

ANEXO VII

*Produto Técnico: Policy Brief*

ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: CAPACIDADES DE BEM-ESTAR NA AMÉRICA LATINA

- ❖ Os Estados de Bem-Estar ou Sistemas de Proteção Social na América Latina ainda não foram suficientes para superar problemas estruturais como a alta informalidade no mercado de trabalho (48,5% da população na informalidade em 2019) e a pobreza da população (30,5% da população na pobreza). Nesse cenário, tanto o mercado quanto Estado desempenham papéis subsidiários na sociedade, cabendo majoritariamente à rede de apoio familiar, comunitária e até mesmo internacional a manutenção de esquemas de proteção social.
- ❖ Na América Latina, as economias seguem em declínio desde 2018 e, com os efeitos econômicos e sociais desencadeados pelo COVID-19, as já elevadas desigualdades da região se aprofundaram (entre 2019 e 2020, estima-se que 28 milhões de pessoas ingressaram no estrato de baixa renda)⁶⁷. Em tal conjuntura, sem previsão clara de recuperação do mercado e com sistemas de proteção social ainda caracterizados pela fragmentação e baixa cobertura, destaca-se a capacidade do Estado em implementar políticas públicas territorialmente, atendendo universalmente populações de diversas regiões.
- ❖ Através de uma pesquisa comparativa com 17 países latino-americanos e 34 variáveis associadas a 6 dimensões que refletem o papel do mercado, das famílias e do Estado nos sistemas de proteção social, identificaram-se 4 grupos de países e seus respectivos regimes de bem-estar, destacando os efeitos das capacidades estatais.

A Pergunta a ser Respondida

A tradição de estudos comparativos sobre os Estados de Bem-Estar é de 1958⁶⁸. Desde então, desenvolveram-se diversas tipologias destacando as interações gerais entre Estado, Mercado e Famílias através de dimensões analíticas focadas na capacidade do Estado investir em políticas

de bem-estar (de redução de desigualdades sociais, de saúde pública, de educação pública, de saneamento básico, de moradia, de aposentadoria social), na capacidade do Mercado absorver e remunerar adequadamente os trabalhadores, além de fornecer serviços de proteção social

⁶⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina, 2020**. Santiago, Chile: Cepal, 2021, p.75.

⁶⁸ REISMAN, D. **Richard Titmuss: welfare state and society**. 2. ed., New York: Palgrave, 2001.

(planos de saúde, planos de previdência, sistemas privados de educação) e na capacidade da Família organizar estratégias de compensação de renda quando o Estado e o Mercado são subsidiários.

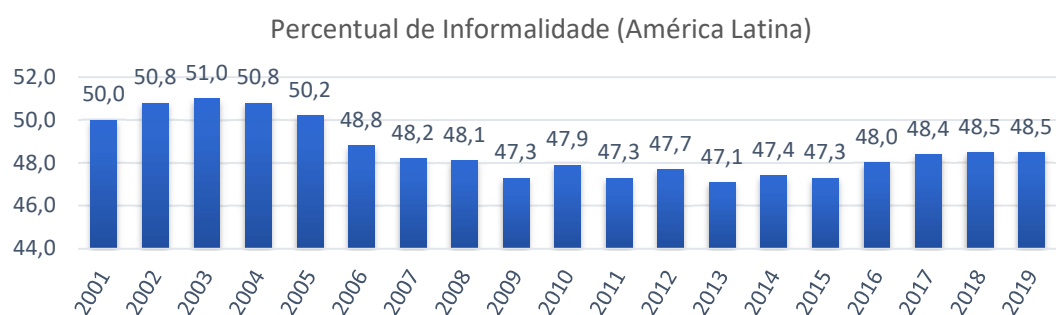
Contudo, tanto nas pesquisas comparativas pioneiras integradas por países industrializados de capitalismo avançado (exemplo, países membros da OCDE) quanto em pesquisas de países em desenvolvimento (especialmente, da África e América Latina), apesar de muitas dimensões analíticas terem sido desenvolvidas, nenhum estudo inseriu variáveis detalhistas sobre a qualidade e o

alcançe das instituições estatais nos sistemas de proteção social.

Desse modo, a pergunta que norteou essa pesquisa foi **qual a influência das capacidades estatais, enfatizando a qualidade das agências estatais e o alcance territorial das políticas públicas, nos regimes de bem-estar da América Latina?**

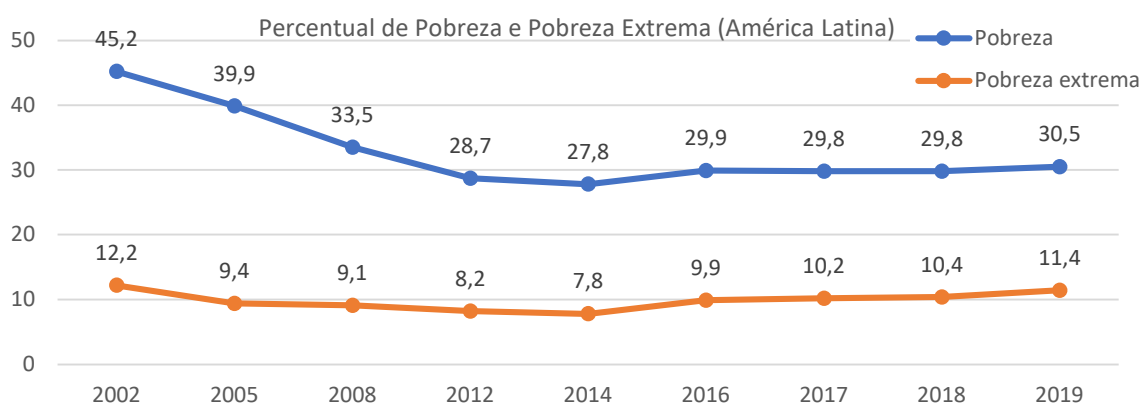
Ao pesquisar os Estados de Bem-estar na América Latina, é importante considerar problemas estruturais da região, como a alta informalidade (Gráfico 1) e os níveis de pobreza (Gráfico 2), realidades distantes de países industrializados de capitalismo avançado com mercado de trabalho predominantemente formal.

Gráfico 1 ► Informalidade na América Latina (17 países), segundo média simples do percentual da população urbana total ocupada



Fonte: CEPAL (2021). Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Gráfico 2 ► Pobreza e Pobreza Extrema na América Latina (18 países), segundo percentual da população total



Fonte: CEPAL (2021). Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

A pesquisa teve como objeto 17 países e utilizou 34 variáveis provenientes de diversas agências especializadas: Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Centro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para América Latina e Caribe (CODS) e Fundação Bertelsmann Stiftung com dados do índice de Transformação Bertelsmann (BTI).

O instrumento metodológico aplicado no mapeamento dos regimes de bem-estar foi a Análise de *Cluster*, técnica estatística aplicada quando se deseja aglomerar objetos através de variáveis pré-selecionadas com a finalidade de identificar a existência de grupos.

Dimensões Analíticas e Regimes de Bem-Estar Identificados

Utilizaram-se 6 dimensões analíticas na avaliação dos sistemas de proteção social latino-americanos, incluindo a Capilaridade Burocrática proposta pelo estudo para avaliar o desempenho de algumas capacidades estatais:

Capacidade de Desmercantilização²

Reflete a capacidade das políticas sociais enfraquecerem ou amortecerem o impacto do nexos financeiro nos sistemas de proteção social, garantindo direitos que possibilitem a sustentação de padrões de vida socialmente aceitos independentemente da participação dos indivíduos no mercado de trabalho

Capacidade de Mercantilização³

Representa o nível de inserção do mercado nos sistemas de proteção social, absorvendo e remunerando trabalhadores e participando na provisão de serviços de proteção social. É o acesso ao trabalho remunerado e formal assim como às estruturas e às condições de acesso aos bens e serviços ofertados pela esfera privada

Capacidade de Desclientelização⁴

Representa a relevância de estratégias fulcradas em laços de dependência comunitária, por exemplo, o envio de remessas financeiras para familiares em países de menor desempenho econômico. Essa capacidade também avalia a frequência de práticas hediondas como a exploração do trabalho infantil e a escravidão moderna

Capacidade de Desfamiliarização⁵

Analisa se o sistema de proteção social fomenta e garante a participação das mulheres na economia, reduzindo as desigualdades de gênero no mercado de trabalho (brecha salarial de gênero) e fornecendo oportunidades e condições para as mulheres constituírem famílias independentes.

Performance da Sociedade⁶

Essa dimensão avalia desempenhos gerais nos sistemas de proteção social, verificando a satisfação de necessidades básicas (alimentação, educação e saúde) e capacidades da população (níveis de pobreza e níveis de amadurecimento democrático na sociedade).

Capilaridade Burocrática

Capacidade de implementação das políticas no território nacional através de agências legitimadas e competentes que conduzem suas atividades de modo informado e sob o princípio da imparcialidade, sendo também relativamente autônomas da sociedade civil.

A Capilaridade Burocrática, dimensão desenvolvida para se avaliar o impacto das capacidades estatais nos regimes de bem-estar latino-americanos, é integrada por 5 capacidades estatais:

CAPACIDADES ESTATAIS	DESCRIÇÃO
Capacidade de informação	Capacidade de coletar, produzir e distribuir informações
Capacidade fiscal	Capacidade da infraestrutura estatal extrair recursos da sociedade para a manutenção, custeio e financiamento dos programas de governo e das próprias organizações estatais
Capacidade de implementação territorial	Capacidade de penetração territorial de políticas nas instâncias administrativas segundo as diretrizes centrais do Estado
Capacidade simbólica	Capacidade do Estado ser reconhecido territorialmente, entre povo e elites, como instituição legítima e instituição detentora do monopólio do uso da força.
Capacidade de autonomia e efetividade	Capacidade do Estado guardar relativa autonomia de elites econômicas, ideológicas e militares durante a execução de suas políticas, de modo que não desvie dos projetos priorizados e aprenda com experiências anteriores.

Após a Análise de *Cluster* dos 17 países, identificaram-se 4 grupos de países. Cada grupo foi interpretado a partir das variáveis associadas às dimensões analíticas, utilizando métricas e testes estatísticos. Ao final da análise e interpretação dos grupos, propuseram-se 4 regimes de bem-estar:

Regime de Capacidades Articuladas (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai)

Esse regime se ancorado majoritariamente na elevada associação entre trabalho formal e capacidade econômica de produção, abrangendo populações quase totalmente urbanas e alfabetizadas, com a menor informalidade no mercado de trabalho e o maior investimento público-privado no bem-estar. Integra democracias em consolidação ou defectivas e possui o melhor desempenho quando se examina a qualidade e o alcance territorial das agências estatais, sendo, portanto, o regime de maior capilaridade burocrática. A elevada capacidade fiscal é articulada com os maiores níveis de gasto social, especialmente, em saúde. As agências estatais têm estruturas mais competentes no recolhimento de informações, além de contarem com maior autonomia na condução de suas funções, proporcionando maior efetividade na implementação das políticas públicas, haja vista as elevadas coberturas de políticas emergenciais (vacinação contra o COVID-19) ou políticas infraestruturais (saneamento básico).

Regime de Capacidades Desarticuladas (Bolívia, Paraguai e Peru)

Esse regime tem arranjos de bem-estar muito dependentes de estratégias familiaristas e clientelistas de compensação de renda, pois o mercado e o Estado não conseguem articular políticas que sejam efetivas para a satisfação das necessidades básicas da população. Embora as estruturas democráticas sejam defectivas, há relativa legitimação estatal, sendo um dos principais obstáculos à qualidade e alcance territorial de políticas públicas a desarticulação das capacidades estatais. Esse é o segundo regime com maior gasto social (abaixo apenas do regime de capacidades articuladas) e tem elevada cobertura de Programas de Transferência de Renda Condicionada, especialmente, na Bolívia, porém é o regime com maior índice de mortalidade materna e menor capacidade fiscal. Há dificuldades em conectar as políticas às realidades sociais, especialmente, pressionando setores por maior igualdade salarial de gênero, já que, embora conte com a maior participação das mulheres na PEA, a desigualdade salarial permanece entre as maiores da América Latina nesse regime.

⁶⁹ ESPING-ANDERSEN, G. **The three Worlds of Welfare Capitalism**. United Kingdom: Polity Press, 1990.

⁷⁰ FRANZONI, J. M. **Regímenes del bienestar en América Latina**. 1. ed. Madrid: Fundación Carolina, 2007.

⁷¹ CANTU, R. Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 45-73, 2015.

⁷² ORLOFF, A. S. Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. **American sociological review**, v. 58, p. 303-328, jun. 1993.

⁷³ GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. In: GOUGH, I; WOOD, G; BARRIENTOS, A; BEVAN, P; DAVIS, P; ROOM, G. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004, p.15-48.

Regime de Capacidades Truncadas (Colômbia, El Salvador, Equador, México, Panamá e República Dominicana)

Esse regime apresenta capacidades relativamente articuladas em democracias defectivas, mas ainda atrofiadas em seu desenvolvimento. Por um lado, alguns países como Panamá, Colômbia e México demonstram alta coordenação das capacidades estatais com o mercado, articulando uma maior participação do trabalho formal em estruturas produtivas de elevada capacidade econômica com mais qualidade e cobertura das instituições na implementação de políticas públicas, porém a legitimidade do Estado é ainda ameaçada por milícias, organizações criminosas e grupos paramilitares. Por outro lado, países como Equador, El Salvador e República Dominicana têm articulação mais atrofiada com sistemas de baixa qualidade e baixa cobertura das agências estatais, fazendo com que a população recorra mais frequentemente às estratégias familiaristas ou clientelistas (recebimento de remessas do exterior; trabalho infantil; mercantilização intensa e precarizada das mulheres).

Regime de Capacidades Insuficientes (Guatemala, Honduras e Nicarágua)

Nesse regime, a quase ausência de empregos formais, a mínima cobertura do sistema previdenciário e o baixo investimento estatal em serviços de bem-estar configuram sistemas de proteção social praticamente inexistentes em sociedades caracterizadas pela exclusão com elevados índices de insegurança alimentar, analfabetismo e mais de 50% da população vivendo na pobreza. A maior parte da população recorre às estratégias clientelistas para sobreviver, sendo uma das mais comuns a migração de familiares para países de maior capacidade econômica de onde enviam dinheiro para seus parentes. As democracias desse regime são instáveis e, geralmente, sucumbem perante governos autocráticos e predatórios. A capilaridade burocrática exibe as menores capacidades estatais encontradas nos regimes de bem-estar, com baixa capacidade fiscal, atrofia no alcance territorial das políticas públicas, instabilidade no consenso de legitimação do Estado e os menores níveis de autonomia, priorização de programas e aprendizado das instituições estatais.

Recomendações

Com base nos 4 regimes de bem-estar identificados, propõem-se as seguintes diretrizes para políticas públicas com foco na ampliação e aperfeiçoamento dos sistemas de proteção social latino-americanos:

DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- ▶ Fomentar empresas de desenvolvimento tecnológico para inserir ou elevar a participação das economias latino-americanas no mercado dos produtos de alto valor agregado e, conseqüentemente, aumentar a demanda por mão-de-obra mais qualificada com melhores remunerações para os trabalhadores;
- ▶ Ampliar a cobertura da saúde pública, almejando não só a universalidade no acesso sem a necessidade de contraprestação, mas também o aumento da qualidade e quantidade de serviços disponíveis;
- ▶ Investir na educação básica e intermediária, buscando nivelar a qualidade da educação pública com a educação privada através da execução completa dos currículos previstos e políticas de suporte ao estudante (alimentação, saúde, transporte e acesso à internet);
- ▶ Fortalecer as finanças públicas através de reformas tributárias com ênfase no combate à sonegação e evasão fiscal e com estruturas tributárias mais progressivas;

- ▶ Elevar a qualidade dos agentes públicos, exigindo comprovação de capacidades técnicas para ingresso nas carreiras, estimulando a qualificação contínua e homogeneizando a qualidade dos benefícios ofertados entre carreiras e instâncias administrativas diferentes;
- ▶ Investir na educação superior, de modo que eleve os percentuais da população com curso superior e capacite os formandos para a competitividade no mercado de trabalho globalizado. Os investimentos em pesquisas científicas devem ser ampliados e, principalmente, atrelados ao desenvolvimento tecnológico e criação de outras capacidades nacionais para competição no mercado globalizado, criando-se, por exemplo, incubadoras de empresas inovadoras e de base; e
- ▶ Aprimorar as políticas sociais de transferência de renda, capacitação profissional, trabalhistas e de seguridade social. Para as políticas de transferência de renda, aumentar os benefícios ofertados e as capacidades das agências fiscalizadoras, além de reduzir os critérios de elegibilidade, aproximando tais políticas de uma renda básica universal. Para as políticas de capacitação profissional, o objetivo principal é transformar trabalhadores informais em formais, proporcionando qualificações para a indústria de base ou para o setor de serviços. Para as políticas trabalhistas e de seguridade social, proporcionar aumentos reais nos salários-mínimos e elevar os tetos da seguridade geral, especialmente, das categorias ocupacionais com menores vencimentos.