p. 41-71.

OFFE, C. A democracia contra o Estado do bem-estar? In: OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989. p. 269-318.

OFFE, C. A Democracia Partidária Competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 29-51, 1983.

PIERSON, P. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.

PIERSON, P. 'The New Politics of the Welfare State'. *World Politics*, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-79, 1996.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus; 1980

PZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REIS, F. W. Consolidação Democrática e Construção do Estado. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 13-40.

RIMLINGER, G. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley y Sons, Inc, 1971.

ROSTOW, W. W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

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: Editora Schwarcz, 2000.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

STEFFEN, M. W.; CÔRTEZ, S. V. Understanding social protection systems in Latin America and the Caribbean: Typologies and efforts of classification. *Sociology Compass*, [s. l.], v. 12, p. e12634, 2018.

STREECK, W. The Crisis of Democratic Capitalism. *New Left Review*, [s. l.], v. 71, p. 5-29, 2011. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism>. Acesso em: 10 jan. 2018.

THERBORN, G. Los pactos en la teoría y en la historia social de Europa y la política de los Estados de bienestar: algunas experiencias. In: HOPENHAYN, M. *et al.* (ed.). *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*. Santiago: CEPAL, 2014. p. 134-140.

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