

**SOCIOLOGY**

# A heterogeneidade e a hierarquia étnica do sistema de proteção social no Brasil

Michel Jorge Samaha<sup>1</sup> e José Adelantado Gimeno<sup>2</sup><sup>1</sup> Universidade Estadual de Ponta Grossa, BR<sup>2</sup> Universitat Autònoma de Barcelona, ESCorresponding author: Michel Jorge Samaha ([michel-samaha@hotmail.com](mailto:michel-samaha@hotmail.com))

O artigo toma como referência a abordagem dos regimes de bem-estar proposta inicialmente por Gösta Esping-Andersen e tem como objetivos a caracterização dos regimes de bem-estar nas unidades federativas brasileiras e a identificação dos fatores e complementariedades capazes de explicar a heterogeneidade da proteção social no Brasil. Além disso, inovando em relação a trabalhos precedentes, introduz uma dimensão étnica na construção tipológica, tema quase negligenciado pela literatura especializada. A metodologia utilizada foi uma combinação entre a análise fatorial e a de cluster. A primeira caracterizou os tipos e a segunda agrupou e classificou os estados segundo seus sistemas de proteção social (SPS). Foram encontrados três tipos de SPS etnicamente segmentados, confirmando a inadequação de tratar o País como um tipo único e homogêneo e evidenciando o peso da hierarquia étnica na produção de bem-estar.

This article takes as source of reference the welfare system approaches proposed initially by Gösta Esping-Andersen, particularly the welfare regimes in the Brazilian federal units and the identification of the factors and complementarities capable of explaining the heterogeneity of social protection in Brazil. Building on previous academic papers, this article introduces an ethnic dimension in typological construction, a theme almost disregarded by the specialized literature. The methodology used was a combination of factorial analysis and cluster analysis. The first was to characterize the types, and the second to cluster and classify the states according to their social protection systems. Three types of ethnically segmented social protection systems were found, which confirms the inadequacy of treating the country as a single and homogeneous type and shows the weight of the ethnic hierarchy in the production of well-being.

Os pressupostos analíticos dos regimes de bem-estar (RB) foram desenhados para países desenvolvidos e homogêneos. A utilização dessa metodologia para classificar os regimes de bem-estar na América Latina (RBLA) vem sofrendo adaptações, impulsionadas por uma realidade social assimétrica e hierárquica, fundada na desigualdade e na exclusão social. A etnia como eixo de desigualdade é raramente mencionada nos estudos que propõem uma análise tipológica para a região. Entretanto, a diversidade étnica provoca divisões estruturais que afetam a vida econômica das pessoas, bem como o desenvolvimento cria um viés analítico que não permite capturar a hierarquia social gerada por essa dimensão.

Com essas questões como norte, os objetivos deste trabalho foram caracterizar os regimes de bem-estar nos estados brasileiros, identificar os fatores e as complementariedades capazes de explicar sua heterogeneidade e incorporar as diferenças étnicas regionais em suas construções.

Conceitualmente, regimes de bem-estar “são os modos pelo qual se reparte a produção de bem-estar entre o estado, o mercado e as famílias” (Esping-Andersen 2000). Nesse sentido, regime não se confunde com estados e nem com políticas sociais individuais. A ideia é que os regimes encerrem um retrato de como as sociedades foram construindo o bem-estar, combinando ações de Estado, do mercado e das famílias. Para caracterizar essa configuração, o modelo analítico associa idealmente diversos níveis ou graus de mercantilização-desmercantilização, familiarização-desfamiliarização e estadocentrismo-residualismo.

Nessa perspectiva, o artigo foi estruturado em quatro seções, além desta breve introdução. A seguir, no marco teórico, analisa-se a literatura do RB partindo de sua formulação original e chegando às formulações

que contemplam a América Latina e o Brasil. Na terceira parte, desenvolve-se a metodologia capaz de agrupar e qualificar os diferentes sistemas de proteção social nas unidades federativas brasileiras. No ponto quatro, os resultados são apresentados, detalhando-se as características de cada regime, permitindo uma visão comparativa do comportamento das variáveis eleitas na escala subnacional. Por fim, tecem-se as considerações finais.

### Marco teórico

A perspectiva analítica, do enfoque dos regimes de bem-estar, introduzida por Esping-Andersen (1990) em seu livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, ampliou e possibilitou a análise comparativa dos regimes construídos em países em desenvolvimento, até então pouco considerados em estudos dessa natureza. A tarefa de comparar políticas sociais, pela tipologia dos regimes de bem-estar, de diferentes países, estados ou cidades é de grande complexidade, pois identificar traços comuns e diferenciais, tratando de explicá-los, impõe uma série de dificuldades e limitações.

Essa nova linha de estudo desenvolvida pelo sociólogo dinamarquês se diferencia das análises comparativas tradicionais, pois introduziu algumas novidades: (a) a análise (das políticas sociais) se efetua a partir da desmercantilização: as possibilidades de subsistência que os estados de bem-estar permitem aos cidadãos como um assunto de direito social; (b) torna mais explícita a conexão entre a política social e a estrutura social: o surgimento de distintos modelos de estado de bem-estar se explica com base em diferentes sistemas de estratificação social, que dão lugar a diferentes alianças de classe; (c) a relação público/privada na provisão social; e (d) a desfamiliarização, conceito construído em trabalhos posteriores, que expressa o grau de redução da dependência do indivíduo em relação à família ou, inversamente, o aumento da capacidade de comando do indivíduo sobre recursos econômicos, independentemente das reciprocidades familiares ou conjugais (Adelantado et al. 1998; Draibe y Riesco 2006).

Portanto, para Esping-Andersen, os países divergem quanto à combinação desses critérios. As regularidades encontradas permitiram, em seu estudo, identificar distintos regimes de welfare state. Os três regimes, desenvolvidos para países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (desenvolvidos), foram (1) social-democrata—solidariedade de base universal, sendo o Estado o seu locus principal, e caracterizado por uma composição da provisão social, na qual o Estado exerce papel central frente às posições marginais da família e do mercado (aqui se classificam tipicamente os países nórdicos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia); (2) conservador-corporativo—solidariedade de base familiar, construído a partir da experiência histórica dos países da Europa Ocidental Continental (Alemanha, França, Bélgica, Áustria e Holanda). O Estado e as instituições públicas estão no centro do processo socioeconômico e distribuem benefícios seguindo critérios de classe e status político; e (3) liberal—tem o mercado como locus de uma solidariedade de base individual, baseado em experiências históricas dos países anglo-saxões (como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda e Reino Unido). Assume que a maioria da população pode contratar sua própria provisão social e que, por isso, o Estado só deve apoiar aquele residual humano que é incapaz de cuidar do seu próprio bem-estar, ou seja, os pobres.

Não obstante essa abordagem tenha se disseminado com vigor, não ficou isenta de críticas por limitações geradas pela tipologia em si (Adelantado et al. 1998; Gough 2003; Orloff 1996) e pela insensibilidade às mudanças ou variações de seus atributos (Gough 1999; Pierson 2004). Da mesma forma, críticas feministas apontaram um débil ou insuficiente tratamento do rol estruturante da família, da dimensão de gênero e da divisão social do trabalho na configuração dos regimes (Lewis 2002; Orloff 1996; Skocpol 1992; Stier et al. 2001). Críticas quanto à falta de subsunção do modelo (tipos) à realidade, seja pela especificidade ou pelo “excepcionalismo”, também se generalizaram (Skocpol 1992; Orloff 2003).

Invariavelmente, as críticas —com exceção das feministas— giram em torno das potencialidades e limitações para a extrapolação territorial das categorias construídas. Esping-Andersen não ficou indiferente a esses argumentos e tratou de explicar que seu modelo não havia sido pensado como um “tipo ideal”,<sup>1</sup> pois os critérios e o processo de elaboração de cada um deles consideraram componentes e configurações históricas concretas. Dessa forma, a mera extensão dos tipos para outras realidades não seria automática, a menos que uma detalhada confrontação com eles a autorizasse. Seria um erro metodológico considerar essas categorias como um esquema fixo de aplicação universal e não simplesmente como ferramenta heurística e de aproximação da análise comparativa (Draibe y Riesco 2006; Filgueira 1998).

<sup>1</sup> Como lembra Draibe y Riesco (2006), a abordagem de Esping-Andersen foi construída num espaço de tensa relação entre teoria e história, entre categorias gerais (abstratas) e o nível empírico intermediário, como os de regime. Ao mesmo tempo que retém os atributos gerais de um fenômeno dado, capta e retém, por generalização, atributos próprios de um conjunto de dados particulares. Assim, os tipos elaborados com esse instrumental não constituem modelos tipo-ideais.

Nas últimas décadas, a obra *Três regimes de bem-estar*, mesmo sofrendo duras críticas, impulsionou estudos comparados que argumentavam existir novos ou diferentes regimes de bem-estar. Uma vez que a análise quantitativa de Esping-Andersen (dezoito países da OCDE) não incluiu os novos membros (da década de 1980) do sul da União Europeia (Grécia, Portugal e Espanha), logo essa deficiência foi apontada, pois excluía o que veio a ser chamado de regime ou modelo Mediterrâneo (Ferrera 1996; Leibfried 1992).

Na mesma linha crítica, Castles e Mitchell (1993) apontam outro regime, do qual fariam parte a Austrália e a Nova Zelândia. Menos pela existência de um quarto ou quinto regime e mais pelas diferenças significativas na classificação dos países, proliferou na pujante literatura um elevado número de estudos empíricos com o objetivo de identificar a diversidade e a composição de regimes reais nas mais diferentes regiões (Gough 1996, 2001; Gough et al., 1997; Kautto 2002; Moreno 2006; Powell e Barrientos 2004; Bamba 2005; Ferreira e Figueiredo 2005).

### ***Regimes de bem-estar na América Latina***

Em um dos primeiros estudos comparativos entre os países da região, Mesa-Lago (1989) propõe uma classificação unidimensional ligada à evolução histórico-temporal na adoção dos programas de políticas de proteção, em especial de pensões, seguro de enfermidades/maternidade e o grau de desenvolvimento alcançado. Os países, nessa ótica, se dividem em três grupos: pioneiros, intermediários, e tardios.

Os países pioneiros, onde está inserido o Brasil, teriam iniciado seus sistemas de proteção em torno dos anos de 1920; eram sistemas estratificados com alto custo, déficit crescente com desequilíbrio financeiro e atuarial; apresentavam uma pequena parcela da população com alto grau de intervenção e apoio e uma grande base de beneficiários com atenção de baixa qualidade. Nesse sistema, é grande a influência dos grupos de pressão na estruturação dos programas, não permitindo a eliminação das diferenças de *status* de cidadania.

A classificação de Mesa-Lago situa os países em um *continuum* no desenvolvimento de políticas sociais. Após a contribuição da literatura sobre a análise dos estados de bem-estar em países industrializados, em especial da contribuição de Esping-Andersen, a abordagem sobre gastos sociais e cobertura perde fôlego.

Já filiado a essa nova tendência interpretativa, Filgueira (1998) distingue três tipos de regimes para a região. Os critérios diferenciadores das políticas sociais são o volume de serviços sociais públicos (educação, saúde, previdência), a cobertura e os princípios de redistribuição. Os tipos por ele construído estão ligados ao modelo de industrialização por substituição de importações (entre os anos de 1930 e 1980); no entanto, não se explicam só pela diferença do desenvolvimento econômico, mas também pela tradição democrática e pelas distintas relações de classe. Os três regimes construídos por esse autor foram universalismo estratificado, dual, e excludente.

Nessa classificação, o Brasil se enquadra no regime dual, que era baseado na habilidade política das elites em cooptar e reprimir os setores populares, e gerou sistemas de provisão e de seguridade social pública que favoreciam clientelas específicas: os trabalhadores modernos do Estado e da Indústria. Ao mesmo tempo, os trabalhadores do campo e do setor informal urbano eram marginalizados.

Pelo paradigma do seguro social, Barba (2007) propõe três tipos de regimes para a região: os universalistas, os duais e os excludentes. Para ele, os universalistas foram os que mais se assemelhavam aos regimes conservadores europeus, pois a proteção social estava vinculada ao mercado formal de trabalho. Os regimes duais e os excludentes se diferenciam pelo grau de diversos indicadores relacionados a gastos sociais, cobertura da seguridade social, serviços educativos e de saúde. Nesse estudo, chama a atenção o critério de heterogeneidade étnico-cultural que vai dos de maior homogeneidade, nos países universalistas, aos de menor homogeneidade, nos países excludentes.

Nessa proposta, o Brasil está localizado dentre os países duais, apresentando níveis intermediários dos indicadores utilizados. Claramente, essa classificação expande o modelo analítico proposto por Filgueira (1998) e reconhece a importância da heterogeneidade étnica e cultural na formação dos sistemas de proteção social na AL.

Em trabalho que analisou dezoito países no período de 1999 a 2004, Martínez Franzoni (2008) identificou quatro tipos de regimes, em quatro conglomerados de países, com base em quatro dimensões principais (com óbvia influência de Esping-Andersen). As dimensões por ela analisadas foram: a mercantilização da força de trabalho, ou seja, o grau em que o emprego foi assalariado, convertendo-se em área de intervenção de instituições e políticas dirigidas ao mercado de trabalho; a desmercantilização do bem-estar, entendida pelos gastos sociais públicos, o papel da provisão social pública (em especial, saúde e educação) e a seguridade social (sobretudo ligados a idade e doenças); a familiarização do bem-estar, caracterizando as estruturas familiares, o acesso e a participação das mulheres ao mercado de trabalho, suas funções domésticas e os

serviços de cuidados infantis; e o desempenho do regime (a autora utilizou, para essa análise, trinta e quatro critérios que apontam uma visão menos estatal de composição dos regimes), que considerou a mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer e a população abaixo da linha da pobreza.

Na interação dessas dimensões e dos indicadores, Martínez Franzoni (2008) identifica quatro regimes principais: produtivista-informal, protecionista-informal, informal-assistencial e altamente-informal. O Brasil, incluído no regime protecionista-informal, é identificado com proteção social e formação de capital humano máximas na região, alto grau de desmercantilização e um amplo contingente populacional desprotegido, tanto no mercado de trabalho como do estado.

Em recente investigação comparativa de casos sobre os sistemas de proteção social na América Latina e Caribe, conduzida no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Cecchini, Filgueira e Robles (2014) realizam um agrupamento de países considerando a seguinte classificação: brechas de bem-estar severas, brechas moderadas, e brechas modestas. No interior desses grupos, os países são situados em um gradiente que vai de modelos mais produtivistas e segmentados/privados a mais homogêneos e públicos. O Brasil é caracterizado como um País com brecha modesta de bem-estar, ou seja, possui maior potencial para desenvolver um estado de bem-estar.

No Brasil, uma primeira tentativa de entender o sistema de proteção social brasileiro e tipificá-lo foi realizada por Draibe (1993), que classifica o regime nacional como meritocrático-particularista, com matizes corporativistas e clientelistas, admitindo, portanto, um tipo específico de *welfare state* no Brasil. Trata-se de um *welfare state* que aporta políticas sociais para, eventualmente, corrigir distorções do mercado. A autora mostra um padrão de relacionamento pendular no sistema de proteção social que ora assume caráter corporativo, ora clientelístico. Ainda que se dirija a grupos específicos (portanto, apresenta caráter residual), em princípio, se dirige a maior parte da população, assalariada ou não, tendo como critério a renda, com foco nos grupos de risco (criança, gestantes, nutrizes e idosos).

Em seu livro *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão*, de 2012, Celia Lessa Kerstenetzky, numa concepção histórico-evolutiva —ainda que não utilize a abordagem tipológica dos regimes de bem-estar nesta obra— identifica três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil, assim classificadas: (1) bem-estar corporativo: entre 1930 e 1964, em que se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; (2) universalismo básico: compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e (3) *universalismo estendido*: período posterior à Constituição de 1988, com a institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo.

Para a autora, as políticas sociais são imediatamente afetadas pelas prescrições constitucionais no campo da seguridade social, que passa a abranger a previdência, a assistência social e a saúde. Incluem-se entre as medidas mais importantes a criação do seguro-desemprego, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a aplicação das novas regras universalizantes da Previdência Rural e a regulamentação da assistência social cidadã (Kerstenetzky 2012).

Todas essas classificações são desafiadas por uma forte heterogeneidade estrutural das diferentes regiões do país. A cobertura da proteção social, ainda que normativamente de validade nacional, não é homogênea no interior do território. Ao reconhecer essa variação, Rodrigues-Silveira (2011), combinando as dimensões de seguridade social, assistência, saúde e educação, encontra três regimes de proteção social no Brasil. Essa classificação mostra que existem diferenças significativas nos padrões de distribuição espacial na oferta de políticas sociais. No Brasil, por essa ótica, convivem os regimes universalista, corporativista-dual e residual. Dessa forma, se verifica claramente que cada um dos regimes subnacionais de bem-estar corresponde a um perfil peculiar a partir do ponto de vista da distribuição geográfica, econômica, demográfica e da estrutura dos Estados (Rodrigues-Silveira 2011).

Na mesma lógica, porém com diferença metodológica, Satyro e Cunha (2018) analisaram 5.565 municípios brasileiros em busca da coexistência de diferentes sistemas de proteção social. Dentre os seis regimes encontrados, dois foram caracterizados como opostos, o regime de assistência social, com fortes componentes de assistência, e o regime corporativo, apoiado pelas políticas de mercado e de seguro. Este último é caracterizado por estruturas corporativistas com alta demanda por planos de saúde e educação privada. Por sua vez, esses elementos não são encontrados no regime de assistência social. Algumas variações desses regimes foram classificadas como *quase*-assistência social e *quase*-corporativos. O regime corporativo

está presente nas regiões brasileiras mais desenvolvidas, com baixos níveis de pobreza, bem-estar e com estrutura familiar mais complexa. Também foi identificado um quinto regime chamado de seguridade familiar, em que a família supre os baixos níveis de gastos estatais. Por fim, o regime classificado como intermediário é onde reside a maior parte da heterogeneidade não observada.

O ponto de contato do presente trabalho com aqueles que já identificaram a heterogeneidade dos regimes de proteção social no Brasil é o reconhecimento da existência de profundas diferenças regionais que se superpõem a diferenças na inserção laboral, a cobertura dos serviços e benefícios sociais. Entretanto, o que se pretende, como ponto diferencial, é por em relevo eixos de desigualdades ainda não considerados por essa literatura.

As particularidades das unidades federativas no Brasil mostram que não é possível tratar o país como se ele possuísse uma única configuração do seu *welfare mix*. O problema é que, como já mencionado, a maioria das classificações apresentadas tomam o Brasil como tipo homogêneo. As que reconhecem a coexistência de diferentes regimes não incluem, nos eixos de desigualdades analisados, a dimensão étnica.

### **A dimensão étnica**

A opção metodológica ao incorporar a dimensão étnica foi incluir, no presente trabalho, a condição de bem-estar dos afrodescendentes e sua respectiva inserção produtiva, uma vez que essa coletividade compõe parcela significativa (em alguns estados, amplamente majoritária) da população de todos os estados brasileiros.<sup>2</sup>

Apesar de evidente, a importância dada às variáveis étnicas na literatura dos RBLA é claramente marginal. Os indígenas e os afrodescendentes (e seus descendentes) são os mais pobres da região, apresentam os piores indicadores socioeconômicos, contam com um escasso reconhecimento cultural e uma baixa participação cidadã (Hopenhayn et al. 2006). A combinação de tais elementos se reflete diretamente nos desenhos das instituições democráticas desses países. Logo, a hierarquia étnica impulsiona a formatação de instituições democráticas pouco responsivas às demandas sociais produzidas por esses coletivos.

No Brasil escravista, no início do século XIX, viviam 3 milhões de habitantes, dos quais 53 por cento eram escravos, 400 mil eram negros e mulatos libertos e 1 milhão eram brancos. Segundo Theodoro (2008), por ocasião da Abolição da Escravatura, os livres e libertos representavam cerca de 10 milhões de indivíduos e, em sua grande maioria, estavam inseridos no setor de subsistência. Essa situação explicaria por que não houve a substituição integral da mão de obra escrava pela força de trabalho nacional disponível, demandando a imigração de trabalhadores para ocupar os postos de trabalho que tinham sido liberados pelos escravos.

A transição para o trabalho livre não foi homogênea no território nacional, o dinamismo econômico de algumas regiões, como as produtoras de café, e naquelas que a indústria era nascente, acarretou uma concentração do contingente de escravos. Já na segunda metade do século XIX, nessas regiões, a mão de obra escrava começa a ser substituída pelos trabalhadores imigrantes. No Brasil, a abolição significou a perda de espaço de trabalho para os ex-escravos (a maior parte não era assalariada). Com a imigração massiva, eles se juntam aos contingentes de trabalhadores nacionais livres, que não tinham oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias e fortuitas nas cidades (Theodoro 2008).

A partir da consolidação e integração do mercado interno, as migrações internas se intensificaram em direção às regiões mais ricas, concentrando a população nessas áreas. Após o fim da corrente migratória de origem europeia, são os trabalhadores nacionais, sobretudo os que provêm do Nordeste, que farão face às necessidades da indústria crescente. Essa migração se caracteriza como rural-urbana e sua destinação não se limitava às cidades das regiões mais industrializadas, mas também seguia em direção às metrópoles regionais.

A integração dos negros ao mercado de trabalho e sua proteção social podem, ainda que parcialmente, serem explicadas pela sobre-representação nas camadas inferiores da pirâmide social, com maior probabilidade de nascerem pobres, o que influenciaria a fase de estudos e aquisição de habilidades, desvantagem que a escola não seria capaz de reverter.

A despeito dos avanços registrados nas últimas duas décadas, a situação da população negra no país continua bastante vulnerável. A dependência da ação governamental é a contraparte da inexistência de mecanismos sociais, institucionais e legais que alterem a situação de desigualdade e possibilitem a inclusão da população negra nos segmentos mais dinâmicos e de maior renda no mercado de trabalho.

<sup>2</sup> No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica as pessoas por autodeclaração da cor. Considera-se afrodescendentes os negros, que é a soma dos pardos e pretos. Os indígenas e outras minorias com baixa ocorrência em alguns dos estados, em função da falta de informação específica sobre essas populações, não foram incluídos na análise.

Estudo realizado pelo IPEA (2014) com dados comparativos entre os anos de 2001 e 2012 revela que a renda per capita dos negros é inferior à dos brancos. Essas diferenças são mais acentuadas quando o parâmetro é a renda até meio e mais de um e meio salários mínimos. O grau de escolaridade é maior entre os brancos, seguindo a mesma tendência da renda. Com doze anos ou mais de escolarização, os brancos são mais do que o dobro em relação aos negros, respectivamente 22,2 por cento e 9,4 por cento.

Outro aspecto a destacar é o aumento da proporção de negros desocupados em relação aos brancos. Se em algumas faixas etárias a diferença entre as taxas de desocupação de negros e brancos não sofreu alteração (entre os trabalhadores de 22 a 29 anos, a taxa dos negros permaneceu 31 por cento superior), em outros extratos houve aumento das desigualdades (entre os trabalhadores de 45 a 60 anos, a taxa dos negros passou a ser 21 por cento superior à taxa dos brancos, razão que correspondia a 16 por cento em 2001).

A população negra tem rendimentos menores do que a branca em todas as situações que envolvem rendimentos auferidos via ocupação ou seguridade social, sem incluir os ganhos de capital. Em 2012, o valor obtido pelos negros nunca foi superior a 62,9 por cento do que é pago aos brancos, como é o caso dos que têm rendimentos provenientes de uma única ocupação.

Quando se toma como indicador a cobertura da previdência social, a diferença em desfavor dos negros, entre pessoas de 16 e 64 anos de idade, é de 33,1 por cento. Já para as pessoas maiores de 65 anos, a diferença aumenta para 47,1 por cento.

No mercado de trabalho, a desigualdade no acesso à ocupação e a disparidade nas condições de trabalho são marcantes. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE 2013), utilizando dados do biênio 2011–2012 das regiões metropolitanas, aponta que o rendimento por hora dos negros é 56,5 por cento do valor recebido pelos não negros. Essa diferença é aprofundada nos setores em que a proporção de não negros supera a de negros e cujos rendimentos médios são mais elevados. Isso ocorre, geralmente, em setores em que a estrutura produtiva é mais diversificada e com uso intensivo de capital, fatores que requerem maiores qualificações dos trabalhadores.

Da mesma forma, quanto maior o grau de instrução formal dos trabalhadores negros, maior a diferença de rendimentos em relação aos trabalhadores brancos. Com nível superior completo, o negro, ocupado na indústria de transformação das regiões metropolitanas, recebe 59,9 por cento do que recebe um trabalhador branco. Em outra mão, no mesmo setor, porém com ensino fundamental incompleto, o negro recebe 81,5 por cento do que recebe o branco.

A diversidade étnica, como visto nos números apresentados, opera transversalmente na combinação das esferas de produção de bem-estar e, por isso, não deveria estar ausente dos modelos analíticos construídos para a América Latina. Estado, mercado, famílias e comunidade, quando tocados por esse eixo de desigualdade, geram diferenciações no grau de cobertura estatal, na estratificação dos benefícios, nas condições de acesso, na informalidade e na dimensão familiar em cada regime.

Pode-se entender que a ausência da dimensão étnica nos modelos de tipificação dos regimes de bem-estar, em parte, poderia ser atribuída à falta de dados necessários para desenvolver análises quantitativas ou à dificuldade de gerar indicadores aptos a medir e comparar as brechas étnicas entre países. Por outro lado, pode também expressar um problema de fundo teórico. A utilização acrítica da matriz teórica desenvolvida para países com alta homogeneidade, seguramente, está na base dessa omissão. De qualquer forma, pende sobre os RBLA uma chave analítica que seja capaz de indicar o quanto uma política social reduz a dependência individual, em função da origem étnica, do acesso desigual a recursos econômicos e sociais. De outra forma, em que grau os estados de bem-estar permitem o acesso igual aos recursos econômicos e sociais —como direito social—, independentemente do grupo étnico ao qual o cidadão pertença.

Se analiticamente é possível diferenciar outros eixos como desigualdade de classe, de gênero ou etária — quando se combinam as esferas mercantil, familiar, estatal e comunitária, como a maioria dos estudos faz—, então não se justifica a omissão do eixo étnico nessas construções teóricas.

## Metodologia

As técnicas utilizadas foram a análise fatorial (AF) e a de cluster. A primeira com o objetivo de configurar tipologicamente os sistemas de proteção social das unidades federativas brasileiras; a segunda para classificar os estados segundo o comportamento de uma série de variáveis.

Para esse fim, foram eleitos vinte e três indicadores, coletados em torno do ano de 2014, representando os aspectos-chaves desses regimes. Os indicadores descritos no **Quadro 1**, adiante, foram utilizados para caracterizar os sistemas de bem-estar nas unidades federativas brasileiras. Eles partem ou foram derivados das variáveis utilizadas nos modelos de Esping-Andersen (1991), Martínez Franzoni (2008), Filgueira (1998), Barba (2007), López (2013) e Cecchini, Filgueira e Robles (2014). O Agrupamento desses indicadores respeita

**Quadro 1:** Dimensão, indicadores e fonte de dados.

<b>Dimensão</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Referência</b>	<b>Fonte de Dados</b>
Dimensão do desempenho do regime	Coefficiente de Gini.	Martínez Franzoni (2008); Filgueira (1998); Barba (2007)	IBGE, MDS (DATASUS – SIM – SINASC) e PNUD
	Índice de Desenvolvimento Humano.	Martínez Franzoni (2008)	
	Esperança de vida ao nascer por unidade da federação.	López (2013)	
	Taxa de mortalidade infantil de menores de 5 anos (por mil) por unidade da federação.	Martínez Franzoni (2008)	
	Taxa de mortalidade infantil.	López (2013)	
Dimensão de gênero	TEI – Taxa de emprego informal	Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	IPEA
	Taxa de ocupação feminina por unidade da federação.	Martínez Franzoni (2008)	IBGE (PNAD), IPEA e INEP
	Percentagem de crianças abaixo de 3 anos atendidas por serviços de cuidados públicos.	López (2013)	
Diferença salarial de gênero por estado. (renda média mulheres/renda média homens)	López (2013)		
Dimensão do esforço (generosidade) dos Estados	Gasto governamental total dos estados como percentual do PIB.	Filgueira (1998); Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	STN, IPEA, IBGE e DATAPREV
	Gasto total em proteção social por Estado como percentual do PIB.	Filgueira (1998); Cecchini, Filgueira e Robles (2014); Barba (2007)	
	Gasto público estadual em saúde como percentual do PIB.	Martínez Franzoni (2008)	
	Cobertura das pensões (% da população de 65 anos ou mais).	Filgueira (1998); Barba (2007); Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	
	População abaixo da linha da pobreza.	Martínez Franzoni (2008); Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	
Dimensão do papel familiar	Gasto privado em saúde (% do gasto total dos domicílios)	Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	IBGE (PNAD) e ANS
	Famílias conviventes (estendidas e compostas) (% do total por estado)	Martínez Franzoni (2008); Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	
	Taxa de dependência infantil	Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	
	Taxa de dependência de adultos de 65 anos ou mais	Cecchini, Filgueira e Robles (2014)	
	GPE – Gasto privado em educação (% do gasto total dos domicílios)	Martínez Franzoni (2008)	
Dimensão étnica	Percentual de afrodescendentes por UF (negros/população total)	O autor (2016)	IBGE (PNAD) e IPEA
	Brecha na taxa de desocupados (negros/brancos)	O autor (2016)	
	Brecha na taxa de mortalidade infantil (negros/brancos)	O autor (2016)	
	Brecha na proteção social (negros/brancos)	O autor (2016)	

as principais dimensões tratadas nesses autores e foram separados em quatro blocos. Os indicadores do primeiro bloco estão relacionados ao desempenho ou *performance* do regime de bem-estar. No segundo estão aqueles relacionados com a dimensão de gênero. O terceiro bloco busca refletir a dimensão do esforço das unidades federativas. O quarto bloco congrega variáveis que fazem referência ao papel da família e suas estratégias. Por fim, o quinto e último bloco tangencia a dimensão étnica, inovação da presente pesquisa, que por sua importância neste estudo será justificada em apartado.

Mais importante que a magnitude dos indicadores é o padrão complexo de relações que se estabelecem entre os mesmos e como se organizam de maneira subjacente aos dados. Dessa forma, ao analisar vinte e sete unidades federativas (vinte e seis estados e o Distrito Federal<sup>3</sup>), a partir de um conjunto de vinte e três indicadores de proteção social. Sendo assim, a matriz se caracteriza pela interação de vinte e sete estados com vinte e três indicadores selecionados para cada um deles, tomando o ano de 2014 como referência.

Como o número total de grupos representa um número pequeno de observações (total de vinte e sete), optou-se pelo procedimento hierárquico de agrupamento, utilizando-se o método aglomerativo. Mais especificamente, o método aglomerativo escolhido é o Método de Ward, já que ele minimiza a soma interna de quadrados no conjunto completo de agrupamentos separados. Esse procedimento tende a combinar agrupamentos com um pequeno número de observações, pois a soma de quadrados é diretamente relacionada com o número de observações envolvidas (HAIR et al. 2009). Para esse método, a medida de distância adequada é a distância euclidiana quadrada (ou absoluta), já que ela representa a soma dos quadrados das diferenças sem calcular a raiz quadrada.

## Resultados

### ***Regimes de bem-estar nas unidades federativas brasileiras***

Para o sistema de proteção social, a técnica de análise fatorial foi realizada utilizando-se vinte e três indicadores, tendo como critério de extração do número de fatores os seus autovalores maiores do que 1. O número de fatores extraídos foi 4. O conjunto desses 4 fatores explicam 77,2 por cento da variância total das variáveis originais, ao passo que os fatores de 1 a 4 explicam, respectivamente, 29,8 por cento, 22,1 por cento, 14,5 por cento, e 10,7 por cento.

Utilizou-se a matriz rotacionada para permitir estabelecer correlações entre as variáveis originais e os fatores extraídos (**Tabela 1**). Com isso, a identificação e interpretação da natureza das dimensões fica facilitada. As quatro dimensões subjacentes foram assim nominadas: (1) desempenho do regime, (2) generosidade do sistema, (3) esforço estatal e informalidade, e (4) desigualdade social.

### **Dimensão 1: Desempenho do Regime**

Nesse grupo, o de maior peso explicativo, estão dez das vinte e três variáveis utilizadas na análise. A variância total explicada por esse fator é de 29,8 por cento. Nessa dimensão aparecem relacionadas positivamente a taxa de emprego informal, população abaixo da linha da pobreza, população afrodescendente, taxa de mortalidade na infância (<5 anos), taxa de mortalidade infantil, gasto privado em educação e brecha em proteção social. Por outro lado, relacionam-se negativamente com o resto dos indicadores a esperança de vida ao nascer, o índice de desenvolvimento humano e a taxa de ocupação feminina.

Os dados sugerem diversas possibilidades de interações analíticas. Tomando a mortalidade infantil, a mortalidade na infância e a população abaixo da linha da pobreza como indicadores das condições de vida da população, logo fica clara a relação inversa com o IDH. Contrário *sensu*, quanto menor o desenvolvimento humano, piores serão as taxas de mortalidade na infância, infantil e maior o contingente de pessoas abaixo da linha da pobreza. Esse é um resultado esperado e redundante, pois quanto maiores forem a informalidade, a concentração de afrodescendentes, a população abaixo da linha da pobreza, a mortalidade infantil e na infância, menor é o IDH de uma sociedade.

No mesmo sentido, a taxa de ocupação feminina está negativamente relacionada às variáveis que representam as condições de vida. Dessa forma, na medida em que se aumenta o emprego feminino, menores serão os índices de pobreza, de mortalidade e do trabalho informal. É evidente que a mortalidade também está inversamente relacionada com a esperança de vida ao nascer.

Observa-se ainda que o gasto privado em educação, que é o peso do gasto em educação privada das famílias sobre o PIB *per capita*, aumenta com a piora nas condições de vida e quanto mais numerosa for a população afrodescendente.

<sup>3</sup> O Distrito Federal será tratado como Estado, utilizando-se apenas indicadores dessa dimensão de sua competência.

**Tabela 1:** Matriz de componentes rotacionada – RB.

	Componentes			
	1. Desempenho do regime	2. Generosidade do sistema	3. Esforço estatal	4. Desigualdade social
IDH – Índice de desenvolvimento humano	–,927	–,126	–,179	–,124
TEI – Taxa de emprego informal	,834	,198	,146	,339
PLP – População abaixo da linha da pobreza	,813	,100	,229	,458
EVN – Esperança de vida ao nascer	–,801	–,415	–,034	–,164
TMI – Taxa de mortalidade infantil	,784	,528	,063	,070
TOF – Taxa de ocupação feminina	–,771	–,174	–,049	–,052
TM5 – Taxa de mortalidade infantil (<5 anos)	,694	,612	,046	,077
AFR – Percentual de afrodescendentes por UF	,673	,536	–,086	,274
GPE – Gasto privado em educação	,661	–,281	–,011	,192
BPS – Brecha em proteção social	,637	–,001	–,303	–,222
BMI – Brecha na taxa de mortalidade infantil (negros/brancos)	–,241	–,867	–,125	,019
CP – Cobertura das pensões (>60 anos)	,286	–,728	,253	–,163
DA – Taxa de dependência de adultos de 65 anos ou mais por UF	,336	,727	,027	,226
FCONV – Famílias conviventes (estendidas ou compostas)	,356	,708	,142	,326
DI – Taxa de dependência infantil	,506	,696	,373	,118
GPs – Gasto privado em Saúde	,081	–,659	–,202	,222
CA3 – Crianças abaixo de 3 anos atendidas em serviços de cuidados públicos	–,458	–,588	,007	–,342
GT – Gasto governamental total	,028	,102	,971	,045
GPS – Gasto em proteção social	,046	,069	,967	,086
GSA – Gasto público em saúde	,069	,066	,961	,115
GINI – Coeficiente de Gini	,035	,146	,149	,786
BSG – Brecha salarial de gênero	,388	–,099	–,013	,783
BRD – Brecha na taxa de desocupados (negros/brancos)	–,135	–,422	–,126	–,551

*Nota:* Extraction method: principal component analysis. Rotation method: varimax with Kaiser normalization.

<sup>a</sup> Rotation converged in 5 iterations.

## Dimensão 2: Generosidade do sistema

Esse fator explica 22,1 por cento da variância total e congrega sete das vinte e três variáveis analisadas. Essa dimensão entrelaça a cobertura das pensões, a taxa de dependência de idosos, o gasto privado em saúde, a brecha na taxa de mortalidade infantil entre brancos e negros, as famílias conviventes e os cuidados com crianças abaixo de três anos de idade.

A taxa de dependência infantil está inversamente relacionada com o número de crianças abaixo de três anos atendidas no serviço público. A cobertura do sistema de pensões segue o movimento contrário da taxa de dependência de idosos, ou seja, a taxa de dependência é menor quanto maior for cobertura das pensões. O grau de cobertura das pensões é um indicador fundamental nas classificações dos regimes de bem-estar, uma vez que está associado com a estrutura demográfica (maior ou menor taxa de dependência de idosos) e a pobreza (Mesa-Lago 2004; Filgueira 1998; Cecchini, Filgueira e Robles 2014).

Como a estrutura etária está relacionada com a mudança demográfica pela qual passa o País, com o aumento do número de idosos, aumenta a pressão sobre os sistemas de proteção, em particular sobre a

cobertura das pensões. Percebe-se também que o gasto privado em saúde varia proporcionalmente à cobertura das pensões, ou seja, maior número de idosos protegidos, maiores os gastos em saúde privada. Para Batista e co-autores (2008), o envelhecimento acelera a transição epidemiológica, passando das doenças transmissíveis (nos mais jovens) para as crônicas (nos idosos). Isso, associado a uma precária rede de cuidados e serviços de saúde pública destinados a esse público, pode explicar o aumento do gasto privado em saúde, em especial nos planos privados de saúde.

Quando se adiciona o componente étnico, os dados mostram que, quanto maior o número de famílias conviventes, menores serão as brechas de mortalidade infantil entre brancos e negros. Esse fenômeno pode ser explicado na medida em que a família constitui um espaço de divisão dos riscos sociais e isso é mais forte entre as famílias afrodescendentes.

Nesse conjunto, ainda aparece a taxa de dependência infantil, que aumenta quando aumentam as famílias conviventes e a taxa de dependência de idosos. Esse aspecto foi considerado por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) na construção da tipologia de sistemas de proteção social para a América Latina, mostrando que a maior taxa de dependência infantil está relacionada com escassos empregos formais e baixa remuneração dos trabalhadores. Nessa relação, tanto a dependência infantil como a de idosos se relacionam positivamente com arranjos familiares mais extensos que, por sua vez, refletem o menor acesso a trabalhos formais com boa remuneração.

### Dimensão 3: Esforço estatal

Com três das vinte e três variáveis utilizadas, essa dimensão explica 14,5 por cento da variância total e é a de menor peso entre todas as outras dimensões. Na literatura, essas variáveis (gasto governamental total, gasto em proteção social e gasto público em saúde) aparecem, via de regra, relacionadas com indicadores de condição de vida da população, porém, aqui elas estão fortemente inter-relacionadas. A correlação positiva entre o gasto total e os gastos em saúde e proteção social confirmam que, para os entes federados brasileiros, o nível de generosidade e desmercantilização oriundas das prestações sociais é decorrência direta do volume dos gastos governamentais totais. Na verdade, a forte informalidade no mundo do trabalho e a grande precariedade do emprego repercutem diretamente no sistema de proteção social brasileiro, seja do ponto de vista da arrecadação, como do gasto.

### Dimensão 4: Desigualdade social

Essa dimensão explica 10,7 por cento da variância total e contém quatro das vinte e três variáveis utilizadas. A brecha na taxa de desocupados é a única variável que, na relação com as demais, tem sinal negativo. Isso indica que, quanto mais concentrada a renda, menor a brecha na taxa de desocupados. Dessa forma, em princípio, em uma população com maior concentração de renda haverá uma menor diferença entre negros e brancos no que diz respeito à taxa de desocupação. De certa forma, existe um gradiente na brecha de desocupados, e nos estados mais desiguais em relação à renda, encontram-se as menores diferenças entre negros e brancos que estão desocupados.

Já a diferença salarial entre homens e mulheres está positivamente relacionada com o índice de Gini. Isso significa que, quanto maior a desigualdade de renda, maior será a brecha salarial em desfavor das mulheres. Essa diferença revela que a concentração da renda exerce papel determinante no compromisso de cada regime com a igualdade de gênero.

### ***Regimes de bem-estar nos estados brasileiros***

As unidades federativas brasileiras apresentam grandes diferenças quanto à capacidade estatal, dos mercados de trabalho, dos mercados de bens e serviços, das famílias e dos grupos étnicos, de possibilitarem um acesso adequado às condições materiais e de efetivação dos direitos sociais (e de cidadania). Compreender o contexto em que se encontra a condição particular de cada ente nessas áreas é fundamental para detectar os pontos fortes e fracos de seus sistemas de proteção social.

Para a classificação aqui proposta, foram utilizadas parcialmente as metodologias empregadas por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) e Martínez Franzoni (2008), adicionada da dimensão étnica explorada na pesquisa. Dos primeiros autores, assumiu-se a ideia do “grau de intensidade” dos sistemas de proteção social. Já da segunda autora, adotou-se o conceito do grau de dependência familiar e do mercado na produção do bem-estar. Como contribuição original da investigação, atribuiu-se um grau de intensidade na igualdade étnica, denominado de brecha étnica. O **Quadro 2** mostra as características dos sistemas de proteção dos diferentes grupos de estados.

**Quadro 2:** Características dos regimes de proteção social dos estados brasileiros.

	<b>PSAIP (FBE)</b>	<b>PSMIP(MBE)</b>	<b>PSBIF (FBE)</b>
Grupos de Estados ( <i>Clusters</i> )	Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo	Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rondônia.	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins
Desempenho do regime	Alto desenvolvimento humano. Mínima taxa informalidade. Alta mercantilização do trabalho feminino. Máxima brecha étnica.	Médio desenvolvimento humano. Média taxa de informalidade. Média mercantilização do trabalho feminino. Brecha étnica intermediária.	Baixo desenvolvimento humano. Máxima taxa de informalidade. Baixa mercantilização do trabalho feminino. Mínima brecha étnica.
Generosidade do sistema	Máxima cobertura das pensões. Alta mercantilização da proteção social. Baixa dependência familiar na produção de bem-estar.	Baixa cobertura das pensões. Mercantilização da proteção social intermediária. Média dependência familiar na produção de bem-estar.	Média cobertura das pensões. Baixa mercantilização da proteção social. Alta dependência familiar na produção de bem-estar.
Esforço estatal	Alto gasto público em proteção social.	Baixo gasto público em proteção social.	Médio gasto público em proteção social.
Desigualdade social	Máxima distribuição de renda. Alta diferença salarial de gênero.	Média distribuição de renda. Diferença salarial de gênero intermediária.	Mínima distribuição de renda. Baixa diferença salarial de gênero.

Os tipos de sistemas de proteção social propostos na pesquisa se alinham com as elaborações propostas por Cecchini, Filgueira e Robles (2014) e Martínez Franzoni (2008). O grau de intensidade da proteção social e o caráter familiar ou produtivista são combinados para tentar caracterizar cada grupo de estados. Esse contexto é resultado de um processo particular de composição do seu mercado de trabalho, dos gastos públicos em áreas sociais, da estrutura etária da dependência, do papel da família e do mercado no provimento de bem-estar, entre outros aspectos relevantes da proteção social.

#### **Proteção social de alta intensidade com caráter produtivista e forte brecha étnica, PSAIP (FBE)**

Com os melhores indicadores de distribuição de renda e de desenvolvimento humano, esse modelo também concentra as menores taxas de pobreza, mortalidade infantil, na infância e de trabalho informal. Com a maior cobertura no atendimento público a crianças abaixo de três anos e com a maior taxa de ocupação feminina, ele maximiza a mercantilização do trabalho feminino. Conta, ainda, com a menor taxa de dependência infantil e a maior de dependência de idosos, sendo a taxa de dependência combinada (infantil e idosos) a menor entre todos os grupos.

Isso indica que as unidades federativas que compõem esse grupo têm uma capacidade maior, por meio do mercado de trabalho, de sustentar seus membros. Por outro lado, indica que existe um menor percentual de pessoas que não podem se sustentar e necessitam de proteção pública. Com melhor distribuição de renda, menor número de dependentes e máxima cobertura das pensões, esse grupo é o que maximiza a mercantilização da proteção social. É nele que se encontra o maior nível de gasto privado em saúde e o menor peso da educação privada sobre o PIB *per capita*.

Do ponto de vista étnico, esse é o tipo que apresenta a maior brecha em termos de proteção social. A mais elevada brecha de mortalidade infantil, em desfavor dos brancos, se combina com uma elevada brecha na taxa de desocupação e com o menor percentual de população afrodescendente (26 por cento). Nesse contexto, também se encontra menor taxa de famílias conviventes, indicador da mínima dependência familiar para acessar bens e serviços. Por fim, esse grupo atinge os segundos maiores gastos governamentais, de proteção social e saúde. Dessa forma, é o segundo colocado no esforço público e na generosidade do sistema de proteção social.

#### **Proteção social de média intensidade com caráter produtivista e moderada brecha étnica, PSMIP (MBE)**

Trata-se de um modelo também fortemente estruturado na estratégia de mercado. A distribuição de renda e de desenvolvimento humano está abaixo do modelo anterior. Esses indicadores se refletem também nas taxas de pobreza, trabalho informal, mortalidade infantil e na infância, e na esperança de vida ao nascer, que estão na segunda melhor posição entre todos os grupos. Apesar de ligeiramente inferior ao modelo precedente, a cobertura no atendimento público a crianças abaixo de três anos e a taxa de ocupação feminina apontam para uma forte mercantilização do trabalho feminino. A taxa de dependência combinada (infantil e idosos) é a segunda menor, mostrando que tem uma boa capacidade, por meio do mercado de trabalho, de reduzir a proteção pública aos dependentes.

As brechas étnicas nesse tipo, apesar de contarem com uma população majoritária de afrodescendentes (57,6 por cento), são elevadas. A única exceção é a ausência de brecha em termos de proteção social, indicando que brancos e negros usufruem da mesma cobertura. Por outro lado, a brecha na taxa de desocupação é máxima. Quando se olha para as diferenças de gênero, esse modelo apresenta a segunda melhor taxa de ocupação feminina, mas, ao mesmo tempo, possui a maior diferença de rendimentos entre homens e mulheres. A taxa de famílias conviventes é a segunda menor, revelando também uma pequena dependência familiar para acessar bens e serviços. Os gastos privados em saúde e educação se localizam em níveis intermediários em relação ao demais grupos.

Por fim, esse grupo possui os menores gastos governamentais, gastos em proteção social e gastos em saúde entre todos os modelos, revelando um menor esforço público e uma menor generosidade do sistema de proteção.

#### **Proteção social de baixa intensidade com caráter familiar e fraca brecha étnica, PSBIF (MFE)**

O modelo de baixa intensidade divide entre a família e o mercado a estratégia de acesso ao consumo básico de bens e serviços. A distribuição de renda e de desenvolvimento humano estão ligeiramente abaixo do modelo anterior e acima do modelo de baixa intensidade de proteção social. As taxas de pobreza, o trabalho informal, mortalidade infantil e na infância, e a esperança de vida ao nascer são as mais elevadas da amostra. A cobertura no atendimento público a crianças abaixo de três anos e a taxa de ocupação

feminina indicam uma das menores taxas de mercantilização do trabalho feminino. A taxa de dependência combinada (infantil e idosos) é a segunda maior, mostrando a segunda maior necessidade em proteção pública aos dependentes.

Com uma população majoritária de afrodescendentes (72,1 por cento), as brechas étnicas são baixas. A brecha de proteção social indica que brancos e negros usufruem da mesma cobertura, e a brecha na taxa de desocupação é mínima. As diferenças de gênero nesse modelo contrapõem a segunda pior taxa de ocupação feminina, com a menor diferença de rendimentos entre homens e mulheres. A taxa de famílias conviventes é a segunda maior, revelando uma maior dependência familiar para acessar bens e serviços. Os gastos privados em saúde atingem os menores níveis e os gastos privados em educação representam o maior comprometimento dessa despesa no PIB per capita da população desses estados.

Por fim, esse grupo possui os segundos menores gastos totais, gastos em proteção social e gastos em saúde.

## Conclusões

Além da crítica de que as tipologias não representam a realidade e que as mudanças sociais não são fruto exclusivo da racionalidade institucional de uma determinada sociedade, é possível afirmar que os tipos de regimes de bem-estar desenvolvidos para a América Latina, ao incluir o Brasil, são excessivamente genéricos. As classificações exclusivas para o território nacional padecem da mesma generalização ao não assumirem a heterogeneidade estrutural e as complementariedades dela decorrentes nos diferentes sub-níveis de governo. A construção dessas macro-tipologias —ao não levar em consideração as características específicas de formação da sociedade brasileira— revelou-se cega em relação à brecha étnica, eixo de desigualdade relevante no contexto histórico nacional.

As comparações entre regimes foram um avanço proporcionado pela abordagem tipológica; não obstante, a literatura acadêmica, ainda que caracterize o País como se fosse um tipo homogêneo, o faz com distintas variáveis, atributos ou traços marcantes do regime de proteção social. Com as limitações próprias das tipologias, mediante a análise de cluster e a partir dos conceitos de grau de intensidade da proteção social e do caráter familiar ou produtivista, permeado pela dimensão étnica, o conteúdo aqui desenvolvido revelou que a lupa dos estudos acadêmicos está extremamente distante da realidade, pois não permite a visualização do interior do Brasil, que é empiricamente heterogêneo. Não restam dúvidas de que o Brasil condensa diferentes ordens de práticas sociais e econômicas, que não permitem tratá-lo como um tipo único e homogêneo de regime de bem-estar. Portanto, conquanto as políticas sociais sejam normativamente válidas para todo o território, a subsunção delas aos diferentes arranjos estaduais (mercado de trabalho, organização familiar, características étnicas, etc.) produzem respostas heterogêneas.

A análise de cluster permitiu agrupar as unidades federativas por similaridade de seus indicadores, resultando em três grupos marcadamente distintos. Em uma ponta, está o regime de proteção social de alta intensidade com caráter produtivista e forte brecha étnica, PSAIP (FBE), que tem o melhor desempenho em todas as dimensões analisadas, concentrando, dentre outras características, os melhores indicadores de desenvolvimento humano, cobertura das pensões, gasto público em proteção e menor concentração de renda. No outro extremo está o regime de proteção social de baixa intensidade com caráter familiar e fraca brecha étnica, PSBIF (FBE), que por seu turno apresenta os mais baixos índices de desenvolvimento humano, alta dependência familiar na produção de bem-estar e a pior distribuição de renda.

Os regimes de bem-estar encontrados nas unidades federativas mantêm entre si alguns traços comuns: tendência de consolidação da mercantilização da proteção social; importante papel dos arranjos familiares na produção de bem-estar; relação inversa entre gasto público e produção de bem-estar por outras esferas; e existência de brechas étnicas.

Ora, como demonstrado por meio dos indicadores selecionados, os estados apresentam respostas diferentes em termos de intensidade protetiva. Ao mesmo tempo, comprova-se que, na realidade nacional, a família segue exercendo um papel fundamental na produção de bem-estar. Combinar essas dimensões analíticas não seria suficiente se a elas não fosse adicionado um instrumento que capturasse as brechas étnicas, até então ausentes nesses estudos.

A inclusão da dimensão étnica, estratégia inovadora nos estudos tipológicos dessa natureza, merece uma síntese conclusiva dos seus achados confirmatórios. Ficou evidente que os regimes de proteção social com maior intensidade protetiva são os que concentram a menor população afrodescendente e as maiores brechas étnicas. Nesses estados, são encontrados os melhores índices de Gine e IDH e estão localizados os melhores indicadores econômicos. Dessa forma, são neles que os afrodescendentes têm a maior brecha educacional e de emprego informal, permitindo concluir que, quanto melhor o desempenho econômico de uma unidade federativa e maior a concentração de população branca, mais intensa serão as brechas étnicas.

Considerando que a escala de brechas étnicas aumenta na medida em que a população negra é menor e onde o regime de proteção é mais intenso, é possível concluir também que o fator equalizador das brechas entre negros e brancos é a pobreza, uma vez que os estados mais pobres (menores índices de Gini e IDH) são aqueles que possuem as menores brechas étnicas. A etnia, ao lado do gênero e da classe, constitui um importante fator de agravamento das condições de precariedade e exclusão em que vive uma grande parcela da população brasileira, porém, as evidências aqui obtidas indicam que as diferenças entre negros e brancos são minimizadas quando a pobreza e o baixo dinamismo econômico são mais pronunciados.

A confirmação da hipótese da impossibilidade de tratar homogêneo os diferentes regimes estaduais cria a necessidade de abordar qualitativamente essas singularidades. O que se sugere para futuras investigações é pesquisar a engenharia institucional brasileira (em especial, após a Constituição de 1988), que não logrou uma formatação uniforme no território nacional. Para tanto, é necessário analisar comparativamente os legados econômicos, políticos e institucionais dos estados brasileiros, ao menos dos representantes comuns dos conglomerados de proteção. O foco seria identificar os fatores explicativos (políticos, econômicos e institucionais) específicos de cada contexto local, que ao interagirem com a variável nacional e supranacional, oferecem respostas divergentes em termos de proteção social. O pressuposto dessa hipótese é que os fatores explicativos escolhidos, em especial o econômico e o político, influem a capacidade e a disposição dos atores locais em promover reformas específicas. O que se propõe aqui é uma mescla de abordagem histórica que reconstitua a situação econômica e política dessas unidades federativas logo após as mudanças institucionais introduzidas pela Carta Política de 1988.

Ainda que se possa parecer, ao eleger a âmbito subnacional (Unidades Federativas) como escala analítica, não se tentou diminuir ou menosprezar o Estado-nação como um importante nível de análise. O que se buscou foi pôr em relevo a importância da variabilidade interna do País na configuração dos seus regimes de proteção social. A abordagem apresentada neste artigo é uma primeira aproximação metodológica rumo a uma construção tipológica própria para o Brasil, onde sua diversidade institucional e étnica sejam melhores representadas. A partir disso, as recomendações de políticas que considerem os desafios de cada regime podem produzir respostas mais adequadas e eficientes na redução das pronunciadas desigualdades sociais entre as diferentes unidades federativas.

## Resumo biográfico

Michel Jorge Samaha é graduado em agronomia pela Universidade Federal de Pelotas, graduado em direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), mestre em economia aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. É doutor em ciências sociais aplicadas pela UEPG com estágio doutoral na Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Atualmente é professor adjunto e pesquisador no Departamento de Economia da UEPG. Suas linhas de investigação são Economia Política, Economia Comparada e Sistemas de Proteção Social. Exerce também o cargo de Pró-reitor de assuntos administrativos na UEPG.

José Adelantado Gimeno é licenciado em ciências econômicas pela Universidade de Barcelona e doutor em sociologia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Professor Titular jubilado do Departamento de Sociologia da UAB e investigador principal em vários projetos com financiamento público (DIGICYT, AECI). Suas linhas de pesquisa são: As relações entre políticas sociais e estrutura social na Espanha; análise comparada entre Estados de Bem-Estar na Europa; e relações entre democracia e desigualdade na América Latina.

## Referências

- Adelantado, José, José A. Noguera, Xavier Rambla e Lluís Sáez. 1998. "Las relaciones entre estructura y política sociales: Una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología* 60 (3): 123–156. DOI: <https://doi.org/10.2307/3541320>
- Bambra, Clare. "Worlds of Welfare and the Health Care Discrepancy". 2005. *Social Policy and Society* 4 (1): 31–41. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746404002143>
- Barba Solano, Carlos. 2007. "América Latina: Regímenes de bienestar en transición durante los años noventa". *Caderno CRH* (Salvador) 20 (50): 197–211. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792007000200002>
- Batista, Analía Soria, Luciana de Barros Jaccoud, Luseni Aquino e Patrícia Dario El-Moor. 2008. *Envelhecimento e dependência: Desafios para a organização da proteção social*. Coleção Previdência Social, vol. 28. Brasília: Ministério da Previdência.
- Castles, F. G., e D. Mitchell. 1993. "Worlds of Welfare and Families of Nations". En *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, editado por Francis G. Castles, 93–128. Aldershot: Dartmouth.

- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira e Claudia Robles. 2014. "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada". Serie Políticas Sociales, n° 202. Santiago de Chile: CEPAL.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos). 2013. *Os negros no trabalho*. Brasília: DIEESE, 2013. <http://www.dieese.org.br/analiseped/2013/2013pednegrosmetEspecial.pdf>.
- Draibe, Sônia Miriam. 1993. *O welfare state no Brasil: Características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa n° 08. São Paulo: Unicamp. <http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>.
- Draibe, Sônia Miriam, y Manuel Riesco. 2006. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y Perspectivas, n° 55. México, DF: CEPAL
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1177/095892879100100108>
- Esping-Andersen, Gosta. 1991. "The Three Worlds of Welfare State". *Lua Nova*, n° 24 (1991): 85–116. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001>
- Ferreira, Leonor Vasconcelos, e Adelaide Figueiredo. 2005. "Welfare Regimes in the EU 15 and in the Enlarged Europe: An Exploratory Analysis". WP-Working Papers n° 176, Faculdade de Economia do Porto, Porto, Portugal.
- Ferrera, Maurizio. 1996. "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37. DOI: <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Filgueira, F. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada". Em *Ciudadanía y política sociales*, editado por B. Roberts, 71–94. San José, Costa Rica: FLACSO-SSRC.
- Gough, Ian. 1996. "Social Assistance in Southern Europe". *Southern European Society and Politics* 1 (1): 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608749608454714>
- Gough, Ian. 1999. "Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries". *A Journal of Policy Studies Dhaka, PROSHIKA* 31 (1999): 1–18.
- Gough, Ian. 2001. "Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis". *Journal of European Social Policy* 11, n° 2: 165–170. DOI: <https://doi.org/10.1177/095892870101100205>
- Gough, Ian. 2003. "Welfare Regimes in East Asia and Europe Compared". Em *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experience and Lessons*, editado por K. Marshall e O. Butzbach, 27–42. Washington, DC: World Bank.
- Gough, Ian, Tony Eardley, Jonathan Bradshaw, John Ditch e Peter Whiteford. 1997. "Social Assistance in OECD Countries". *Journal of European Social Policy* 7 (1): 17–43. DOI: <https://doi.org/10.1177/095892879700700102>
- Hair, Joseph F., et al. 2009. *Análise multivariada de dados*. 6ª ed. Porto Alegre: Bookman.
- Hopenhayn, Martín, Álvaro Bello e Francisca Miranda. 2006. *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*. CEPAL, Serie de Políticas Sociales, n° 118. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2014. *Situação social da população negra por estado*. Brasília: IPEA; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
- Kautto, Mikko. 2002. "Investing in Services in West European Welfare States". *Journal of European Social Policy* 12 (1): 53–65. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952872002012001636>
- Kerstenetzky, Celia Lessa. 2012. *O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Leibfried, S. 1992. "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community". Em *Social Policy in a Changing Europe*, editado por Zsuzsa Ferge e Jon Eivind Kolberg, 245–279. Frankfurt, Alemanha: Campus.
- Lewis, Jane. 2002. "Gender and Welfare State Change". *European Societies* 4 (4): 331–357. DOI: <https://doi.org/10.1080/1461669022000022324>
- López, M. C. 2013. "Sistemas de protección social en los EU-8: Variaciones regionales y factores explicativos". Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, España.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2008. *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?* Avances de Investigación, 2. Madrid: Fundación Carolina.

- Mesa-Lago, Carmelo. 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. "La reforma de pensiones en América Latina: Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones". Em *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, editado por Katya Hujo, Carmelo Mesa-Lago e Manfred Nitsch, 21–56. Caracas: Nueva Sociedad.
- Moreno, Luis. 2006. "The Model of Social Protection in Southern Europe: Enduring Characteristics?" *Revue Française des Affaires Sociales* 1 (5): 73–95. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfas.en605.0073>
- Orloff, Ann. 1996. "Gender in the Welfare State". *Annual Review of Sociology* 22: 51–78. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.51>
- Orloff, Ann. 2003. "Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies and Modernity". WP-Working Paper 04-07, Institute for Policy Research, Northwestern University, Evanston, IL.
- Pierson, Chris. 2004. "Late Industrialisers and the Development of the Welfare State". *Social Policy and Development* 16, UNRISD, Ginebra. DOI: [https://doi.org/10.1057/9780230523975\\_10](https://doi.org/10.1057/9780230523975_10)
- Powell, Martin Andrew, e Armando Barrientos. 2004. "Welfare Regimes and Welfare Mix". *European Journal of Political Research* 43 (1): 83–105. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x>
- Rodrigues-Silveira, R. 2011. "Gobierno local y Estado de bienestar: Regímenes y resultados de la política social en Brasil". Tesis doctoral, Universidad Salamanca, Instituto Iberoamerica.
- Satyro, Natalia Guimarães Duarte, e Pedro Schettini Cunha. 2018. "The Coexistence of Different Welfare Regimes in the Same Country: A Comparative Analysis of the Brazilian Municipalities Heterogeneity". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 21 (1): 65–89. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1484211>
- Skocpol, Theda. 1992. "State Formation and Social Policy in the United States". *American Behavioral Scientist* 35 (4–5): 559–584. DOI: <https://doi.org/10.1177/000276429203500412>
- Stier, Haya, Noah Lewin-Epstein e Michael Braun. 2001. "Welfare Regimes, Family Supportive Policies, and Women's Employment along the Life-Course". *American Journal of Sociology* 106 (6): 1731–1760. DOI: <https://doi.org/10.1086/321302>
- Theodoro, Mário. 2008. "A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil". Em *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*, organizado por M. Theodoro et al., 15–44. Brasília: IPEA.

**How to cite this article:** Samaha, Michel Jorge, e José Adelantado Gimeno. 2020. A heterogeniedade e a hierarquia étnica do sistema de proteção social no Brasil. *Latin American Research Review* 55(3), pp. 461–476. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.317>

**Submitted:** 20 September 2017

**Accepted:** 22 October 2018

**Published:** 08 September 2020

**Copyright:** © 2020 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

**LARR**

*Latin American Research Review* is a peer-reviewed open access journal published by the Latin American Studies Association.

**OPEN ACCESS** 