



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA – SÉCULOS XX E XXI

Apontamentos Sobre os Limites do Estado de Bem-Estar no Brasil

Notes on the Limits of the Welfare State in Brazil

Reurison Coimbra; Universidade Federal de Uberlândia; reurison.coimbra@ufu.br

RESUMO: O objetivo deste trabalho é realizar alguns apontamentos e limites à consolidação de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Para isto, buscou-se compreender o contexto de sua origem e suas diferentes formas. O *welfare state* brasileiro erigiu com características conservadoras e meritocráticas, voltado à pequena parcela da população. Por outro lado, a Constituição de 1988 engendra um Estado de Bem-Estar moderno buscando inserir a cidadania social como valor. Entretanto, o contexto é desfavorável e, embora haja avanços em sua implementação, limites estruturais e conjunturais impedem maior progresso.

Palavras-chave: Estado de Bem-estar Social. Cidadania. Gastos sociais.

ABSTRACT: The objective of this work is to make some notes and limits to the consolidation of a State of Social Welfare in Brazil. For this, we sought to understand the context of its origin and its different forms. The Brazilian welfare state was built with conservative and meritocratic characteristics, aimed at a small portion of the population. On the other hand, the 1988 Constitution engenders a modern Welfare State seeking to insert social citizenship as a value. However, the context is unfavorable and, although there are advances in its implementation, structural and conjunctural limits prevent further progress.

Keywords: Welfare State. Citizenship. Social spending.



INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social, doravante EBS, na América Latina está associado ao desenvolvimento industrial ocorrido pelo processo de substituição de importação, no período de 1930-1980. No Brasil, nesse mesmo período, gestou-se um tipo meritocrático conservador de EBS. Relacionado à ocupação, os direitos sociais estavam vinculados à legislação trabalhista, isto é, parte substancial da população estava excluída do EBS por não possuir ocupação formal e, portanto, não tinha acesso aos benefícios sociais.

A Constituição Federal modificou esse modelo ao reconhecer os direitos sociais: direito à saúde, assistência, previdência etc., como direito constitucional. A seguridade social obteve um orçamento próprio definido pela Constituição e é ampliada. Entretanto, o contexto econômico e ideológico tornou desfavorável a realização destas políticas devido ao questionamento dessa forma de Estado e sua organização.

A desregulamentação econômica (comercial e financeira) e a inserção do Brasil no sistema financeiro internacional na década de 1990 marcou a adesão de novas regras e instituições. Nesse sentido, as recomendações referentes às políticas sociais estavam voltadas sobretudo para o direcionamento e focalização dos gastos. Apesar disso, ainda que de forma distorcida, parte das políticas sociais previstas na Constituição foi implementada durante a década de 1990 e, nos anos 2000, significativamente elevadas.

O objetivo deste trabalho é analisar o desenvolvimento e os limites do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Para isto, está organizado em duas seções além desta introdução. A seção dois explora o contexto que originou tais EBS e os tipos específicos que se desenvolveram. A terceira seção descreve a evolução das políticas sociais no Brasil e o tipo de EBS que surgiu no país, e analisa sua expansão e seus limites no século XXI. Por fim, tem-se a conclusão.

2. CONTEXTO E CLASSIFICAÇÃO DOS EBS

Polanyi (2002), em seu clássico texto de 1944, *A Grande Transformação*, argumenta que o advento do capitalismo não é natural. A transformação de todas as



esferas da vida em mercadorias orientadas para o controle sob um mercado autorregulável não constitui um movimento espontâneo. O processo de conversão das mercadorias, o qual o autor denomina fictícias – trabalho, terra e dinheiro – em mercadorias necessárias para a indústria, tem a participação efetiva do Estado que engendra as condições propícias de um mercado de compra e venda. Desse modo, diante da expansão dominante das forças de mercado em todas as esferas da sociabilidade humana, a reação da sociedade para evitar o esgarçamento do tecido social foi criar mecanismos para se proteger (POLANYI, 2002).

As instituições de proteção social, tais como a criação das leis trabalhistas, a formação de sindicatos e os seguros sociais foram medidas desenvolvidas no século XIX, diante do nascimento da questão social, que impuseram limites à plena flexibilidade e desarticularam a autorregulação do trabalho pelo mercado, ao interferir na mobilidade do mercado de trabalho e no movimento dos salários. Assim, a dinâmica da sociedade de mercado se fundamentou em um duplo movimento: por um lado, o mercado buscando sua consolidação e ampliação e, em contrapartida, o contramovimento da sociedade tentando se proteger do avanço do mercado e da desarticulação do tecido social (POLANYI, 2002).

É nesse contexto de consolidação do capitalismo industrial que surgem as primeiras medidas de autoproteção da sociedade, que vieram a constituir os EBS. Entretanto, não há consenso entre os estudiosos do tema sobre o nascimento do EBS. Para Jens Alber (1987), Peter Flora e Arnold Heidenheimer (1987) e Derek Fraser (1984) o EBS é um fenômeno do século XIX, que evolui a partir da Lei do Pobres, na Inglaterra. Diferentemente, Mishra (1991) e Esping-Andersen (1991) argumentam que este é um fenômeno do Pós-Segunda Guerra Mundial, cuja dinâmica se baseia na regulação do capitalismo, na busca pelo pleno emprego e pela afirmação da cidadania (PEREIRA, 2008). Para este trabalho, entende-se que essa forma de Estado no Brasil ocorreu de forma evolucionista, a partir da constituição paulatina das políticas sociais.

Indubitavelmente, é a partir do período bélico que os países centrais adotam os EBS modernos que serão utilizados como modelo para o Brasil pós década de 1950 no Brasil. Nesse período, os Estados Nacionais se caracterizam pelo maior empenho na provisão social do indivíduo, com o objetivo de atender às suas privações diante das



incertezas presentes em uma sociedade de mercado. Desta forma, é parte de um conceito mais amplo de proteção e regulação social em que a provisão exercida pelo Estado se torna mais expressiva e relevante em relação à família e ao mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991). Nesse sentido, Gough (1999) salienta que um regime de Bem-Estar apresenta um sistema público de políticas sociais composto dos seguintes programas: previdência social, serviços de educação e de saúde (mais ou menos universais), assistência social e programas de transferência monetária de renda a determinados segmentos sociais.

Esping-Andersen (1991) classificou os EBS em três regimes, caracterizados conforme a sua formação histórica. Segundo o autor, ao se observar a experiência de provisão social dos diferentes países, é possível encontrar arranjos qualitativamente distintos entre Estado, mercado e famílias, possibilitando o agrupamento segundo tipos de regime, os quais se diferenciam em liberal, conservador-corporativo ou social-democrata.

O regime liberal é caracterizado pela predominância dos programas sociais aos comprovadamente pobres, com planos de previdência social limitados e pequenas transferências universais à população com baixo rendimento. Esping-Andersen (1991) salienta que este regime se baseia nas normas da ética do trabalho. O Estado estimula o mercado ao garantir apenas o subsídio mínimo e ao fomentar arranjos privados de previdência. Portanto, o mercado é responsável pela política social e pelo ambiente de solidariedade. Neste arranjo, o Estado e a família adquirem uma relevância menor. Os Estados Unidos, Canadá e Austrália são exemplos de países que adotam esse modelo.

O regime conservador-corporativo, por sua vez, baseia-se principalmente na provisão familiar. O Estado e o mercado são agentes complementares. Esta tipologia se sustenta pela preservação da família tradicional e dos costumes religiosos. O Estado só intervém quando os recursos familiares se esgotam e as possibilidades de auxílio familiar se exaurem. Desta forma, as políticas sociais prestadas às famílias (previdência, benefícios, dentre outros) são bastante subdesenvolvidas, desempenhando um papel secundário. Destacam-se nesse grupo países como França, Itália, Áustria e Alemanha (ESPING-ANDERSEN, 1991).



Por fim, o regime social-democrata é fundamentado em uma solidariedade universal, com elevado gasto social. Este arranjo produz uma gama de programas universais, garantindo aos trabalhadores os direitos desfrutados pelas classes de maior renda. Este modelo exclui o mercado como forma de provimento social, aumentando a solidariedade universal em favor do *welfare state*. Todos se beneficiam e são dependentes, legitimando os pagamentos pelos serviços. Cabe ressaltar que o Estado social-democrata está comprometido tanto com o pleno emprego, quanto com as políticas sociais. Destacam-se nesse grupo os países escandinavos: Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Esping-Andersen utiliza ainda três critérios para identificar as tipologias existentes nestes países: 1) a relação público/privado na provisão social, ou seja, a forma como essa provisão é ofertada pelos agentes públicos ou privados; 2) a desmercantilização dos bens e serviços e seus efeitos sobre a estratificação social, isto é, a garantia de direitos sociais independentemente da participação no mercado; e 3) a desfamiliarização, que diz respeito à redução de dependência do indivíduo com relação à família. Essas duas últimas características se encontram em maior grau no modelo escandinavo.

Os estudos comparativos de Esping-Andersen foram capazes de apontar a complexidade de padrões históricos dos *welfare states*, salientando as distinções e discontinuidades estruturais existentes. Entretanto, ainda que essas metodologias de tipificação dos regimes sejam fundamentais para entender a relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento das políticas sociais, algumas críticas foram realizadas sobre tal método (FIORI, 1995), dentre elas, as especificidades e particularidades dos diferentes países, do seu desenvolvimento industrial e das características de suas democracias (DRAIBE e RIESCO, 2006).

A partir destas críticas, buscou-se construir novos regimes de EBS sensíveis às peculiaridades históricas de países e regiões diferentes das classificações estabelecidas, como na América Latina. Segundo Pierson (2004) a América Latina foi uma das primeiras regiões fora da Europa a desenvolver instituições de *welfare*, representando uma das primeiras experiências das consequências da política social em países de industrialização tardia.



Por isso, o processo de industrialização é fundamental para analisar os EBS que surgiram na região. Segundo Furtado (1970), a crise de 1929 desvelou a vulnerabilidade das economias latino-americanas diante da debilidade da demanda internacional por produtos primários. Desta forma, a década de 1930 representou uma ruptura que resultou no início do processo de transição de uma economia agroexportadora para uma economia industrial.

Em reação a esta situação, os países latino-americanos formularam estratégias nacionais de desenvolvimento sobretudo a partir da década de 1930 para avançar a industrialização. Esse movimento de industrialização, que perdurou até a década de 1980, propiciou o surgimento de um EBS tardio na América Latina. De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 184);

Os conflitos sociais associados ao processo de industrialização das sociedades modernas impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes. Por sua vez, a construção de sistemas estatais de proteção social é impulsionada por uma ampliação de demanda por igualdade e autonomia oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos no contexto da organização política das sociedades modernas, seja para enfrentar problemas advindos da ampliação da participação, seja para dar retorno ao problema de baixa participação política e fraca institucionalização democrática.

Em sua análise, Riesco (2005) adota o conceito de Estado de Bem-Estar Social Desenvolvimentista da América Latina, cujo intuito é identificar as especificidades das políticas sociais desta região durante o processo de industrialização. O autor argumenta que o sistema de proteção social se tornou um componente essencial no desenvolvimentismo latino-americano. Isso foi possível ao promover a rápida modernização das estruturas produtivas e sociais, tornando viável a transformação de vastas massas de trabalhadores rurais em assalariados urbanos, incorporando-os à estrutura e dinâmica de uma economia urbana de mercado.

3. EBS E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O período entre 1930 e 1980 no Brasil registrou crescimento considerável, apresentando altas taxas do produto, dentre as maiores do mundo. Entretanto, os avanços referentes à proteção social e aos direitos trabalhistas não avançaram como nos



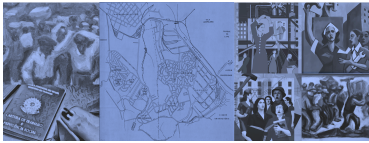
países desenvolvidos, ainda que se tenha desenvolvido uma estrutura de proteção durante esse período. Nesse sentido, ainda que seja possível fazer comparações com esses países, os obstáculos e limites no Brasil são de outra natureza (POCHMANN, 2004).

Neste intervalo, construiu-se um EBS no Brasil com suas especificidades. Segundo Draibe (1993), o período de 1930 a 1943 caracteriza-se pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) e da consolidação das leis trabalhistas. O período de democracia turbulenta, 1944 a 1964, caracterizou-se pela construção de uma legislação inovadora nas áreas de saúde, educação e assistência social, e pela expansão dos IAPS e da legislação trabalhista. Esse período constitui a introdução e expansão fragmentada desses serviços. Durante o período de 1965 a 1985 o sistema se consolida e se reestrutura de forma conservadora.

Esse intervalo é marcado pela consolidação de uma transformação importante no que se refere à legislação e ao financiamento destas políticas. Engendrou-se um sistema integrado, de abrangência nacional, organizado ou regulado pelo Estado nas políticas sociais de previdência, saúde, educação e assistência social. Desta forma, houve maior desfragmentação das políticas e o aumento de sua cobertura (DRAIBE, 1993).

As políticas sociais que se desenvolveram tiveram como princípios norteadores o mérito e a posição ocupacional e de renda dos indivíduos. Conforme Aureliano e Draibe (1989), pode-se denominar o EBS brasileiro de regime meritocrático-conservador que tem no clientelismo sua característica principal. De acordo com Aureliano e Draibe (1989, p.143),

No caso da previdência social, esse é o princípio vigente desde a fase de introdução; na fase de consolidação, quando se definem outros benefícios e o sistema de fundos sociais, também a relação renda-contribuição-benefício segue dominante e, nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. São escassos seus aspectos redistributivos e igualitários, teoricamente presentes tão-somente no âmbito da educação (educação básica obrigatória e gratuita) e no da saúde (atendimento de urgência). Assim, a existência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/mercado, sejam, de fato, muito frágeis os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais.



Nesse sentido, a cidadania construída durante o período da industrialização por substituição de importação é a cidadania regulada. Ou seja, apenas os indivíduos incluídos no sistema ocupacional legal, dentro da estrutura e da institucionalidade do emprego formal, são reconhecidos como cidadãos. De outra forma, os trabalhadores com vínculo empregatício cuja profissão era regulamentada, possuíam carteira de trabalho e tinham sua representação pautada por sindicatos públicos eram detentores de direitos sociais (KERBAUY, 1980). Tendo em vista que o trabalho informal e o desemprego são características históricas do Brasil, o direito à cidadania se resumia a pequenos grupos.

A Constituição de 1988 modificou esse modelo. A Carta reconheceu e ampliou os direitos sociais, quais sejam: à saúde, assistência, previdência, moradia, educação, lazer e trabalho. A seguridade social se tornou um modelo de proteção social abrangente, próximo aos sistemas construídos pelos países desenvolvidos, com orçamento próprio, universalidade no acesso aos serviços, maior responsabilidade do Estado e um sistema integrado entre os entes subnacionais com ampla participação social (LOBATO, 2016). Desta forma, conforme Lobato (2016, p. 95)

A ordem social instituída na Constituição de 1988 inaugurou um modelo avançado de estado de bem-estar, exercendo importante impacto nas condições de vida da população até aqui. Apesar dos avanços desse modelo, há que se debitar também à antinomia entre a expansão ampliada do bem-estar e políticas macroeconômicas dos entraves vividos hoje.

O período histórico no qual é implementada a Constituição de 1988 é marcado por questionamentos a esse modelo de EBS diante do processo de financeirização e globalização pelos quais os países da América Latina são submetidos. Segundo Chang (2004), os países passaram a ser pressionados a adotar um conjunto de medidas ou boas políticas para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Medidas macroeconômicas restritivas, privatização e desregulamentação financeira e comercial seriam necessárias para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, ou seja, era necessário adotar as boas instituições sugeridas pelos países desenvolvidos. Desta forma, segundo Cortez (2008, p. 12)

Da perspectiva da economia internacional seria deslocar o equilíbrio de poder entre Estado, trabalho e mercado em direção a esse último elemento. Assim sendo, políticas típicas da social-democracia e dos



trabalhadores organizados não teriam mais espaço nessa nova ordem econômica. A lógica do argumento é de que a globalização reduziu significativamente a influência de elementos domésticos na definição das políticas sociais, ao deslocar a balança de poder do Estado e do trabalho em direção à autonomia do capital. O Estado não mais poderia controlar e regular as dinâmicas dos fatores de produção. Dada essa mobilidade, o que haveria é uma série de exigências de competitividade e credibilidade em busca de investimentos. Nesse sentido, as políticas governamentais deveriam adaptar-se aos novos imperativos oriundos do novo ambiente econômico.

A globalização - liberalização financeira e comercial, e a adoção de progressiva mobilidade de capitais – tornou-se a forma predominante da regulação das economias capitalistas. Ou seja, a esfera financeira avança em relação à produtiva. Na América Latina, estas transformações podem ser observadas na década de 1990. Após a interrupção dos fluxos de capitais ocorridos na década de 1980 devido à crise da dívida, a década subsequente se caracterizou, no bojo dos planos econômicos de estabilização, pelo retorno dos capitais internacionais (CORREA e ALMEIDA FILHO, 2002). No Brasil, essa inserção ocorreu inicialmente durante o governo Collor, que aplicou um choque de liberalização sem precedentes na economia interna, além de outras medidas que buscavam romper com o modelo anterior. Entretanto, a exacerbação destas políticas aconteceu durante a implantação do Plano Real.

Nesse contexto, as políticas sociais são constrangidas pela inserção do país no regime de acumulação dominado pelas finanças. Isso implica em um modo de operação do sistema econômico cuja principal característica é a expansão dos mercados e instituições financeiras e o descolamento entre o capital financeiro e o produtivo. A inserção do Brasil no sistema financeiro internacional, nos moldes do Plano Real, inseriu o país, conforme salienta Correa e Almeida Filho (2002) em uma engrenagem econômica de difícil reversão. Isso porque a conjugação entre sistemas de meta de inflação, câmbio flutuante e regras rígidas de gastos adotados na década de 1990 constroem o crescimento, além de dificultar o financiamento das políticas sociais.

Em que pese ser um período marcado por mudanças e retrações no que se refere aos sistemas de proteção, o Brasil não realizou de forma integral as reformas sugeridas como ocorreu nos demais países da América Latina em relação à política social. Foram mantidas as bases das políticas sociais construídas com a Constituição de 1988, e parte das políticas foi executada. Entretanto, houve um processo de contenção das políticas



estabelecidas. Além disso, houve desgaste e mudança de direção, gerando fragmentação dos direitos, políticas focalizadas que não se relacionam com as políticas universais e políticas econômicas com pouca relação com as políticas sociais, resultando em problemas de financiamento e de medidas que levaram à privatização de alguns serviços (LOBATO, 2016).

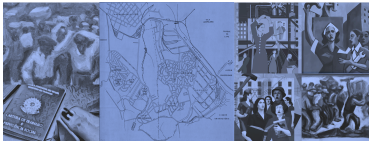
3.1 EXPANSÃO E LIMITES

Durante as reformas pró mercado nos anos 1980 e 1990 a política social teve um papel subordinado. A nova forma de exercer política social que se alastrou na América Latina a partir da década de 1980 pode ser resumida em três mecanismos que o Banco Mundial defendeu para a região: direcionamento, participação do setor privado e descentralização. Contrário ao direcionamento, o retorno do universalismo como modelo de política social está ligado aos direitos de cidadania, ou seja, direitos sociais. Esta visão está ancorada na ascensão dos modernos EBS e na defesa do desenvolvimento social, cultural e econômico estabelecido nos artigos 22 a 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (OCAMPO e GOMEZ-ARTEAGA, 2017).

Uma característica comum na América Latina no início dos anos 2000 foi colocar a discussão sobre pobreza na agenda política. Com isso, houve expansão da cobertura dos sistemas de proteção social já existentes e criação de programas direcionados de transferência de renda. Estas políticas culminaram na redução significativa da pobreza e da desigualdade, além de contribuírem para o crescimento da região (OCAMPO e GOMEZ-ARTEAGA, 2017).

Diferentemente da tendência global de aumento da desigualdade, a América Latina teve avanços substanciais nos indicadores sociais na primeira década do século XXI. A maioria dos países teve redução substancial na pobreza e reduções na desigualdade de renda. Além disso, foi um período de crescimento significativo, sobretudo entre 2003 a 2008. Apesar da desaceleração a partir desse período, a melhoria na distribuição de renda associada ao crescimento econômico resultou em significativa redução da pobreza, com maior velocidade que aquela verificada na década de 1970 (OCAMPO e GOMEZ-ARTEAGA, 2017).

No Brasil, este foi um período de crescimento econômico expressivo puxado pelo setor externo e, posteriormente, por um mix de investimentos sociais e públicos,



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

após o baixo crescimento da década de 1990 e a implantação parcial de alguns programas sociais prescritos na Constituição de 1988. Segundo Correia e Loural (2018), a existência de determinada institucionalidade possibilitou um tipo de crescimento com distribuição de renda durante esse período, apesar dos entraves associados à abertura econômica e financeira na década de 1990. Essa institucionalidade está relacionada com 1) a manutenção do pacto civilizatório distributivo estabelecido na Constituição Federal de 1988, 2) na preservação dos direitos trabalhistas, 3) a manutenção dos bancos públicos, 4) preservação das empresas públicas, sobretudo a Petrobrás, 5) a política adotada de valorização do salário-mínimo.

A expansão dos gastos com serviços sociais estabelecidos aumentou significativamente, conforme a tabela 1 abaixo;



Tabela 1 - Composição das Transferências de Assistência e Previdência em (%) do PIB

Ano	Ab. Seg-Des.	RGPS	RPPS Estados	RPPS Munics.	RPPS União	FGTS	PBF	Loas	Outras
2003	0,5	6,2	1,98	0,35	2,18	1,89	0,06	0,36	1,28
2004	0,49	6,48	1,87	0,35	2,06	1,61	0,23	0,39	1,04
2005	0,53	6,8	1,86	0,33	1,98	1,43	0,3	0,43	0,96
2006	0,63	6,99	1,91	0,29	1,96	1,39	0,31	0,49	0,79
2007	0,67	6,96	1,83	0,37	1,96	1,51	0,33	0,53	0,71
2008	0,68	6,58	1,78	0,37	1,97	1,45	0,35	0,53	0,68
2009	0,84	6,94	1,81	0,4	2,11	1,5	0,36	0,58	0,63
2010	0,77	6,76	1,74	0,39	1,94	1,34	0,36	0,59	0,7
2011	0,82	6,79	1,79	0,4	1,91	1,41	0,4	0,6	0,67
2012	0,91	7,19	1,95	0,45	1,87	1,48	0,47	0,66	0,67

Fonte: Correa e Loural (2018)

Houve durante o período 2004 - 2010 uma coordenação entre política econômica e política social que no primeiro momento culminou em expressivo crescimento econômico e desenvolvimento social. Nesse sentido, o Estado orientado pela Constituição Federal de 1988 expandiu dispêndios alterando substancialmente os recursos direcionados ao EBS, ainda que de forma limitada. Isso foi possível pelo crescimento expressivo de 2004 a 2010 de modo que não pressionou os gastos, pois as receitas estavam se elevando. No período que compreende 2011 a 2015, segundo Correa e Loural (2018), houve descoordenação das políticas econômicas, sobretudo com o baixo investimento público, o que culminou em baixas taxas de crescimento. Nesse sentido, houve também descoordenação entre a política social e a política econômica.

Segundo os autores, as tensões do arcabouço formado na década de 1990 – plena liberalização financeira e o tripé macroeconômico - se aguçaram. Nesse sentido, embora o crescimento seja possível no primeiro momento, os limites ao crescimento são impostos pela própria estrutura macroeconômica. Assim, nessa conjuntura de baixo crescimento, pressões são exercidas para que se mantenha indicadores fiscais em equilíbrio, levando a cortes de gastos e dificultando o acesso aos serviços. Ou seja, tais gastos são vistos como resíduos, subordinados à política macroeconômica.

Cabe destacar que a capacidade de exercer a política econômica e de direcionar o crescimento em economias periféricas como a do Brasil, diante da plena abertura financeira, torna-se limitada. Nesse sentido, este modelo construído e mantido se torna



um entrave às decisões internas, uma vez que a política monetária aprofunda sua dependência estrutural com a inserção do país no sistema financeiro internacional sem qualquer regulação.

Por outro lado, a política fiscal além de lidar com os custos provenientes das operações da política monetária, cumpre papel fundamental no balizamento das expectativas dos mercados financeiros. Nesse sentido, se torna instrumento importante para a credibilidade uma vez que o equilíbrio das contas públicas denota o esforço do setor público para não elevar os preços via financiamento próprio, já que a inflação tem como causa principal o aumento da base monetária devido aos gastos públicos. Por isso, várias regras fiscais são criadas com o intuito de conter os gastos públicos, limitando drasticamente a ação da política fiscal e, portanto, o crescimento econômico via Estado e a ampliação do *welfare state*.

A crise de 2015 e o surgimento de um novo modelo expressa esse movimento, no qual o baixo crescimento e a elevação da inflação recaem imediatamente na redução dos gastos e, dentre eles, aqueles que compõem a proteção social, ou o EBS. A reação conservadora do período culminou na construção de medidas ainda mais restritivas, como o Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que dificulta a expansão qualitativa dos serviços sociais e, no longo prazo, causa sua redução¹. Além disso, consonante às mudanças ocorridas no mundo, a “modernização” das leis trabalhistas (Lei nº 13.467 de 2017 no Brasil), precariza o trabalho e aumenta a informalidade, debilitando ainda mais o financiamento da previdência social, uma vez que dificulta o trabalho formal contributivo e passível de benefícios trabalhistas. A previdência social, do mesmo modo, foi reformada pela Emenda Constitucional nº 3 de 2019, dificultando o acesso aos benefícios previdenciários e às aposentadorias.

Conforme Coimbra (2022), há poucos efeitos sobre o crescimento da renda e do emprego após a aplicação da reforma trabalhista. Por essa razão, a expansão qualitativa dos serviços sociais encontra dificuldades, uma vez que as políticas do EBS encontram entrave no baixo ritmo de crescimento econômico e do emprego, além de serem

¹ Apesar da mudança ocorrida em termos qualitativos, ao ser aprovado um novo regime de regra fiscal (PLP 93/2023), a rigidez no controle das despesas ainda permanece um empecilho para a expansão das políticas sociais e, portanto, dos EBS.



compreendidas apenas como um apêndice das políticas macroeconômicas. Por isso, é necessário aventar outra forma de desenvolvimento.

Assim, conforme Dweck e Rossi (2019, p.114), para romper com esse modelo

é preciso colocar no centro de um novo modelo de desenvolvimento a redução da desigualdade de renda e aumento do investimento social, ambos fundamentais para acelerar o crescimento econômico de forma mais inclusiva. Além da maior justiça social e reparação histórica, a implementação de um projeto de desenvolvimento social tem enorme potencial de dinamizar a economia brasileira dada a enorme concentração de renda e a carência de infraestrutura social. Nesse sentido, há um potencial de décadas de investimentos sociais a serem executados para que esses possam atingir níveis adequados, e há um longo caminho redistributivo para que os níveis de desigualdade sejam aceitáveis.

No que diz respeito ao financiamento (2019, p. 114),

A discussão dos mecanismos de financiamento do Estado para concretizar o projeto social de desenvolvimento deve, em primeiro lugar, desmistificar certo senso comum acerca das finanças públicas e destacar o importante papel dos gastos sociais no crescimento econômico, como já destacado anteriormente, e na redução da desigualdade social. Sendo assim, o primeiro desafio que se deve enfrentar no âmbito do financiamento é a reestruturação do sistema tributário e não o corte sistemático dos gastos públicos, como foi instituído pela Emenda Constitucional 95 (EC 95). Um novo sistema tributário, que recomponha a capacidade fiscal perdida nos últimos anos e, ao mesmo tempo, melhore a distribuição de renda e simplifique os mecanismos de cobrança, tem um potencial enorme para sustentar um novo projeto social de desenvolvimento.

Ou seja, é necessário romper com essa institucionalidade e construir um projeto de desenvolvimento em que o EBS e o papel dos gastos sociais sejam percebidos como indutor do crescimento, além de todas as suas características, como reduzir desigualdades e pobreza.

CONCLUSÃO

A característica do desenvolvimento das políticas sociais no Brasil foi historicamente excludente. Os benefícios sociais baseavam-se apenas no mérito, de caráter conservador. Ou seja, apenas empregados formais tinham acesso a tratamento de saúde, seguro-desemprego e demais benefícios oriundos das contribuições, por isso a denominação cidadania regulada. A Constituição Federal modifica esse modelo ao reconhecer direitos sociais, ou seja, direito à saúde, assistência, previdência etc., como



direitos constitucionais, ampliando a seguridade e diversificando e incorporando seus mecanismos de financiamento.

Entretanto, o contexto de mudanças globais e no Brasil dificulta a realização destas políticas em virtude do questionamento dessa forma de Estado e de organização. Na década de 1990, a adesão ao sistema financeiro internacional impõe políticas que limitam não apenas o crescimento econômico do país, mas aumenta sua dependência e vulnerabilidade externa. Nesse sentido, diferentemente do previsto na Constituição, produz-se regras que reduzem ou redirecionam o gasto social, uma vez que este se torna subordinado às variáveis macroeconômicas. Ainda assim, contraditoriamente, de forma distorcida, parte das políticas sociais foram implementadas durante a década de 1990 e, durante os anos 2000, foram significativamente elevadas.

Portanto, a expansão na década de 2000 ocorre em meio à tensão da estrutura macroeconômica. Os fundamentos que sustentam o tripé econômico freiam o crescimento, a ação do Estado e, por conseguinte, a ampliação das políticas sociais. Entretanto, no primeiro momento foi possível o crescimento puxado pelo setor externo e, posteriormente pela dinâmica interna, o que proporcionou crescimento no qual foi possível realizar distribuição de renda e expansão das políticas sociais. Além disso, a convergência entre as forças sociais possibilitou esta expansão.

Após 2015, o desgaste do modelo mostrou os limites da política macroeconômica. Regras fiscais mais rígidas, a reforma trabalhista e a reforma da previdência evidenciam as dificuldades e os limites de construção de um EBS que torne a cidadania como um valor em si. Se, por um lado, as regras fiscais mais rígidas travam a expansão do crescimento via Estado e das políticas sociais, por outro, a reforma trabalhista e a flexibilidade pretendida nessas relações dificultam a construção de um sistema de seguridade baseado na solidariedade, uma vez que os vínculos entre trabalhador e empregado são restritos.

Os direitos trabalhistas são expurgados, e o estímulo se dá pela previdência privada. Do mesmo modo, a reforma da previdência ao dificultar o acesso ao benefício priva o beneficiário do direito à aposentadoria. Portanto, além das engrenagens expostas na década de 1990, que limitam a autonomia das políticas econômicas internas, as



restrições e mudanças institucionais dificultam a execução e expansão do EBS brasileiro.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, vol.1. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. p.86-179.

BELLUZZO, L.G.M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'. In: Economia e Sociedade (4), Campinas: IE/UNICAMP, junho, 1995

CARDOSO JR., J; JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. et al (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

COIMBRA, R.S. Reforma Trabalhista no Brasil: reflexões a partir da determinação do salário em Keynes. Revista de Economia da UEG. Vol. 18, n 1, Jan/Jun 2022.

CHANG, H.J. (2004). Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CORREA, V. P.; LOURAL, M. Regimes de crescimento da economia brasileira entre 2004 e 2018: não transformações e limites. In: Brasil: Estado Social Contra a Barbárie. Org: CASTRO, J. A; POCHMANN, M. Editora Perseu Abramo, SP, 2020.

CORTEZ, R. P. S. Globalização e Proteção Social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 161-176, nov. 2008

DRAIBE, S., RIESCO, M. Estado de Bem-estar Social e Desenvolvimento na América Latina. Um Novo Desenvolvimentismo em Gestação? Revista: Sociologias, Porto Alegre, n. 27, p. 220-254, mai./ago. 2011,

DRAIBE, S; RIESCO, M. Estado de Bienestar, Desarrollo Económico y Ciudadanía: Algunas Lecciones de la Literatura Contemporánea. Serie Estudios y Perspectivas n. 55, México, CEPAL de México, División de Desarrollo Social, ago. 2006.

DRAIBE, S. M. (1993). O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Campinas, SP: Unicamp.

DWECK, E.; ROSSI, P. Políticas Sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Org: LEITE, M. V. C. NAÇÕES UNIDAS - CEPAL, SANTIAGO, 2019.



XV Congresso Brasileiro de História
Econômica & 16ª Conferência
Internacional de História de Empresas
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. Lua Nova, n.24, p. 85-116, set. 1991.

FIORI, J. L. Estado do Bem-estar Social: Padrões e Crises. In: Série Estudos em Saúde Coletiva, n° 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FURTADO, C. Formação Econômica na América Latina. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.

GOUGH, I. Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries. University of Bath, <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/>, 1999

KERBAUY, M. T. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 3, 1980

LOBATO, L. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. Saúde Debate, 40(esp.), 87-97, 2016.

OCAMPO, J. A.; GOMEZ-ARTEAGA, N. Social protection systems, redistribution and growth in Latin America. Revista CEPAL, N° 122, Ago/2017

PEREIRA, P. A. P. Política Social: Temas e Questões. São Paulo: Editora Cortez, 2008.

PIERSON, C. Late Industrialisers and the Development of the Welfare State, UNRISD, Background paper for the Project “Social Policy in a development Context”, Genebra, n. 16, Sept., 2004

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POLANYI, K. A grande transformação. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002

RIESCO, M. “Latin America a New Developmental Welfare State in The Making?”, UNRISD, Series Social Policy and a Development Context, Londres, Palgrave, inédito (2005).