

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MORGAN RIVA

**O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL
E SUAS INSTITUIÇÕES**

Porto Alegre

2012

MORGAN RIVA

**O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL
E SUAS INSTITUIÇÕES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Octavio Augusto
Camargo Conceição

Porto Alegre

2012

MORGAN RIVA

**O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL
E SUAS INSTITUIÇÕES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior
UFRGS

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao professor Octavio Conceição, pela orientação ao longo da execução deste trabalho.;

Aos professores Hermógenes Saviani Filho, Ronaldo Herrlein Junior e Hélio Afonso de Aguiar Filho por aceitarem prontamente o convite para participar da banca avaliadora;

Novamente ao professor Ronaldo pela indicação do livro *O Estado do Futuro*, de Gunnar Myrdal, que se tornou essencial para o embasamento deste trabalho;

A minha família, mesmo que distante, pelo apoio e confiança durante estes anos de faculdade;

Aos colegas e amigos, sem os quais tudo seria mais difícil;

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Faculdade de Ciências Econômicas, como instituições, aos seus professores e ao seu corpo administrativo, como pessoas, que propiciaram a mim todo o arcabouço de conhecimento necessário para a execução deste trabalho, além de terem sido os elementos mais importantes daqueles que, sem dúvidas, foram os anos mais ricos de minha vida.

Os mercados e preços eram variáveis independentes para o indivíduo, quer agisse como comprador ou vendedor, ou seja, um conjunto de condições objetivas e dadas para o seu comportamento. Achavam-se tão fora de seu controle quanto as estações do ano ou o tempo, aos quais precisava se ajustar para não perecer. Nas hipóteses implícitas naquele modelo, a formação do preço no mercado desempenhava contínua e suavemente a “função” de restaurar o equilíbrio depois de cada variação das condições primárias.

Tal mercado perfeito jamais existiria, é claro, e todos sabiam disso.

Algo mais importante, porém, de que todos temos conhecimento, é que por muito tempo a realidade se tem distanciado cada vez mais dessa *idealização* liberal.

Gunnar Myrdal

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise sobre as características apresentadas pelo Estado de Bem-Estar Social brasileiro desde o seu surgimento, na década de 1930, até a última década do século vinte. Serão analisadas as instituições que formaram este modelo de ação estatal, suas evoluções e eventuais extinções ou substituições. O trabalho parte de uma descrição da economia institucionalista, perspectiva econômica que serve de arcabouço teórico para sua execução. Em seguida será apresentado o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social na Europa, para que este possa servir de base de comparação para o modelo brasileiro. As políticas estatais brasileiras nos âmbitos de saúde, educação, legislação trabalhista, previdência social e habitação serão descritas de maneira a que se possa inferir em que aspectos o Estado de Bem-Estar Social brasileiro foi amplo e universalizante e em que aspectos foi corporativista e manteve o compromisso com a manutenção da ordem social vigente. Estes últimos se provarão muito mais frequentes que os primeiros.

Palavras-Chave: Estado de Bem-Estar Social. Política Social. Intervenção Estatal. Instituições.

ABSTRACT

The objective of this work is to present an analysis on the characteristics of the Brazilian Welfare State since its emergence, in the 1930's, until the last decade of the twentieth century. The institutions that formed this model of State action shall be analyzed, as well as their evolution and their eventual extinction. The work parts from a description of the institutional economics, economic perspective that serves as theoretical framework for its execution. Then shall be presented the development of the Welfare State in Europe, so that it can serve as basis for comparison to the Brazilian model. The Brazilian state policies in the fields of wealth, education, labor legislation, social security and housing shall be described in a way that it's possible to infer in which aspects the Brazilian Welfare State was broad and universalizing and in which aspects it was corporatist and committed with the maintenance of the social order in force. The latter shall prove themselves much more frequent than the former.

Keywords: Welfare State. Social Policies. State Intervention. Institutions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A ECONOMIA INSTITUCIONAL E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	10
2.1 A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA	10
2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUAS INSTITUIÇÕES.....	15
2.2.1 O crescimento do Estado – intervenção e planejamento	15
2.2.2 O conceito de <i>Welfare State</i> e sua perspectiva histórica	29
2.2.3 Os diferentes regimes de Estado de Bem-Estar Social	27
3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL	30
3.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL (1930 – 2000)	30
3.2 AS INSTITUIÇÕES DO ESTADO DE BEM-ESTAR BRASILEIRO	37
3.2.1 O processo político e eleitoral	37
3.2.2 Legislação e movimentos trabalhistas	40
3.2.3 Previdência Social	44
3.2.4 Saúde Pública	48
3.2.5 Sistema educacional	52
3.2.6 Políticas habitacionais	54
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

Qual a dimensão adequada do Estado é uma questão constantemente discutida. A emergência de um modelo de governo altamente intervencionista nos anos que sucederam a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial criou o conceito de *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social. Essa formatação estatal surgiu na Europa e espalhou raízes pelo mundo todo, mas foi no seu berço, especialmente nos países nórdicos, que ela esteve presente de forma mais marcante. Países como Suécia, Noruega e Dinamarca foram os principais expoentes mundiais de uma sociedade cada vez mais intermediada pelo poder estatal durante os chamados “anos de ouro do capitalismo”.

A partir da década de 1970, tal sistema entrou em decadência. As crises do petróleo e suas consequências na economia mundial exigiram da maioria dos países uma posição mais austera, com redução de gastos e consequente diminuição do aparato governamental. Foi nesta época, no entanto, que começou a crescer no Brasil a estrutura de um Estado protetor, que procurava centralizar as políticas sociais, a princípio com o objetivo modesto de reduzir os índices de pobreza. A criação do Sistema Único de Saúde, do FGTS, do seguro desemprego, a formação do INPS (atual INSS), entre outros, denotam a ação do Estado brasileiro no sentido de criar um aparato de políticas e instituições que protegessem a população, especialmente em suas esferas mais pobres, das “intempéries” do mercado. A Constituição de 1988, conhecida como “a constituição cidadã”, surgiu como um marco da tentativa de universalização das políticas sociais no Brasil, por estar repleta de alusões a direitos sociais e da coletividade, como os direitos à educação, saúde e previdência social.

Este trabalho tem por objetivo investigar a dimensão que o Estado de Bem-Estar Social tomou no Brasil por meio da análise das instituições que dão suporte a este modelo. Primeiramente buscar-se-á descrever o arcabouço teórico que servirá de base para a elaboração deste trabalho, a economia institucionalista. Em seguida serão descritas as condições e o contexto em que foi ampliada gradualmente a intervenção do Estado na economia ao longo do século XX, especialmente nos países europeus. A aliança de fatores externos, como a luta contra os efeitos das crises econômicas, e internos, como a ampliação da participação política da população, fez com que a intervenção estatal no jogo econômico se tornasse cada vez mais intensa e também bem aceita. Dada da definição geral de *Welfare*

State, apresentar-se-á a conhecida classificação das tipologias de Estado de Bem-Estar Social proposta por Esping-Andersen (1990), que mais tarde será usada de modelo para o enquadramento teórico do *Welfare State* brasileiro.

O capítulo 3 servirá para, primeiramente, descrever as principais características do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, em seus vícios e suas virtudes, por meio da revisão de alguns dos principais trabalhos já publicados sobre o assunto, como o de Sônia Miriam Draibe (1993). Serão, por fim, analisados individualmente alguns aspectos específicos do *Welfare State* brasileiro e de suas instituições. Conforme Myrdal (1962), a ampliação dos direitos políticos da população influi diretamente na natureza e na intensidade das intervenções estatais na economia. Partindo-se deste princípio, analisar-se-á o crescimento da participação popular no âmbito político brasileiro ao longo do século XX, para que depois se possam avaliar a evolução concomitante (ou não) das políticas sociais em determinados ramos, quais sejam a legislação e os movimentos trabalhistas, a previdência social, o sistema de saúde pública, o sistema educacional e as políticas de habitação popular.

Isto posto, destaca-se que o objetivo deste trabalho, além de fazer uma análise da evolução institucional pela qual passou o Estado de Bem-Estar Social brasileiro desde a década de 1930 até o final do mesmo século, é fazer o enquadramento do *Welfare State* brasileiro em uma das tipologias de Esping-Andersen. O período dos últimos dez anos foi propositalmente excluído desta análise por, em primeiro lugar, se tratar de uma época recente e portanto sem o distanciamento geralmente necessário para que se faça uma análise adequada a evolução social. Em segundo lugar, sabe-se da importante mudança ocorrida nas políticas sociais do Estado brasileiro com a estabilização econômica e com a troca de governo no início do novo século. A “nova era”, embora não estudada a fundo, difere bastante da anterior em diversos sentidos e não cabe, portanto, em tão pequeno trabalho. Deixe-se para outro estudo, seja ele mais amplo ou mais específico.

2 A ECONOMIA INSTITUCIONAL E O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos da economia institucionalista em suas diferentes abordagens, para que estes sirvam de arcabouço teórico para a discussão central do trabalho. Em seguida será apresentado o conceito de Estado de Bem-Estar Social e as características que este apresentou em alguns países europeus, precedido de uma análise sobre a ampliação da intervenção e do planejamento estatal na economia que ocorreu no século XX, contribuindo para que surgisse esta denominação.

2.1 A ECONOMIA INSTITUCIONALISTA

A origem da economia institucionalista normalmente é atribuída ao economista e sociólogo norte-americano Thorstein Veblen (1857-1929). Em seus trabalhos, Veblen procurou conceber uma teoria econômica não-teleológica, afastada dos princípios da economia clássica e neoclássica e ao mesmo tempo não-marxista. Conceição (2002) resumiu a definição de instituições de Veblen como o conjunto de normas, valores, regras e sua evolução ao longo do tempo. A evolução, por sua vez, é elemento essencial e talvez o mais importante dentro do antigo institucionalismo, que adota uma abordagem evolucionária do processo econômico, em oposição aos conceitos de equilíbrio ou ajustamento marginal da escola clássica. Segundo Samuels (1995), para a visão da escola institucionalista, o neoclassicismo é vazio e falha ao ser aplicado ao mundo real.

Segundo Hodgson, (1993), a noção clássica de um indivíduo maximizador de utilidade é errada e inadequada no entendimento da teoria institucionalista. O indivíduo não pode ser tido como dado; os indivíduos são afetados e transformados pelo contexto institucional em que vivem. Ao mesmo tempo, a situação presente molda o futuro por meio de um processo *seletivo* e coercitivo, orientado pela forma como os homens percebem o ambiente ao seu redor. As instituições, seja por meio da cultura, dos hábitos, da religião ou das leis, criam filtros para a interpretação humana da realidade ao seu redor, exercendo um papel essencial na maneira como os indivíduos assimilam os fatos e tomam suas decisões. Este processo, conhecido como processo de *causação circular* (Veblen, 1919), denota que “a história da vida econômica dos indivíduos constitui-se em um processo cumulativo de adaptação dos meios aos fins, que, cumulativamente, modificava-se, enquanto o processo avançava”. Tal concepção revela o posicionamento pós-darwiniano de Veblen, que afirmava

que a evolução da estrutura social nada mais é que “um processo de *seleção* das instituições”.

A crítica ao individualismo metodológico e a definição do processo de causação circular permitem indubitavelmente que se classifique Veblen como um economista evolucionário. Segundo Veblen, as instituições e sua evolução estão historicamente situadas, mas não seguem um processo determinístico, como na teoria marxista. A evolução e o processo de substituição das instituições na sociedade não seguem um padrão pré-definido e nem têm um final certo. Para os institucionalistas, a atual economia capitalista e suas instituições não têm um “prazo de validade” determinado ou certo. Em oposição a Marx, Veblen afirma que o processo histórico é cego e que não tem rupturas previstas, sendo assim um *processo absurdo* e não um processo dialético. (Samuels, 1995)

Ainda segundo Samuels, de uma maneira geral, diversas são as abordagens e os pontos de vista diferentes dentro da escola institucionalista, o que torna extremamente rico o seu estudo. No entanto, “há um conjunto de crenças comuns que une o trabalho dos institucionalistas nos níveis teórico e aplicado, mesmo que muitas destas crenças possam ser distinguidas entre as várias aplicações específicas em que elas podem ser colocadas.” Quase que uniformemente os pensadores institucionalistas se opõem à visão clássica do objetivo da ciência econômica, qual seja a investigação da maneira pela qual os indivíduos alocam recursos escassos nos mercados para satisfazerem suas necessidades ilimitadas. Para Veblen e para a maioria dos institucionalistas, as necessidades e os recursos humanos são produtos de processos sociais historicamente determinados e dependentes do progresso tecnológico. Isso não significa que o institucionalismo não se preocupe com a alocação dos recursos, pelo contrário. Ele procura dar uma resposta mais profunda e com mais variáveis para esta questão do que aquelas oferecidas pela simplificadora teoria neoclássica dos mercados. O verdadeiro determinante de como os recursos são alocados na economia não é o mercado, e sim a estrutura dessa sociedade, ou seja, suas instituições. O mercado, por sua vez, nada mais é do que um conjunto de instituições que interagem entre si, criando sua estrutura e operando através dele, ou seja, uma *metáfora* das instituições que o formam.

A economia institucionalista sempre foi caracterizada por recorrer a múltiplas disciplinas no seu processo de formulação e resolução de problemas (biologia, psicologia, antropologia etc) e por ter criado ao longo dos anos um conjunto bastante amplo e nem

sempre uniforme de teorias. Samuels (1995) procurou condensar tais tópicos em um grupo de oito facetas que caracterizam o institucionalismo como um corpo de conhecimento amplo e aplicável à formulação e solução de problemas econômicos.

A primeira delas diz respeito ao caráter evolucionário da economia e da sociedade. Segundo os institucionalistas, as instituições não são estáveis e se modificam constantemente, mesmo que de forma lenta, seja por processos deliberativos (processos legais) ou não deliberativos (costumes, hábitos).

Segundo, os institucionalistas dão grande importância ao controle social e ao exercício a ação coletiva na sociedade. Esta visão se opõe veementemente às posições mecanicistas clássicas que criam uma ilusão de uma ação automática e independente das vontades humanas por parte do mercado. Os mercados são, novamente, nada mais do que um conjunto de instituições. Commons (1931) definiu instituições como a ação coletiva em controle ou liberação da atividade humana. As instituições seriam, segundo ele, a estrutura de leis e direitos naturais a que os indivíduos estão presos. Muitas vezes até mesmo o próprio comportamento humano pode ser avaliado como uma instituição. Segundo Commons (1931, p. 648), “a ação coletiva abrange tudo, desde os costumes mais desorganizados até os diversos negócios organizados, como a família, a firma, a associação comercial, o sindicato, o sistema monetário, o Estado”.

Terceiro, os institucionalistas dão grande importância à tecnologia como força de transformação dos sistemas econômicos e das instituições. Segundo Samuels (1995, p.573), “é a atividade humana mediada pela tecnologia que determina o que é um recurso, sua relativa escassez e sua eficiência”. A abundância ou escassez de um recurso e a própria definição de o que se trata de um recurso ou não seriam, deste modo, determinadas pelo estado de evolução em que se encontra a tecnologia.

Quarto, como um aspecto central da teoria institucionalista e como também já abordado, a alocação dos recursos não é determinada por uma estrutura abstrata de mercado, e sim pelas instituições e estruturas de poder na sociedade.

Quinto, a teoria do valor institucionalista, diferentemente da clássica, não tem seu foco nos preços relativos das mercadorias e sim no modo como os valores se assentam nas instituições e evoluem ao longo do tempo.

Sexto, a teoria institucionalista enfatiza o papel dual que a cultura tem na sociedade. Primeiramente, a cultura e os costumes de uma sociedade determinam de maneira significativa o modo como os indivíduos agem e o padrão em instituições sociais se organizam, tendo reflexos claros na vida econômica. Por outro lado, dado o espaço de liberdade que a cultura e os hábitos deixam ao indivíduo, as suas decisões e suas atitudes contribuem para a mudança e a evolução dos padrões culturais, ou para o seu fortalecimento. Segundo Samuels,

The growth of mass consumption society, for example, which parallels the growth of industrial society, has been a cultural phenomenon generated, intentionally or otherwise, by the behavior of certain individuals and groups in society which had great impact on the socialisation of all other individuals; and so on. (SAMUELS, 1995, p. 574)

Sétimo, ao valorizar a compreensão das estruturas de poder que determinam a formação das classes sociais, a teoria institucional se opõe ao modo neoclássico de analisar a economia, que, segundo Samuels, ignora, ofusca e reforça a estrutura de poder existente. Para os institucionalistas é clara a ideia de que a sociedade e a economia estão repletas de assimetrias e desequilíbrios. Para compreender o funcionamento das mesmas, portanto, é necessário que se compreenda o que origina (e também o que permite a continuidade) de tais desigualdades. Tal seria, como anteriormente posto, a hierarquia social e as estruturas vigentes de poder.

Oitavo, o institucionalismo é holístico e prevê uma visão ampla da economia, não se limitando apenas aos aspectos dos mecanismos (abstratos) de mercado. Isto é percebido também pela multidisciplinaridade da teoria institucionalista, conforme já abordado.

O rico legado teórico deixado pelos percussores do institucionalismo evoluiu e ganha mais adeptos a cada dia. Todavia, a teoria institucionalista foi mantida de lado e praticamente esquecida durante diversas décadas no século XX. Segundo Conceição (2002), o seu ressurgimento ocorreu no final da década de 1960 especialmente por meio da *Association for Evolutionary Economics* (AFEE), responsável pela publicação do *Journal of Economic Issues*. A abordagem deste grupo se aproximava bastante ao institucionalismo de Veblen e Commons, procurando juntar os aspectos cognitivos das instituições, destacados por Veblen, e os aspectos interpessoais e inter-relacionais, destacados por Commons. Este grupo, formado por teóricos como Hodgson, Samuels, Mark Tool, Ramstad, Rutherford, entre outros, formou aquela que ficou conhecida como a *economia neo-institucionalista*. Ao

reiterarem as ideias defendidas por Veblen e Commons, os membros deste grupo não deixaram também de se opor aos preceitos da economia neoclássica, criticando as teorias de um mercado autorregulado em torno de algum ponto de equilíbrio.

Embora não sirva de base teórica para a elaboração deste trabalho, contemporaneamente a escola neo-institucionalista surgiu uma outra corrente do institucionalismo, esta menos avessa ao neoclassicismo, a qual convencionou-se chamar de *nova economia institucionalista*. Entre seus membros destacam-se Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. De acordo com Conceição (2002), “para esses autores, as instituições, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, teriam como fim dar ‘ordem’ ao conflito e aumentar a eficiência [da economia].”. A Nova Economia Institucionalista procura apresentar uma abordagem não convencional da teoria da firma. A interligação da teoria microeconômica da firma com a teoria das instituições se dá por meio especialmente de um conceito, o de *custos de transação*. Na interpretação econômica de Douglass North, as instituições seriam as restrições socialmente impostas (formal ou informalmente) que moldam o comportamento humano e influenciam suas decisões. As instituições econômicas e políticas formariam a base, ou o cenário, em que se desenvolve a economia e os mercados. Deste modo,

Institutions and the technology employed determine the transaction and transformation costs that add up to the costs of production. It was Ronald Coase (1960) who made the crucial connection between institutions, transaction costs and neoclassical theory. The neoclassical result of efficient markets only obtains when it is costless to transact. Only under the conditions of costless bargaining will the actors reach the solution that maximizes aggregate income regardless of the institutional arrangements. When it is costly to transact, then institutions matter. (NORTH, 1994, apud CONCEIÇÃO, 2002, p. 129)

Neste sentido, é perceptível a aproximação das teorias da NEI com as ideias neoclássicas. O enfoque microeconômico, da firma, foi modificado para que se pudesse analisar com mais destaque os aspectos estruturais que formam as organizações empresariais e o mercado. A ideia de equilíbrio também é revivida, mas de maneira diversa da convencional, relacionada à “ficção” de um custo de transação zero, como uma situação ideal a ser perseguido pela atividade econômica.

Um conceito criado pelos economistas da escola institucionalista e que será bastante usado neste trabalho, devido a sua relação com os Estados de Bem-Estar Social, é o de *path dependency*. Este conceito está relacionado à ideia de que o desempenho econômico de hoje

apresenta uma dependência importante dos acontecimentos econômicos do passado. Segundo Pierson (2001 apud Hammoud 2008), “resultados sociais iniciais, no que tange ao desenho institucional, organizacional ou político – mesmo que sub-ótimos, podem se auto fortalecer ao longo do tempo”. Conforme afirma Nelson:

Abstracting from the enormous diversity of things that have been called institutions, there are several key matters that I believe any serious theory of institutional evolution must address. One is *path dependency*. Today’s “institutions” almost always show strong connections with yesterday’s, and often those of a century ago, or earlier. (NELSON, 1995, apud CONCEIÇÃO, 2002, p.85).

O processo de evolução e “reciclagem” das instituições é, portanto, *path dependent*, ou seja, ocorre de forma cumulativa. A concepção evolucionária da economia, deste modo, rejeita as noções de otimização e de equilíbrio, pois, dado este caráter adaptativo das instituições econômicas, não há como se admitir uma única situação de equilíbrio.

2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUAS INSTITUIÇÕES

2.2.1 O crescimento do Estado – intervenção e planejamento

Ao longo do século XX, a participação do Estado nas economias dos países ocidentais aumentou de forma considerável¹, chegando a níveis inimagináveis nos séculos anteriores. Segundo Myrdal (1962), o crescimento da intervenção estatal na economia foi seguido de estratégias de planificação da mesma, que visavam coordenar racionalmente tais ações. O aumento generalizado da intervenção e do planejamento estatal tem em suas causas tanto fatores externos quanto fatores internos às nações.

O principal fator externo que propiciou o aumento da envergadura estatal durante o século XX foram as frequentes crises enfrentadas pela economia capitalista nesse período. As duas grandes guerras e a crise econômica sem precedentes de 1929 levaram os Estados Nacionais ocidentais a empreenderem políticas intervencionistas amplas e radicais, com o intuito de garantir a estabilidade econômica e social interna, continuando com o mínimo de perdas possível a produção nacional. O arrefecimento ou o fim da crise econômica, no entanto, não significava que as medidas protecionistas eram suspensas. Isto se deve, ao

¹ Conforme observado em Bresser-Pereira (2010): “Comparativamente, enquanto no estado liberal do século XIX a carga tributária estava em torno de 5% do PIB, no Estado Democrático Social do final do século XX essa medida já alcançava cerca de 40% nos países desenvolvidos”

menos parcialmente, ao fato de que as medidas de proteção social adotadas pelo estado geram naturalmente em sua esteira alguns direitos adquiridos para os cidadãos, sejam eles de base legítima ou representando a pressão política pela sua manutenção. Tal percepção vai ao encontro do conceito institucionalista de *path dependency*. O Estado de Bem-Estar, por meio de suas políticas implementadas e instituições criadas, tem o “poder de se reestruturar e se reimpor de tempos em tempos, ou seja, a população ao perceber os benefícios de determinados direitos sociais passa a exigir e demandar novos direitos e/ou expansão daqueles já existentes”. (Hammoud, 2008, p. 12).

Ainda segundo Myrdal, as crises econômicas têm um impacto importante nas atitudes e na estrutura de valores da população. As crises internacionais tiveram, de acordo com o autor, o efeito de acostumar o povo às mudanças adversas que vêm de fora. Mais importante do que isso, porém, é a ideia que surge na mentalidade da sociedade de que algo pode e deve ser feito para mitigar os seus efeitos devastadores, e que o Estado é o agente adequado para a consecução de tal propósito. As mudanças repentinas e inesperadas causadas pelas crises contribuem para que se questione o *status quo* como sendo a ordem natural das coisas. As consequências dos acontecimentos internacionais se refletem nos valores, opiniões e atitudes da população, que, por sua vez, implicam mudanças nas relações internacionais, em um processo claro de causação circular.

Para citar um exemplo, a crise financeira de 1929 e seus impactos na economia e na sociedade norte-americana na década de 1930, levaram o governo do presidente Franklin D. Roosevelt a implementar um pesado pacote de medidas intervencionistas para estimular a produção e gerar empregos nos Estados Unidos em crise, chamado de *New Deal*. Medidas semelhantes a essa, inovadoras à época, foram usadas com relativa frequência em momentos de crise nos países ocidentais, sejam eles desenvolvidos ou não, no decorrer do século XX. A Guerra Fria, travada silenciosamente entre os Estados Unidos e a União Soviética algumas décadas depois, também foi a causa de importantes intervenções do Estado na economia. Os esforços nos campos do desenvolvimento tecnológico e industrial, especialmente bélico, e na garantia da segurança nacional, geraram elevadas despesas estatais na reorientação de investimentos e na afirmação da supremacia do capitalismo ocidental em detrimento do socialismo soviético.

Sozinhas, no entanto, as crises internacionais não teriam exercido um efeito tão amplo e duradouro na estrutura social e na participação do estado na economia. Segundo Myrdal, diversas forças internas poderosas auxiliaram nesse processo. “Mesmo na ausência de crises mundiais, tais forças internas teriam conduzido a um aumento na intervenção estatal, embora o processo histórico se desenrolasse com mais lentidão”. (MYRDAL, 1962, p.47)

O primeiro fator interno destacado por Myrdal são as mudanças ocorridas na organização dos mercados. De acordo com a teoria neoclássica do mercado, as unidades econômicas na concorrência perfeita têm proporções atômicas e, sozinhas, não têm o poder de influenciar o mercado como um todo. A união deliberada de algumas (ou todas) estas unidades no mercado com o propósito de ampliar suas receitas e lucros permanentemente por meio da manipulação dos preços é considerada por esta teoria uma falha de mercado. Valendo-se do termo neoclássico, essas falhas de mercado tornaram-se cada vez mais frequentes nas economias capitalistas ocidentais, por meio da formação de cartéis, oligopólios e monopólios. Nas palavras de Myrdal (1962, p.48), “tal mercado perfeito jamais existiria, e todos sabiam disso”. Isso levou o Estado a adotar medidas amplas de intervenção para evitar a desorganização total da sociedade, ocasionada pela formação de mercados individuais. Tais medidas também objetivavam coibir a eventual exploração exercida pelos detentores do poder econômico sobre os demais membros da sociedade.

Uma segunda mudança interna está relacionada diretamente à atitude das pessoas. A industrialização, o aumento da mobilidade geográfica, a advento dos meios de comunicação mais eficientes, entre diversos outros fatores, foram responsáveis pela mudança gradual na maneira como os indivíduos percebem o mundo, tornando-os mais questionadores e menos apegados aos costumes e à moral conservadora. Os antigos tabus deixaram de ser tão inibidores, e as pessoas “tornaram-se mais empreendedoras, mais experimentais, mais sofisticadas, mais hedonísticas, mais ‘economicamente racionais’” (MYRDAL, 1962, p. 50). Tais mudanças psicológicas possuem um caráter dual, sendo por um lado efeito e por outro causa das mudanças institucionais na sociedade. A *instituição familiar*, por exemplo, foi bastante modificada ao longo do século XX. O desenvolvimento econômico e a inserção da mulher no mercado de trabalho alteraram os padrões outrora comuns nas famílias ocidentais. Tal fato pode ser observado claramente no controle de natalidade e na redução

significativa das taxas de fertilidade femininas². Segundo Myrdal, tal controle se deu muito menos devido aos dispositivos contraceptivos surgidos na época, mas especialmente devido à mudança na mentalidade dos novos casais. O desenvolvimento de novos métodos contraceptivos, aliás, não foi mais do que uma consequência desta mudança psicológica da sociedade. A mudança de atitudes e concepções, para Myrdal, é o principal fator que fez com que o aumento da participação do Estado na economia se tornasse irreversível.

O motivo pelo qual é importante acentuar as mudanças mais profundas na atitude do povo como fator causal presente na tendência para a intervenção e o planejamento no mundo ocidental é que tais mudanças psicológicas, relacionadas com todo o desenvolvimento de nossa sociedade moderna, tornam o processo irreversível. Se se tratasse, apenas, de uma questão de mudanças em instituições humanas, e nada mais, tais mudanças poderiam ser revertidas e provavelmente o seriam. Mas depois de o povo haver ajustado seu espírito a situações novas, isto não mais acontece. (MYRDAL, 1962, p. 52).

Um terceiro fator que contribui para o crescimento da intervenção do Estado na economia é a ampliação dos direitos políticos da população em geral. O sufrágio universal³, implantado na maioria dos países ocidentais apenas no século XX, permitiu que cada indivíduo obtivesse (ao menos na teoria) um igual quinhão do poder político. Para Myrdal, conforme já havia previsto Aristóteles, a ciência de tal poder e as possibilidades advindas da sua utilização fariam com que as camadas populares pressionassem cada vez mais o Estado para que este adotasse políticas redistributivas de larga escala. Tais políticas, aliás, tonam-se o principal fator de pressão pública sobre o Estado, de modo que mesmo os partidos conservadores e liberais tenham de incluí-las em suas plataformas de governo, sob a ameaça de desaparecerem do cenário político.

Por fim, mas não menos importante, outro impulso que direciona o Estado na direção do planejamento é a luta pelo *desenvolvimento*. Coadunados com o princípio da nacionalidade-territorialidade, as nações mais pobres, cientes de seus baixos níveis econômicos, buscam elevá-los por meio de políticas públicas de defesa e incentivo à produção nacional. Esta busca se dá com participação ativa do Estado, que procura criar a um ambiente favorável ao crescimento econômico, criando estratégias de política industrial,

2 Segundo dados do Banco Mundial, a taxa de fertilidade feminina, ou seja, o número médio de filhos que uma mulher tenderá a ter até o final de sua vida fértil, era de 3,12 para os países da Europa e Ásia Central no ano de 1960. Esse índice caiu para 2,84 em 1965 e para 2,82 em 1970. Na Finlândia, para os mesmos anos, este índice foi de 2,71/2,40/1,83 respectivamente. Nos Estados Unidos, foi de 3,65/2,91/2,48, respectivamente. (BANCO MUNDIAL, 2012)

3 Na França, por exemplo, o sufrágio universal masculino e feminino só foi adotado definitivamente com a Constituição de Outubro de 1946 (FRANÇA, 1946)

monetária, fiscal e cambial. Em 1962, Myrdal (p.56) escreveu que “ao insistirem em receber a designação de ‘países subdesenvolvidos’, [...] [as nações pobres] querem caracterizar-se como necessitadas de desenvolvimento e dispostas a consegui-lo”. Tal expressão, cinquenta anos depois, foi substituída por “países em desenvolvimento”, ou “países emergentes”, com o claro objetivo de demonstrar, por parte destas nações, que tal estado de desenvolvimento atrasado em relação aos demais é apenas provisório e será modificado. A mudança, também sabem eles, ocorrerá com generosa participação do Estado.

2.2.2 O conceito de *Welfare State*⁴ e sua perspectiva histórica

O termo *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar, surgiu pela primeira vez na Inglaterra na segunda metade da década de 1940, em plena Segunda Guerra Mundial, como uma forma de caracterizar as democracias liberais opostas aos regimes nazistas e fascistas alemães e italianos. Com o tempo, o termo passou a ser utilizado pra caracterizar o conjunto de políticas de caráter social e econômico adotado pelos países desenvolvidos ocidentais, que englobavam uma ampla gama de benefícios sociais e medidas de proteção e amparo à população contra os efeitos desestabilizadores das forças dos mercados.

As origens deste fenômeno, entretanto, jazem em tempos mais pretéritos. Briggs (2009), mapeia a história da Inglaterra e da Alemanha desde o século XIX para apresentar dois modelos diferentes de desenvolvimento de políticas sociais, um em cada país. Na Inglaterra, o rápido processo de industrialização e urbanização ocorrido desde o século XVIII trouxe consigo um quase inevitável aumento do contingente de indivíduos vivendo abaixo das condições mínimas de vida. A ausência de uma legislação trabalhista contribuía para que mesmo a população empregada enfrentasse diversos tipos de privações em suas moradias e trabalhos. Segundo o autor, até meados do século XIX todas as políticas de assistência a esta população tinham um caráter descentralizado e paliativo, servindo para amenizar alguns problemas específicos ou para remediar a pobreza extrema. Já em 1601 havia sido assinada a Lei dos Pobres (*Poors Law Act*), um conjunto de medidas legais, administradas de forma descentralizada pelas paróquias, com o objetivo de fornecer amparo à população pobre ou incapaz. Estes eram divididos em três grupos: os impotentes (velhos,

4 Neste trabalho, os termos “Estado de Bem-Estar Social” e “*Welfare State*” serão usados indiscriminadamente.

doentes e deficientes em geral), os aptos ao trabalho, porém sem lar, e os avessos ao trabalho fabril (a estes estavam previstas punições em casas de correção). (LAVINAS; COBO, 2009). Percebe-se que tais políticas estavam longe de ser medidas de proteção social nacionalmente pensadas, estando mais próximas a atos de caridade comunitários. Tal panorama permaneceu até 1834, quando a Lei dos Pobres foi revisada, tornando-se, segundo Lavinias e Cobo, a primeira tentativa já identificada de vincular políticas sociais ao mercado de trabalho. Na reformulação foi proibida e eliminada a assistência ao terceiro grupo de pobres, por acreditar-se que tal assistencialismo incentivaria a mendicância e desincentivava o trabalho.

O caráter da Lei dos Pobres de 1834, no entanto, não significava que aquele era o pensamento unânime na época. Já havia quem enxergasse de maneira diferente a função e os limites do Estado dentro da economia. Briggs (2009) introduz as ideias de Richard Oastler (1789-1861), um economista que fazia veemente oposição a *Poors Law Act*. Seu ideal era o da construção de um *social state*, ou estado social, que teria a função de garantir a prosperidade e a felicidade de todas as classes da sociedade, mas especialmente das mais baixas, pois estas “precisam de mais proteção que as outras”. Esta forma de pensar, minoritária na época, serviu de inspiração para a construção de diversos modelos de *Welfare State* do século XX.

Na Alemanha de Bismark, na segunda metade do século XIX, a principal medida de proteção social foi a criação de um modelo de seguro social. Este seguro social visava a proteção dos trabalhadores no caso de situações de inatividade, como a maternidade, acidentes pessoais ou o próprio envelhecimento, e era financiado por meio de contribuições compulsórias. A diferença do caso alemão para o caso inglês é clara: ao invés de preocupar-se simplesmente com o combate à pobreza extrema, a medida alemã apresentava um caráter mais universalista, de proteção aos trabalhadores. A ideia foi rapidamente seguida por diversos outros países europeus, como Dinamarca, Suécia e Noruega, que ainda antes do início do século XX já haviam implantado modelos de seguro social nos seus países. Na Suécia, um caso extremo, o benefício do seguro social sequer exigia contribuições prévias, em caso de famílias que comprovassem sua baixa renda (LAVINAS; COBO, 2009). O seguro social alemão é considerado um divisor de águas das políticas sociais na Europa:

O seguro social rompe com o padrão da assistência à pobreza, que era caracterizado por uma intervenção residual, ocasional, diferenciada, discricionária e local, e garante inclusão, através da compulsoriedade das contribuições. Ademais, vai garantir benefícios padronizados (após definir riscos-padrão), normatizados, de forma automática e imparcial, com base em direitos e obrigações, numa lógica radicalmente oposta à da assistência aos pobres. (LAVINAS; COBO, 2009, p. 9).

Ainda segundo Briggs, para muitos autores o seguro social alemão de Bismark foi a primeira instituição mundial do Estado de Bem-Estar Social.

Há uma oposição evidente entre o modelo de assistência e combate à pobreza e o de seguro social apresentados acima. Enquanto o seguro social protegia os trabalhadores que contribuíam para um fundo de proteção social, os pobres eram assistidos e considerados dependentes. Deste modo, “crescia a simbologia negativa da Assistência por força do processo de diferenciação social” (LAVINAS; COBO, 2009, p.9). A unificação dos dois modelos veio a ocorrer na Inglaterra durante a década de 1940, em plena Segunda Guerra Mundial, com o chamado Plano Beveridge⁵. Neste relatório, amplamente discutido desde 1942 e implantando efetivamente em 1946, todos os indivíduos são beneficiários do sistema de proteção social, independentemente de contribuições prévias ou de comprovação de baixa renda, pois todos são membros de uma mesma comunidade nacional. Esta instituição, considerada por muitos uma revolução e um marco inicial do *Welfare State* no século XX, visava unificar as diversas formas de seguro social vigentes na época e estabelecer a universalidade da proteção social a todos os indivíduos, sendo custeada por meio de contribuições do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores, e objetivando garantir proteção a nível de subsistência em casos de incapacidade produtiva do indivíduo (BENEVIDES, 2011).

O Plano Beveridge, segundo Lavinias e Cobo, era baseado em três princípios:

- i) Criar uma política de apoio às famílias;
- ii) Oferecer uma política de saúde integrada, que tinha como base a criação do Sistema Nacional de Saúde em 1946;
- iii) Manter a economia em estado de pleno emprego.

5 William Beveridge (1879-1963) foi um economista inglês da London School Of Economics e da Universidade de Oxford. Em 1941, a convite do então ministro da saúde da Inglaterra, Ernest Brown, Beveridge se juntou a outros estudiosos a fim de pesquisar e dar sugestões para um plano de seguro social para a Inglaterra. O resultado foi o *Beveridge Report*, apresentado em 1942.

Quando ao terceiro item, Myrdal (1962) já havia destacado a importância que a manutenção do pleno emprego assumiu nas sociedades ocidentais depois da Segunda Guerra Mundial. Segundo ele, algumas décadas antes era considerado normal pela sociedade que eventualmente algumas ondas de desemprego atingissem a economia. Entretanto, na medida em que o poder político da população aumentou e se ampliou a consciência do sofrimento vivido pelo cidadão desempregado e sua família, as medidas de auxílio financeiro aos desempregados e a exigência de que o Estado adotasse ações positivas para a geração de empregos tornaram-se constantes nos países ocidentais. Nos Estados de Bem-Estar Social

[...] apenas uma minoria escassa de trabalhadores [...] pode pessoalmente falar de desemprego em massa pessoalmente experimentado por eles ou de alguma lembrança de algumas décadas atrás, quando mesmo nos anos de prosperidade o medo do desemprego era uma nuvem sinistra no horizonte para todas as famílias da classe assalariada. É seguro predizermos que em país algum entre os ocidentais um novo período de desemprego generalizado será tolerado pelo povo. (MYRDAL, 1962, p. 83).

Apresentadas as bases históricas das instituições do Estado de Bem-Estar Social europeu, resta discutir efetivamente qual o limite do conceito de *Welfare State*. Fiori (1997) destaca três posições diferentes adotadas na conceituação de Estado de Bem-Estar Social. A primeira delas tem um viés mais historiográfico e menor densidade teórica, privilegiando a ideia de *proteção social* e analisando sua evolução desde a *Poors Law Act* até o Plano Beveridge, conforme já apresentado acima. A segunda troca a análise da *proteção social* pela das *políticas sociais*, usando este conceito indiferenciadamente com o de *Welfare State*. Esta posição enfoca a evolução e a continuidade destas políticas a partir da legislação securitária alemã. Boa parte dos autores deste grupo, segundo Fiori, localiza o surgimento dos Estados de Bem-Estar Social nas últimas décadas do século XIX. A terceira posição, defendida por autores como Esping-Andersen (1990), sustenta por sua vez que houve uma grande ruptura no desenho das políticas sociais no ocidente a partir da Segunda Guerra Mundial e que, deste modo, o marco inicial do *Welfare State* se localizaria no Plano Beveridge de 1945. Está última é a posição utilizada para a elaboração deste trabalho.

De uma maneira sintética, o Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como um sistema no qual o poder do Estado é usado deliberadamente com o objetivo de alterar as direções para as quais a sociedade é levada pelas forças do mercado. O poder do Estado é usado basicamente em três sentidos:

- i) Assegurar às famílias uma renda mínima, independente do valor de mercado de seu trabalho ou suas propriedades;
- ii) Reduzir a insegurança dos cidadãos e das famílias ao fornecer meios para que estes estejam protegidos nas situações de contingência (velhice, doença, incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, desemprego etc.), ou seja, afastar o máximo possível os indivíduos das consequências naturais e perversas das oscilações dos mercados e garantir um padrão mínimo de existência em todas as etapas da vida;
- iii) Garantir que todos os indivíduos tenham, sem qualquer tipo de distinção, o direito de receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis. (BRIGGS, 2009).

Durante a chamada “Era de Ouro do Capitalismo”, situada entre as décadas de 1950 e 1970, modelos de gestão estatal semelhantes ao descrito acima se espalharam pela Europa, sendo implantados com algumas diferenças temporais e perceptíveis diferenças de intensidade (como será melhor explorado em seguida). Não existe, nos diversos países em que se diagnostica a existência de um Estado dito de Bem-Estar Social, um padrão definido de atuação estatal ou uma progressão histórica única que tenha levado ao surgimento do *Welfare State*. Embora o contexto histórico, considerado um *fator fixo*, tenha tido influência e fosse o mesmo para todos os países, uma combinação quase infinita de instituições nacionais, consideradas *fatores variáveis*, se combinaram para criar um modelo de interação entre o estado e a sociedade diferente para cada país.

Diversos fatores internos e externos contribuíram para o sucesso e a durabilidade dos sistemas de *Welfare State*. Fiori (1997) elenca esses fatores a partir da análise de diversos estudos do economista Claus Offe⁶.

Primeiramente, o autor apresenta os fatores materiais que garantiram a viabilidade do *Welfare State* no ocidente. Destacam-se, neste âmbito, a generalização do paradigma fordista de produção, a existência de um consenso suprapartidário em torno dos valores do crescimento econômico e do combate ao desemprego, a ampla adoção de políticas macroeconômicas keynesianas, os altos níveis de crescimento econômico, sem precedentes na história econômica contemporânea, e, em decorrência deste último fator, o aumento

6 Claus Offe (1940 -) é um sociólogo político alemão da Hertie School of Governance, de Berlin. De orientação marxista, publicou diversos estudos sobre as relações entre o capitalismo e a democracia.

generalizado nas arrecadações fiscais dos países. Em segundo lugar, é destacado o ambiente externo propiciado pelo acordo de Bretton Woods, que embora possuísse um caráter liberalizante, criava um contexto de estabilidade na economia internacional. Terceiro, Fiori destaca a percepção de um “clima” de solidariedade internacional surgida com o fim da Segunda Guerra Mundial. Além disso, o novo ambiente externo, segundo ele, bipolarizou ideologicamente os conflitos mundiais entre duas propostas excludentes de organização econômica e social (o capitalismo e o socialismo) criando os estímulos ou receios necessários para consolidar as convicções “socialmente orientadas” de todos os governos, aí incluídos os conservadores, os democratas-cristãos e os liberais. Por fim, em consonância com a ideia de Gunnar Myrdal anteriormente apresentada, Fiori ressalta a importância do avanço das democracias partidárias e de massas, que aumentou, com o crescimento da participação política (eleitoral) da população, o peso das reivindicações dos trabalhadores no cenário político nacional.

Apesar de ter-se espalhado pela Europa e América do Norte, foi na Escandinávia e especialmente na Suécia que o Estado de Bem-Estar Social se apresentou em seu caráter mais puro. A Suécia sempre foi conhecida pela grande participação política de seus habitantes. Na Idade Média, a união entre camponeses e reis para a defesa de invasões de povos estrangeiros explica a razão pela qual o país nunca tenha convivido com relações feudais de trabalho. Ainda antes da Segunda Guerra Mundial o país já se encontrava em avançado estado de desenvolvimento industrial, tendo deixado sua tradição agrária para trás. Tal desenvolvimento veio sempre acompanhado de uma distribuição igualitária da renda, conforme destaca Hammoud (2008). O Partido Social-Democrata foi eleito na década de 1930 e não saiu do poder até o ano de 1976. O país possuía um sindicato trabalhista unificado, o LO, cujos filiados representavam a quase totalidade da população trabalhadora sueca. As negociações trabalhistas eram feitas diretamente entre o Estado, o sindicato patronal e o LO. Frequentemente os trabalhadores abriam mão de aumentos salariais em troca da manutenção do pleno emprego. Em meio às crises econômicas nos anos setenta, enquanto os outros países europeus reduziam a abrangência de seus leis trabalhistas, a Suécia aprovava o *Co-Determination at Work Act*, que exigia a ciência e a concordância prévia dos trabalhadores quando da tomada de decisões importantes nas empresas, como a adoção de novas tecnologias. A alta carga tributária cresceu de forma progressiva, sempre no sentido de uma melhor distribuição de renda. Outras instituições, como a educação

universal, o sistema de saúde pública de qualidade e o sistema previdenciário abrangente, fazem da Suécia o maior expoente do *Welfare State* em todos os tempos.

Com o fim dos anos de ouro do capitalismo, muitos autores afirmam que também entrou em crise o Estado de Bem-Estar Social. A OECD, em 1981, publicou uma nota que expressava a percepção de que os regimes de *Welfare State* encontravam-se em franca derrocada.

The rapid growth of social programmes in the 1950 and 1960s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus, to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 1970s was bound to disrupt the continuing extension of programmes and the growth of benefits – and in that sense the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth. (OECD apud FIORI, 1997, p. 12)

Diversos fatores conjunturais teriam levado a esta crise do *Welfare State*. As crises do petróleo de 1973 e 1979 tiveram como uma de suas consequências a desaceleração das economias europeias. Com orçamentos fiscais reduzidos, ficava difícil para os estados manterem os gastos sociais nos patamares anteriores. Associado a isso, o aumento do desemprego que seguiu a crise não pode ser acompanhado adequadamente pela ação estatal no amparo aos desempregados, o que contribuiu também para o enfraquecimento dos sindicatos. A formação da Comunidade dos Estados Europeus e de outros blocos econômicos regionais também foi um fator causador do enfraquecimento das políticas sociais. A abdicação da soberania econômico-monetária necessária para a formação destes blocos reduziu a autonomia das nações europeias no que tange aos gastos com programas de proteção social. A abertura das economias para o exterior, tendência crescente na segunda metade do século XX, vinha de encontro aos elevados impostos pagos pelas empresas nos Estados de Bem-Estar Social. A competitividade de preços nos mercados internacionais tornava inviável a manutenção de um setor exportador nacional se não se reduzisse a carga tributária.

Ainda no âmbito internacional, o enfraquecimento da URSS e da “ameaça ideológica” relacionada a ela arrefeceram o clima de solidariedade internacional em torno da causa capitalista, tirando de campo as “convicções socialmente orientadas” que antes

moviam as nações. A vitória do neoliberalismo no eixo anglo-saxão⁷ logo se refletiu no restante da Europa, com efeitos deveras menos perceptíveis nos países escandinavos.

Fato é que as críticas ao *Welfare State* já vinham de antes das crises dos anos setenta. Fiori (1997, p.13) destaca que “os novos conservadores viram no *Welfare State* peça (sic) no seu diagnóstico da crise dos estados democráticos que já vinham formulando desde a segunda metade dos anos sessenta”. Os neoconservadores foram vencedores e no poder colocaram em prática as políticas neoliberais, que desmontaram em boa parte a estrutura e enfraqueceram as instituições do Estado de Bem-Estar Social. As taxas de fertilidade haviam caído e a expectativa de vida havia aumentado, parte provocada pelo desenvolvimento econômico, parte pelos próprios efeitos da intervenção protetora do estado na economia. A consequência disso foi o diagnóstico cada vez menos questionado de que os sistemas previdenciários estavam se tornando cada vez mais insustentáveis pelo orçamento dos países. Nações como a França de De Gaulle, e mesmo outras que ainda nem eram governadas pela direita, criaram diversas políticas de incentivo à previdência privada.

Diversos autores defendem que os anos setenta marcaram sim uma crise *profunda* do *Welfare State*. Segundo Calyton e Pontusson (1998 apud Lavinias e Cobo, 2009) o aumento do desemprego não pôde ser acompanhado pela proteção do Estado, que não tinha mais condições financeiras para tal. Os serviços públicos perderam qualidade e abrangência e os salários do funcionalismo público se deterioraram. A proteção, antes universalista, passou cada vez mais a ter características de seguro social (só recebe quem contribuir), em linha com o raciocínio pró-mercado.

No entanto, há quem afirme que a retração do Estado de Bem-Social não foi de magnitude tão grande. Cortes nos sistemas de proteção, mesmo em situações orçamentárias adversas, são extremamente impopulares. O *path dependency* das políticas sociais fica claro nesse caso. Lavinias e Cobo (2009) reconhecem que houve mudanças na estrutura do sistema, especialmente em três frentes: i) no aumento proporcional dos benefícios vinculados a comprovação de baixa renda em comparação àqueles de caráter universal; ii) na descentralização da seguridade social em favor do setor privado (previdência privada, planos de saúde, seguros de vida etc.); iii) nas mudanças nos critérios de elegibilidade e

7 Na França, em 1959, o general Charles de Gaulle foi eleito presidente a partir de uma aliança conservadora. Ficou no poder durante dez anos (até 1969) quando foi substituído por Georges Pompidou. Em 1979 foi eleita primeira-ministra do Reino Unido a conservadora Margaret Thatcher, após anos de governo do Partido Trabalhista. Ao longo dos seus onze anos de mandato, promoveu reformas políticas e econômicas, como a desregulamentação do sistema financeiro e a flexibilização do mercado de trabalho.

redução no valor dos benefícios de proteção concedidos pelo estado. O autor destaca que mesmo em meio à crise dos anos setenta e oitenta, e à permanência da direita no poder dos principais países europeus até meados da década de noventa, os gastos sociais continuaram a crescer nos países europeus. Lavinas e Cobo concluem, deste modo, que não houve de maneira alguma um dismantelamento do Estado de Bem-Estar Social; este, pelo contrário, é parte do cotidiano e considerado um patrimônio coletivo pela sociedade. Hammoud (2008), estudando o caso sueco, destaca que nem mesmo a crise do início dos anos noventa, que também atingiu a Suécia com aumento do desemprego e redução das taxas de crescimento, foi capaz de abalar as bases do Estado de Bem-Estar Social. Embora a conjuntura tenha levado o país a realizar algumas reformas liberalizantes, o Estado ainda continuou sendo o principal agente de minimização dos efeitos do desemprego.

2.2.3 Os diferentes regimes de Estado de Bem-Estar Social

Gøsta Esping-Andersen⁸, em seu livro *The Three Worlds Of Welfare Capitalism*, procurou fazer uma análise detalhada do Estado de Bem-Estar Social como objeto de análise *per se*, e não como um simples resultado de outros estudos, como os da industrialização, da evolução do processo democrático ou da organização das forças de trabalho. A ambição de estabelecer qual a profundidade das mudanças que o crescimento *Welfare State* causará na essência do capitalismo é a principal motivadora de tal estudo.

Ao definir o conceito de Estado de Bem-Estar Social, Esping-Andersen se opõe aos estudos mais primários deste tema que avaliam o grau de comprometimento do estado com o *Welfare State* por meio da simples mensuração do gasto público em políticas sociais. Segundo ele, tais gastos têm diferentes caracteres qualitativos e impactos sobre o bem-estar da sociedade. Na Áustria, por exemplo, um percentual proporcionalmente grande do total de gastos ditos sociais é destinado ao pagamento do funcionalismo público. Tais gastos também podem ser destinados ao subsídio de planos privados de previdência, numa tentativa de afastar o Estado da responsabilidade pela proteção social. Outra prova cabal de que este *approach* não é válido para a caracterização do Estado de Bem-Estar Social é que

8 Gøsta Esping-Andersen (1947 -) é um sociólogo dinamarquês e professor da Universidade Pompeu Fabra de Barcelona (ESP). Seu trabalho é considerado um dos mais importantes do mundo no ramo do Estado de Bem-Estar Social.

durante todo o governo conservador de Margaret Thatcher na Inglaterra os gastos sociais estiveram em crescimento.

Para julgar *se e quando* um Estado é um Estado de Bem-Estar Social, Esping-Andersen elenca três critérios que precisam ser analisados. O primeiro deles é a avaliação da evolução histórica das atividades do Estado. Um genuíno *Welfare State* deve, no mínimo, devotar a maior parte de suas atividades *diárias* à garantia do bem-estar dos indivíduos e das famílias. O segundo é derivado da distinção feita por Richard Titmuss (1974) entre Estados de Bem-Estar Social *residuais* e *institucionais*. No primeiro, o Estado entra em ação apenas quando o mercado ou as famílias falham. No segundo, o ação do Estado se destina à toda a população, de forma universal e indiscriminada. O Estado tem embutido em si um comprometimento institucionalizado com o bem-estar da população. O terceiro critério diz respeito ao julgamento dos diferentes tipos de Estados de Bem-Estar Social, seja por meio da medição dos atuais padrões de participação do Estado no âmbito social contra modelos abstratos, seja pela comparação histórica das demandas dos agentes ao longo da evolução do *Welfare State*,

Foi justamente ao esmiuçar este último critério que Esping-Andersen elaborou uma das mais importantes comparações entre os diferentes tipos de Estado de Bem-Estar Social existentes, que será utilizada adiante para a caracterização do *Welfare State* no Brasil. Analisando basicamente três critérios⁹, o autor dividiu o *Welfare State* em três diferentes padrões, de acordo com o caráter da intervenção social do Estado na economia.

- 1) O regime **liberal** de *Welfare State*: predominam modestos planos de seguridade social, transferências de renda mínima e programas de assistência realizados mediante a comprovação de uma renda máxima. A atuação do Estado normalmente é destinada à população mais pobre e às classes trabalhadoras. Atua em meio a normas tradicionais e éticas: “os limites do bem-estar concedido são iguais à propensão marginal para optar pelo bem-estar em detrimento do trabalho”. O Estado é um aliado do mercado, subsidiando iniciativas privadas de geração de bem-estar ao invés de tomando-as ele mesmo. O nível de

9 São eles: i) O grau de participação do Estado nas despesas com proteção social; ii) o grau de abrangência da cobertura recebida pelos cidadãos; iii) o grau de proteção que o Estado oferece ao trabalhador, garantindo-lhe condições básicas de sobrevivência, independentemente de ele possuir um emprego ou não (este último foi chamado de grau de “descomodificação” da força de trabalho, ou *de-commodification level of the working class*).

descomodificação da economia é mínimo. Exemplos de países que se enquadrariam neste padrão são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

- 2) O regime **conservador** ou **corporativista**: neste regime predomina a intenção de preservar as diferenciações de status da sociedade. Os direitos, deste modo, estão vinculados à classe ou a categoria de trabalho do indivíduo. O Estado está disposto a substituir o mercado como provedor de bem-estar, mas a redistribuição a renda é irrisória: não faz parte das intenções deste regime a equalização entre os indivíduos. O seguro social quase que predominantemente exige que o indivíduo esteja trabalhando para receber seus benefícios. O alcance e o impacto das medidas de proteção social aplicadas pelo Estado variam sobremaneira entre as diferentes classes sociais e os diferentes grupos de trabalhadores. Exemplos deste regime são encontrados na Áustria, na França, na Itália e na Alemanha.
- 3) O regime **social-democrata**: os princípios do universalismo e da descomodificação em seus graus máximos, estendidos a todas as classes sociais indiscriminadamente. Nesses regimes, os governos buscam criar um Estado de Bem-Estar Social que promova a igualdade entre os cidadãos nos seus mais altos padrões, não somente no nível de suas necessidades mínimas. Trabalhadores braçais desfrutam dos mesmos direitos de políticos ou servidores públicos. Segundo Esping-Andersen, “este modelo constrói uma solidariedade universal em sua essência, em favor do *Welfare State*”. Diferentemente do modelo liberal, o Estado social-democrata não espera o momento em que a capacidade de subsistência das famílias se estinga para intervir em situações de contingência, mas sim age previamente dividindo os custos com estas famílias. Deste modo, as transferências Estado-Sociedade ocorrem de maneira direta, e o Estado toma para si a responsabilidade pelas crianças e jovens, pelos idosos e pelos desamparados. A característica mais importante deste regime é o comprometimento com a manutenção do pleno emprego. Diferentemente do modelo conservador, as mulheres são convidadas e incentivadas a tomar parte no mercado de trabalho, pois, quanto mais cidadãos estiverem trabalhando, menor fica o fardo financeiro da seguridade social para o Estado. Este regime, apesar de representar o Estado de Bem-Estar social em sua forma mais pura, é também o de menor abrangência no mundo ocidental: se limita a alguns países da Escandinávia, como Suécia, Finlândia e Noruega.

3 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo se dedica à análise dos estudos já feitos sobre o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, bem como à posterior descrição de alguns âmbitos das políticas sociais brasileiras típicos de um dito *Welfare State*. A análise enfoca as instituições e suas evoluções, para que depois se possa enquadrar o estado de Bem-Estar Social brasileiro na tipologia criada por Esping-Andersen (1990).

3.1 A EVOLUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL (1930 – 2000)

Segundo Medeiros (2001), o *Welfare State* surgiu no Brasil na década de 1930 com o caráter de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados no meio urbano da sociedade. Além do processo de industrialização, aspectos políticos - como a cessão de um longo período em que o governo federal foi dominado por aristocracias rurais latifundiárias – contribuíram para aumentar a importância relativa do meio urbano em relação ao total da economia brasileira. Assim sendo, as políticas sociais implementadas pelo Estado Brasileiro na época foram direcionadas unicamente para os trabalhadores deste meio.

Draibe (1993), propôs uma periodização da evolução do Estado de Bem-Estar Social brasileiro que será adotada neste capítulo para descrever o contexto em que foram implementadas e/ou modificadas as instituições do *Welfare State* brasileiro:

- 1) 1930-1943 – Introdução;
- 2) 1943-1964 – Expansão Fragmentada e Seletiva;
- 3) 1964-1981 – Consolidação Institucional e Expansão Massiva;
- 4) 1981-1985 – Reestruturação Conservadora;
- 5) 1985-1988 – Ensaio de Reestruturação Progressista;
- 6) 1988 - - Definição de um novo perfil (Constituição Federal de 1988).

O período compreendido entre os anos de 1930 e 1943 foi marcado por diversas inovações institucionais legais nos âmbitos da previdência, educação, saúde e trabalho.

(DRAIBE, 1993) Neste período foram criados os primeiros Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados por categorias profissionais de forma descentralizada e com o apoio do Estado, que mais tarde viriam a ser unificados com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)¹⁰. Em 1943, por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), foram agrupadas todas as leis de caráter trabalhista criadas anteriormente em uma única legislação, até então inexistente no Brasil.

As decisões governamentais neste período tinham caráter autárquico e eram impostas por um governo ditatorial. Seus objetivos eram basicamente políticos e buscavam em essência legitimar para a sociedade o regime autoritário vigente. As medidas tomadas tinham características centralizadoras e estavam alinhadas com as metas governamentais de integração da economia nacional e regulamentação dos fatores de produção. No período anterior à Revolução de 1930, as políticas sociais eram fragmentadas e emergencialistas: questões referentes à saúde pública eram de responsabilidade das autoridades locais, a previdência era unicamente privada, a habitação não era considerada de responsabilidade do Estado e as disputas entre trabalhadores e empregadores eram mediadas pelo aparato policial. Mesmo as medidas de proteção social implementadas pelo governo brasileiro a partir da década de 1930 eram conservadoras e corporativistas: predominava nos grupos no poder a mentalidade de que os antagonismos entre as classes sociais eram nocivos à harmonia do bem comum, que deveria ser garantida pela ação estatal. O período autoritário do Estado Novo, marcado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional de 1935, que reprimia a ascensão de movimentos políticos de oposição, sejam eles de direita ou esquerda, centralizou as decisões referentes a políticas sociais no âmbito do Governo Federal e limitou consideravelmente a capacidade de organização dos trabalhadores (MEDEIROS, 2001). Percebe-se deste modo que o caráter do *Welfare State* brasileiro no período do primeiro governo de Getúlio Vargas foi direcionado para a mera organização do sistema produtivo, tendo assumido um compromisso com a manutenção das estruturas sociais vigentes.

O período compreendido entre os anos de 1943 e 1964 foi caracterizado, segundo Draibe (1993), pelo aprofundamento das inovações institucionais legais ocorridas no período anterior. Desta vez sob a égide de um regime democrático, surgiram novas regulamentações nos sistemas de previdência social e legislação trabalhista. Houve também inovações nas políticas sociais de educação, saúde e, com menor intensidade, de habitação

10 O INPS foi criado no ano de 1966.

popular. A centralização das decisões políticas no nível federal não se alterou. Draibe destaca que, apesar dos avanços, os sistemas de proteção mantiveram um padrão “seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro).” (DRAIBE, 1993, p. 20) A “expansão fragmentada e seletiva” definida por Draibe denota a ausência de uma característica universalizante no conjunto das políticas sociais implementadas pelo Estado Brasileiro neste período de duas décadas.

O período é marcado pela criação de instrumentos legais e institucionais direcionados à consolidação do regime democrático recém implantado. Entretanto, mesmo com o fim do autoritarismo, o populismo continua sendo um traço fundamental da relação entre Estado e sociedade. As medidas de caráter social adotadas pelos governos no período procuravam suprir as necessidades provenientes do aumento da concentração populacional nas áreas urbanas, fenômeno decorrente da modernização do país. Barcellos (1983) destaca as principais preocupações do Estado Brasileiro no período, em diversos âmbitos:

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social. (BARCELLOS, 1983 apud MEDEIROS, 2001, p. 13).

Winckler e Neto (1992) também destacam o caráter corporativista e não universalizante do Estado de Bem-Estar Social Brasileiro no período 1943-1964. A política social do período estava subordinada à busca pelo desenvolvimento industrial, condição que era considerada necessária e suficiente para o alcance da justiça social. O desenvolvimento econômico traria em sua esteira a melhoria das condições sociais, sendo as medidas positivas tomadas por parte do Estado no quesito da proteção social irrelevantes, ou pouco importantes. A única exceção à regra da expansão fragmentada do *Welfare State* brasileiro no período destacada pelos autores é a criação da Lei de Diretrizes de Bases (1961)¹¹, que

11 Será melhor tratada adiante no item 3.2.5.

trazia aspectos democratizantes para o segmento da Educação, resultantes dos embates pela expansão da escola pública.

A partir de 1964, com a volta de um regime autoritário, houve a consolidação institucional e uma reformulação conservadora das políticas sociais no Brasil (WINCKLER; NETO, 1992). A forte repressão social e política característica do período provocou a desarticulação dos sistemas de organização dos trabalhadores urbanos. O progresso social era visto na época como uma consequência natural do crescimento econômico e, portanto, não precisava ser estimulado diretamente. Tal concepção foi a origem do modelo de desenvolvimento vigente na época, caracterizado pela intensa concentração de renda no centro do sistema capitalista. Tal concentração de renda, no entanto, tinha consequências sociais negativas perceptíveis, o que fez com que o governo tivesse que adotar algumas medidas de natureza assistencialista.

Segundo Medeiros (2001), o modelo de *Welfare State* brasileiro perdeu seu caráter populista que havia adquirido desde o governo de Getúlio Vargas e assumiu duas outras linhas definidas: a primeira delas tinha caráter *compensatório* e era formada por políticas assistencialistas que objetivavam minorar os impactos negativos da crescente desigualdade de renda. A segunda linha de *Welfare State* tinha um caráter *produtivista* e era composta por políticas que visavam contribuir para o processo de crescimento econômico. Nesta última linha, destacam-se as políticas educacionais que buscavam atender às demandas do mercado de trabalho por trabalhadores qualificados. O período também foi caracterizado por uma maior participação do setor privado nas questões sociais.

Mesmo com a série de medidas de caráter universalista que foram implantadas a partir da década de 1970, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro não perdeu sua natureza seletiva, pois condicionava de diversas maneiras o acesso aos serviços sociais para determinados grupos. Benevides (2011) destaca a ampliação dos direitos sociais em alguns setores nesse período. Além da unificação dos IAPs com INPS, foi instituído no período o FUNRURAL¹², à parte do INPS, e criado o Ministério de Previdência e Assistência Social (1974). Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionava como um seguro desemprego, dado o fim da estabilidade automática dos

12 Criado em 1971, era um sistema de previdência dos trabalhadores do meio rural, financiado por contribuições de empresas do meio urbano. (BENEVIDES, 2011). Teve, desde a sua criação, problemas de validação constitucional.

trabalhadores após dez anos de trabalho¹³. Continuavam excluídos desses sistemas, no entanto, trabalhadores domésticos e autônomos (que somente foram incluídos mais tarde) e todos os trabalhadores de setores informais (que continuam excluídos até os dias de hoje).

A ausência de controles democráticos no período da Ditadura Militar propiciou que se ampliassem as políticas sociais de natureza clientelista. Tal clientelismo afetava a alocação dos recursos e a ampliação do sistema institucional de proteção, tendendo a feudalizar sob o domínio de certos grupos políticos áreas do organismo previdenciário, perceptível na distribuição mais intensa de benefícios em períodos eleitorais. (DRAIBE, 1993).

A crise internacional do final dos anos oitenta e seus desdobramentos (como a crise de solvência dos países em desenvolvimento) fizeram com que o período compreendido entre os anos de 1981 e 1985 fosse marcado pela retração, ou ao menos contenção da expansão, do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. A estratégia de ajuste austero – deliberadamente recessiva - adotada pelo governo federal no sentido de corrigir os problemas do balanço de pagamentos reduziu os gastos governamentais destinados às políticas sociais.

O período que se inicia em 1985 foi marcado pela democratização do processo político, com o fim da Ditadura Militar que persistiu por mais de vinte anos. Segundo Medeiros (2001), a Nova República iniciou-se com um crescimento da atividade partidária e sindical, bem como com uma maior participação popular no processo político, especialmente no âmbito eleitoral. Entretanto, o autor destaca que foram poucas as inovações de impacto no segmento de programas sociais no período. Tal estagnação se explica por diversos fatores, entre eles a crise econômica ainda persistente e o uso eleitoral das políticas sociais nos períodos anteriores.

As medidas sociais adotadas na época tinham caráter predominantemente emergencialista. Foram reforçados programas no campo da suplementação alimentar, como

13 O regime de trabalho até a década de 1960 garantia a estabilidade do trabalhador após 10 anos na mesma empresa. Se fosse demitido antes desse período, o patrão deveria pagar uma indenização equivalente a um salário por ano trabalhado. (BRASIL, 2010)

o Programa do Leite¹⁴ e do trabalho, com a criação do salário-desemprego¹⁵. Winckler e Neto (1992), no entanto, ressaltam que houve no período uma “paralisia decisória resultante da falta de políticas estratégicas e da repercussão da crise financeira”, que ocasionou por seu turno a ineficácia na distribuição e na ampliação das políticas sociais. Os autores destacam a extinção do Banco Nacional de Habitação, liquidado no ano de 1986¹⁶.

Draibe (1993) definiu o período posterior ao ano de 1988 como a “Definição do Novo Perfil” levando em consideração as profundas modificações no campo social criadas com a a Constituição de 1988. A chamada “Constituição Cidadã” rompeu, de acordo com Winckler e Neto (1992) com o “padrão conservador e meritocrático-particularista” do *Welfare State* brasileiro. Esta foi provavelmente a instituição legal mais importante do Estado de Bem-Estar brasileiro recente, na medida em que ampliou e homogeneizou os direitos sociais, além de expandir o acesso as políticas públicas para a maior parte da população¹⁷.

A Constituição Federal de 1988 foi sem dúvidas um marco no âmbito das instituições legais do Estado de Bem-Estar Social Brasileiro. A CF88 ampliou o número de situações sociais reconhecidas como objetos de garantias legais de responsabilidade do governo. (CASTRO; CARDOSO JR; 2005). A Constituição marcou um rompimento com o padrão até então corporativista do *Welfare State* brasileiro, ao menos no campo das ideias, pois

Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 buscaria construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a nova Carta combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos. (IPEA, 2008, p. 28)

Ainda durante a os trabalhos da Assembleia Constituinte, no entanto, a política brasileira presenciou um fortalecimento do conservadorismo, denotado pela vitória de Fernando Collor nas primeiras eleições diretas pós-democratização. No âmbito das políticas

14 Programa de distribuição gratuita de leite para gestantes e famílias de baixa renda surgido no município de Natal (RN), que mais tarde seria adotado como modelo para todo o país pelo governo de José Sarney.

15 Ver tópico 3.2.2.

16 Ver tópico 3.2.6.

17 A CF de 1988 será abordada com mais profundidade nos subcapítulos seguintes.

sociais, a necessidade da tramitação de legislação complementar que consolidasse os preceitos constitucionais serviu de válvula de escape para o não cumprimento das obrigações constitucionais por parte do governo Collor. Os principais focos da investida conservadora sobre as políticas sociais foram a Previdência Social e a Saúde. (IPEA, 2008)

Os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram marcados pelas políticas de combate ao processo inflacionário e suas consequências sobre os mais diversos âmbitos da economia. O Plano Real tinha por objetivo a estabilização dos preços na economia fazendo uso de uma política heterodoxa diferente das adotadas até então, que eram baseadas essencialmente em choques de congelamento de preços. Para a sua consecução foram adotadas medidas de abertura econômica e manutenção artificial de uma taxa de câmbio valorizada, mantida pela queima recorrente de reservas em divisas, que mais tarde viriam a causar uma série crise no Balanço de Pagamentos brasileiro. As contenções fiscais foram especialmente percebidas no campo das políticas sociais, que foram alvos de diversas reformas. Os principal alvo de reformas foi o setor previdenciário. Apesar do ajuste fiscal, no entanto, alguns setores presenciaram avanços, como o habitacional, com a reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)¹⁸ e da saúde, com a aprovação da EC 29/2000¹⁹, que estabelece patamares mínimos de aplicação de recursos da União, estados e municípios na manutenção do SUS.

Para Medeiros (2001), os anos de 1990 são alvo de controvérsia quanto aos resultados dos programas sociais e quanto à mudança de paradigma do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Segundo o autor, há quem veja a articulação entre os diversos programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real de alguns programas governamentais. Por outro lado, muitos criticam a atuação do Estado brasileiro no campo social neste período, afirmando que as reformas nas políticas foram minadas pelas medidas de ajuste econômico. Apesar da descentralização do âmbito federal de alguns setores sociais ser considerada positiva pelo autor, ele destaca que muitas vezes isto ocorreu sem que se avaliasse a capacidade administrativa e financeira dos estados e municípios para a prestação desses serviços. Draibe (1993) também destaca a tendência de descentralização político-administrativa no Brasil, o que propiciaria, de maneira geral, uma maior aproximação entre demandas, demandantes e decisões no âmbito das políticas sociais. A autora cita que vem

18 Ver tópico 3.2.5.

19 Ver tópico 3.2.6.

ocorrendo, não só no Brasil mas no mundo inteiro, uma “municipalização do *Welfare State*.” Deste modo,

Não existe uma indicação clara, portanto, de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras ocorridas ao longo da década de 1990 estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro na direção de um modelo mais distributivo. (MEDEIROS, 2001, p. 20)

3.2 AS INSTITUIÇÕES DO ESTADO DE BEM-ESTAR BRASILEIRO

As próximas seções serão dedicadas à análise das instituições – ou conjuntos de instituições - formadoras do Estado de Bem-Estar brasileiro desde os anos trinta até a última década do século XX, por meio da explanação da evolução histórica de alguns âmbitos das políticas sociais brasileiras. Especial destaque deve ser dado nessa análise à *evolução* percebida por estas instituições ao longo do tempo, de modo a aproximá-la do enfoque Vebleniano do institucionalismo. Como surgiram, em que condições se desenvolveram, quais os seus impactos sobre e de que modo influenciaram a sociedade brasileira ao longo de sua existência e, se for caso, de que maneira se extinguiram ou por que outras instituições foram substituídas. Em síntese, como se apresentaram e evoluíram as instituições que deram os mais diversos contornos ao *Welfare State* brasileiro ao longo de cerca de setenta anos.

3.2.1 O processo político e eleitoral

Gunnar Myrdal (1962) já havia destacado a importância que tem a democratização do processo político e eleitoral no sentido de ampliar a intervenção estatal na economia. O aumento da participação popular nas decisões que concernem o todo da sociedade faz com que se ampliem as pressões sobre os governos no poder para que estes intervenham de forma redistributiva na economia. O maior volume que a voz popular foi ganhando gradualmente ao longo do século XX nos países desenvolvidos foi um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento dos *Welfare States* nessas nações.

Nas primeiras décadas desde a Proclamação da República no Brasil o voto não era permitido a todos: mulheres, menores de vinte e um anos, analfabetos, sem-teto, soldados rasos e membros do clero não podiam votar. Não bastasse, durante o período da chamada República Velha, as eleições eram marcadas pela fraude, violência e coação, o chamado “voto-do-cabresto”. O governo federal era controlado exclusivamente pelas oligarquias rurais dos estados de Minas Gerais e São Paulo, naquela que ficou conhecida como *política do café-com-leite*. No âmbito estadual, o poder também ficava nas mãos das oligarquias locais. As eleições não tinham relevância para a população, pois eram simplesmente uma forma de legitimar as elites políticas estaduais. (NICOLAU, 2004)

A década de 1930 começou de forma conturbada no Brasil, no âmbito econômico com os efeitos da crise mundial sendo fortemente sentidos pelo setor exportador nacional, e no âmbito político com a revolução protagonizada por Getúlio Vargas que tirou do poder Washington Luís e colocou fim na política do café-com-leite. No programa da Aliança Liberal constavam algumas medidas de aperfeiçoamento do processo eleitoral, como o combate às fraudes e o voto secreto. Uma comissão foi criada para propor alterações ao processo eleitoral e esta publicou o *Código Eleitoral de 1932*. Entre as mudanças presentes no código estavam a redução da idade mínima para votar para 18 anos, o maior zelo pelo voto secreto e, o mais importante de todos, a introdução do sufrágio feminino²⁰. Foi instituída no Código Eleitoral de 1932 a *Justiça Eleitoral*, responsável por organizar e fiscalizar os pleitos. (NICOLAU, 2004).

O Brasil começou a conviver em 1937 com o seu primeiro regime de governo ditatorial desde a Proclamação da República. O Golpe de 1937 resultou em uma involução nos avanços que haviam sido alcançados até então no âmbito do processo político e eleitoral: os partidos políticos foram proibidos de funcionar, as eleições foram suspensas e o Congresso Nacional foi fechado. Por onze anos, entre 1934 e 1945, não houve eleições no Brasil, o período mais longo desde a Proclamação da República. As eleições somente foram reintroduzidas no Brasil em 1945 com o processo de redemocratização do país. O voto passou a ser *obrigatório* para toda a população e o índice de participação dos eleitores nos

20 Em muitos países desenvolvidos o sufrágio feminino somente foi introduzido posteriormente: França em 1944, Itália em 1946, Bélgica em 1948, Suíça em 1971 e Portugal em 1974. O Equador foi o primeiro país da América Latina a fazê-lo, em 1929. (NICOLAU, 2004, p. 38)

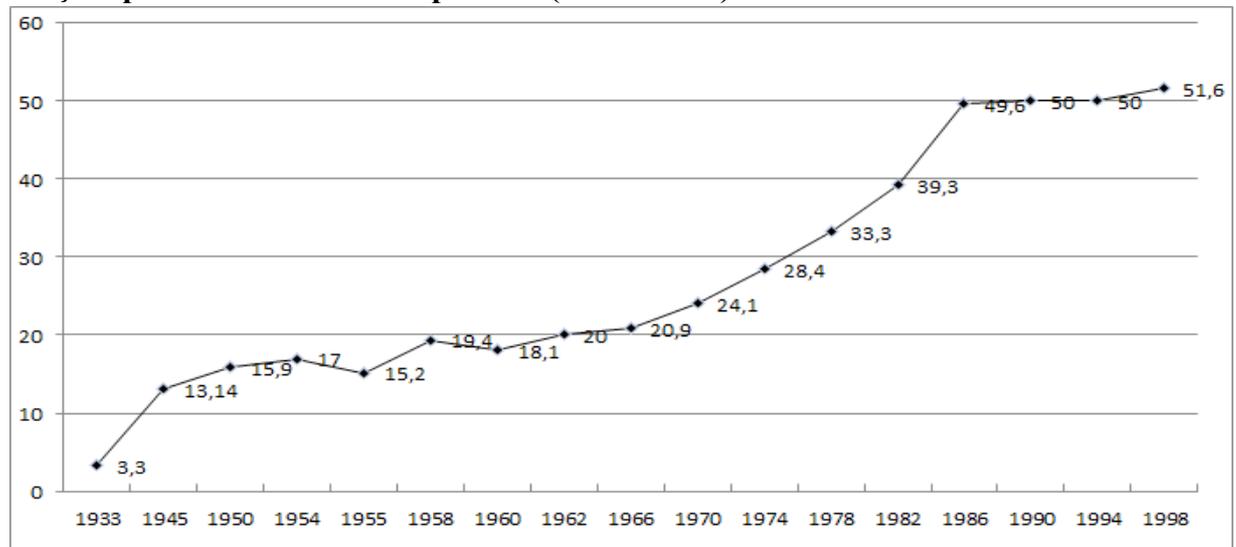
pleitos aumentou consideravelmente: o total de votantes perfaz 13,4% da população brasileira em 1945, contra 3,3% em 1933. (NICOLAU, 2004)

O Golpe de 1964 inaugurou um período de sufocamento dos direitos políticos no Brasil. Ainda que as eleições diretas tenham sido mantidas para alguns cargos, o período da Ditadura Militar foi marcado pela perseguição a parlamentares e militantes políticos, tendo o Congresso sido fechado em duas ocasiões. Apenas dois partidos políticos conseguiram se organizar (ARENA e MDB) e disputavam a preferência do eleitorado. (NICOLAU, 2004). Segundo Medeiros (2001), o regime repressivo representou um retrocesso para os movimentos organizados dos trabalhadores, muito embora tenha havido no período uma consolidação e uma remodelagem das estruturas institucionais das políticas sociais no país.

A nova democratização ocorrida a partir de 1985 marcou o retorno e a ampliação dos direitos políticos e eleitorais a maior parte da população. O voto passou a ser direto para todos os cargos do executivo e do legislativo e a emenda constitucional nº 25 instruiu o direito de voto para os analfabetos²¹. Esta medida representou um avanço importante no sentido da universalização dos direitos políticos no país. Em 1982 já foram diretas as eleições para governadores estaduais. Essas eleições tiveram também a participação de novos partidos políticos (PMDB, PDS, PTB, PDT, PT), que não os dois únicos do Regime Militar. Mesmo com altos e baixos, a participação nas eleições da população apresentou tendência crescente ao longo do século XX, como demonstra o Gráfico 1. Embora estes dados não sirvam para representar de forma absoluta o grau de participação da população nas decisões políticas (pois boa parte do crescimento pode ser creditada ao fortalecimento dos mecanismos de controle da obrigatoriedade do voto), eles demonstram que ao menos os *direitos* democráticos dos cidadãos foram ampliados e/ou fortalecidos ao longo do período.

21 Muito embora os analfabetos ainda continuassem impedidos de concorrer a cargos eletivos. O condicionamento do voto à alfabetização não era comum nos países europeus. O único país com regra semelhante era Portugal, que a aboliu em 1974. O Brasil foi o último país da América Latina a retirar esta exigência das leis eleitorais. Antes, outros países já a haviam abolido: Uruguai (1918), Colômbia (1936), Bolívia (1942), Chile (1970) e Peru (1980). (NICOLAU, 2004)

Gráfico 1 – Comparecimento às votações como proporção do total da população. Eleições para a Câmara dos Deputados (1933 – 1998)



Fonte: NICOLAU (2004), modificado.

3.2.2 Legislação e movimentos trabalhistas

No início do século XX, as questões trabalhistas no Brasil não eram consideradas de interesse governamental. O país vivenciava um período econômico e social novo: a economia agrícola exportadora, até há pouco escravocrata, vinha sendo substituída pela economia manufatureira e industrial. Na Europa, no mesmo período, os movimentos de trabalhadores já estavam bastante consolidados, sejam eles sobre bases reformistas, sejam sobre bases anarquistas. O desenvolvimento e a diversificação da economia brasileira acabou atraindo um contingente considerável de operários europeus, especialmente da Itália, para trabalhar no Brasil. Acostumados com um rol de direitos e garantias em seus países de origem, esses trabalhadores se depararam com um país em situação atrasada no que tange aos direitos trabalhistas. Rapidamente estes homens começaram a se organizar em sindicatos, principalmente no estado de São Paulo, e a lutar especialmente por aumentos de salários e redução nas jornadas de trabalho. Querelas entre trabalhadores e empregadores, no entanto, eram geralmente tratadas como caso de polícia, e não como de políticas públicas.

Uma das primeiras regulamentações governamentais no campo trabalhista foi a promulgação, em 1919, da Lei dos Acidentes de Trabalho. Esta exigia que os empregadores se responsabilizassem pelos custos e infortúnios causados aos trabalhadores por acidentes

sofridos durante o exercício de suas atividades profissionais. (ESPINOSA, 2008). Até 1930, no entanto, a ação estatal protetora do trabalho era mínima. Esta situação começou a mudar quando a partir de 1930 surgiram diversas reformas nos aparelhos do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, voltadas especialmente para políticas que tinham como alvo os trabalhadores urbanos. Nesse período foi criado o Ministério do Trabalho (1930) e foi promulgada uma nova legislação trabalhista. Além disso,

Com orientação a comerciários e industriários, são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e outros assuntos relevantes a acidentes de trabalho. É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical”. (MEDEIROS, 2001, p. 11)

Costa (2005), entretanto, destaca que toda esta intervenção estatal tinha caráter tutelador. Apesar de a Constituição de 1934 garantir a liberdade e a autonomia dos sindicatos, cabia ao Estado o reconhecimento das organizações. Além disso, o Estado interferia indiretamente nos sindicatos, cerceando aos poucos o seu livre movimento, “trazendo seus líderes para os quadros burocráticos, legislativos e judiciários, controlando-os, cooptando-os.” (COSTA, 2005, p. 113).

Um dos principais marcos do Estado de Bem-Estar Social brasileiro no que tange ao emprego e às relações de trabalho foi a criação do *salário mínimo* do ano de 1940. Mais tarde o salário mínimo também ganhou importância para a questão previdenciária, por ser o valor base para o cálculo dos benefícios concedidos. Em 1943 foi criada e sancionada pelo governo de Getúlio Vargas a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a principal norma legislativa brasileira no âmbito trabalhista até os dias atuais, que teve forte influência em sua elaboração da *Carta del Lavoro* italiana (1927). A CLT trazia em seu corpo leis que regulamentavam diversos assuntos relacionados ao trabalho: limitação da jornada de trabalho a 48 horas semanais, proibição do trabalho de menores de 14 anos, remuneração adicional de hora extra, condições insalubres de trabalho, indenização em caso de dispensa imotivada, *estabilidade* de emprego para trabalhadores com mais de dez anos na mesma empresa, entre outras. A CLT representou um avanço perceptível no campo das garantias sociais do Estado de Bem-Estar Social. Por outro lado, é frequentemente destacado o seu caráter corporativista. Costa (2005), destaca que com a CLT o Estado buscava delimitar o poder de atuação dos sindicatos e transferir para si a regulação dos conflitos trabalhistas. Ou seja, “o sistema de relações de trabalho no Brasil foi estabelecido com a intenção de que os

sindicatos fossem vertidos em órgãos de colaboração com o Estado e na promoção da paz social”. (COSTA, 2005, p. 113) Ainda segundo Costa, os sindicatos serviam não para defender diretamente as reivindicações diretas dos trabalhadores, mas sim para submetê-los ao controle do Estado. Malloy (1979) destaca o caráter populista das regulamentações trabalhistas do Estado Brasileiro à época. Segundo ele, o objetivo do Estado era fazer dos trabalhadores um ponto de apoio passivo do governo por meio de concessões aos movimentos de trabalhadores que apoiassem o regime. “Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de 'inclusão controlada'. Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não-organizados foram sistematicamente ignorados neste processo.” (MALLOY, 1979, apud MEDEIROS, 2001, p.11).

O regime ditatorial implantado a partir de 1964 barrou a ampliação dos direitos e do movimento trabalhista. A ação estatal violenta direcionada para a legitimação da ordem e para a garantia da segurança nacional perseguiu, banuiu, torturou ou assassinou os líderes trabalhistas mais militantes. As greves, as negociações coletivas e qualquer tipo de movimento social foram violentamente reprimidos pelo Estado militar (COSTA, 2005). Em 1966 foi rompida a lei que garantia a estabilidade aos trabalhadores com mais de dez anos de empresa. Em seu lugar foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Este fundo, mantido pelos depósitos compulsórios dos empregadores de 8% sobre a remuneração dos trabalhadores, tem a função de amparar o trabalhador em algumas situações, como a perda do emprego sem justa causa, aposentadoria, diagnóstico de doenças graves e, mais recentemente, para a compra do primeiro imóvel. Os recursos do fundo, administrados pela Caixa Econômica Federal, são destinados a investimentos do governo em saneamento, habitação e infraestrutura. O FGTS representou um avanço nas políticas públicas voltadas aos trabalhadores na medida em que se tornou um mecanismo de amparo ao trabalhador que perde seu emprego antes de completar dez anos na mesma empresa. Por outro lado, Costa (2005) destaca que, na medida em que amplia a capacidade de demissão dos empregadores, o FGTS foi um mecanismo utilizado pelo regime militar para ampliar a submissão dos trabalhadores.

A lei do FGTS respondia, pois, às pressões das empresas por maior liberdade de demissão, economicamente justificada pela necessidade de serem realizados ajustes na folha de pagamento em conformidade com as oscilações na demanda. A diluição no tempo dos custos indenizatórios, permitida pelo novo sistema,

significava uma redução drástica no impacto financeiro direto das demissões, num momento em que a organização produtiva do processo de trabalho já se havia desenvolvido o suficiente para gerar um suprimento garantido de força de trabalho de baixa qualificação, o que estimulou a prática da alta rotatividade nas empresas. (COSTA, 2005, p.116)

Grande parte das alterações institucionais nas políticas do Estado de Bem-Estar Social brasileiro no que tange à proteção do trabalhador não surgiram por iniciativa direta do Estado, mas sim pela pressão dos movimentos dos trabalhadores. Nos últimos anos da década setenta eclodiram por todo o país movimentos grevistas de diversas categorias, seguindo o movimento dos trabalhadores da indústria metalúrgica do ABC paulista, que traziam em suas pautas, além das questões salariais e de melhores condições de trabalho, o questionamento da “legitimidade da representação meramente burocrática e assistencialista a que havia sido resumida a atuação dos sindicatos sob o regime militar”. (COSTA, 2005, p. 117) O fortalecimento dos sindicatos e a sua descentralização foram as principais mudanças institucionais nos regimes de trabalho brasileiros ocorridas no final do Regime Militar e nos primeiros anos da redemocratização do país.

Desde a redemocratização, as políticas públicas de emprego e proteção aos trabalhadores tiveram aumentadas sua abrangência e seus instrumentos de atuação. Em 1986 foi criado o Seguro Desemprego, um benefício financeiro temporário concedido aos trabalhadores dispensados involuntariamente. O coroamento das lutas trabalhistas e a institucionalização legal efetiva dos mecanismos de proteção dos trabalhadores veio com a Constituição Federal de 1988. Foi instituído o Abono Salarial do PIS e o Seguro Desemprego teve seu escopo ampliado para os trabalhadores da pesca artesanal, empregados domésticos, e trabalhadores retirados de situações análogas à escravidão. (CASTRO et al, 2009, p. 81) Ainda no campo dos direitos trabalhistas, a CF88 garante a licença gestante de 120 dias, licença paternidade e a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais. Costa (2005) destaca que, no entanto, a Constituição “manteve alguns dos seus principais traços corporativistas: a unicidade sindical e a contribuição sindical obrigatória, que o novo sindicalismo tanto combateu.” (COSTA, 2005, p. 118).

3.2.3 Previdência Social

A principal instituição caracterizadora dos regimes de *Welfare State* é o sistema de previdência social do país. Sua importância reside na sua essencialidade: é por meio dos sistemas de seguridade social que se garante o sustento dos indivíduos ao fim de sua vida laboral.

O marco inicial da Previdência Social no Brasil normalmente é atribuído à instituição da Lei Eloi Chaves em 1923, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os empregados das empresas ferroviárias brasileiras. O modelo das CAPs foi estendido mais tarde para outras categorias profissionais e, no ano de 1930, já havia mais de quarenta CAPs no Brasil, com aproximadamente oito mil operários contribuintes e sete mil pensionistas. (BENEVIDES, 2011) Em 1933, com o intuito de reduzir a descentralização previdenciária, o governo criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Os institutos eram criados por categoria profissional, e não mais por empresa, como eram as Caixas de Aposentadoria e Pensão. Foram criados os institutos dos trabalhadores marítimos (IAPM), dos comerciários (IAPC), dos industriários (IAPI), entre outros. Como cada um deles era instituído por uma lei diferente, as garantias concedidas e os modos de atuação eram diferentes para cada categoria profissional. Os recursos dos institutos eram provenientes de contribuições dos empregados, empregadores e do governo, e eram utilizados para conferir renda a quem perdesse seu emprego de forma temporária ou permanente, além de prestar serviços de assistência médica em alguns casos. Durante alguns anos CAPs e IAPs conviveram juntos, mas foram gradualmente unificados ao longo da década de trinta.

Nos anos subsequentes diversas foram as tentativas do governo de uniformizar a legislação previdenciária para todas as categorias de trabalhadores. Como os recursos de cada IAP era destinado tão somente à manutenção dos trabalhadores da sua categoria, os IAPs que abrigavam mais trabalhadores e aqueles com rendas médias superiores eram capazes de fornecer serviços de melhor qualidade a seus membros, gerando um problema claro de desigualdade de direitos entre as diferentes categorias de trabalhadores. Em 1940 o governo criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), com o objetivo de integrar e

uniformizar as instituições previdenciárias brasileiras, que, no entanto, não pôde ser implantado adequadamente. Em 1960 foi aprovada no Congresso Nacional a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que visava unificar os diversos institutos, além de estender a cobertura previdenciária para empregadores e trabalhadores autônomos. Sua fusão efetiva ocorreu em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)²².

Para Draibe (1993), a unificação dos IAPs e a criação do INPS representou um avanço importante na universalização da seguridade social, muito embora a abrangência e as características desta instituição ainda não fossem comparáveis às garantias previdenciárias existentes nos países do Estado de Bem-Estar Social europeu. Quanto aos objetivos do sistema previdenciário brasileiro, Draibe afirmou que:

Em princípio o objetivo primeiro do sistema tenderia a ser, no âmbito da seguridade social, a proteção do status já adquirido pelo trabalhador contra os riscos do declínio social (presente ou futuro). Mas também aqui, seja pela forma de financiamento do sistema, pelas iniquidades que abriga, seja finalmente pelos baixos valores dos benefícios e aviltamento histórico das aposentadorias e pensões, mesmo esse objetivo dificilmente é atingido. (DRAIBE, 1993, p.26)

Cabe ressaltar que, no que tange a manutenção ao status já adquirido pelo trabalhador quando da sua aposentadoria, isto somente era garantido aos servidores públicos. O teto dos benefícios pagos pelo INPS frequentemente era (e ainda é) inferior a remuneração percebida por uma parte considerável dos contribuintes.

A Constituição Federal de 1988 disponibilizou em seu capítulo segundo, pela primeira vez, um título inteiro destinado à questão da seguridade social. Nela, a seguridade social é definida como o conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar aos cidadãos direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social. Dentre os preceitos e garantias presentes na CF88 destacam-se: a universalidade na cobertura e no atendimento, a equivalência entre os benefícios de trabalhadores rurais e urbanos, a equidade nas formas de participação do custeio, entre outros. A seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, direta ou indiretamente, com contribuições de todas as esferas do governo, dos empregadores (sobre lucros, faturamentos e sobre a folha de salário, seja o empregador pessoa física ou jurídica), dos trabalhadores (sobre a remuneração auferida) e daqueles que importam bens ou serviços do exterior. (BRASIL, 1988). “A

²² Em 1990 o INPS se fundiu com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e tornou-se o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

seletividade e a distributividade também foram aspectos de destaque da Constituição de 1988, no sentido de dar maior proteção aos grupos de mais baixa renda.” (CASTRO et al, 2009, p. 66).

Fato é que cada vez mais os custos da Previdência Social têm sido arcados pela esfera governamental. O envelhecimento da população, a redução das taxas de fecundidade e o crescente número de beneficiários que não contribuíram efetivamente com os regimes de previdência ao longo de suas vidas laborais (servidores públicos e trabalhadores rurais), têm provocado uma crise atuarial de difícil solução na previdência²³. Para garantir o pagamento dos benefícios, o Estado têm incorrido cada vez mais em despesas fiscais que acabam por desequilibrar o orçamento público.

Diversas foram as reformas ocorridas no sistema previdenciário brasileiro ao longo da década de noventa. A principal delas veio com a emenda constitucional número 20, de 1998. Tal emenda introduz critérios atuariais para o cálculo dos benefícios concedidos, numa tentativa de de condicionar o benefício à contribuição prévia. O cálculo do salário de benefício passou a ser feito sobre os 80% maiores salários ao longo de todo o período de contribuição. Anteriormente o cálculo era feito apenas sobre as últimas 36 contribuições, o que fazia com que muitos indivíduos contribuíssem com o teto apenas nos últimos três anos. Como uma maneira de incentivar formas de previdência privada, foi instituído em 1997 o Plano Gerador de Benefícios Livre (PGBL). Quem contribui para planos privados de previdência nessa modalidade tem a possibilidade de abater até 12% de sua base de cálculo de Imposto de Renda, de acordo com o valor contribuído. O incentivo à contribuição para planos privados de previdência foi uma das maneiras encontradas pelo governo para desonerar os orçamentos previdenciários extremamente desequilibrados. No Quadro 1, é sintetizada a evolução das políticas de seguridade social do Estado de Bem-Estar Social brasileiro analisadas neste trabalho.

23 Destaque também para as mudanças ocorridas no mercado de trabalho. O salário formal do trabalhador cada vez mais é substituído por rendimentos relativos à participação nos lucros, bônus e dividendos, de onde não há contribuição previdenciária por nenhuma das partes, trabalhador ou empregador.

Quadro 1 – Evolução das políticas sociais da seguridade social e de suas instituições no Brasil (1930-2000)

Ano	Caracterização	Status
1931	Criação do Ministério do Trabalho	Vigente até 1967
1940	Instituição do Salário Mínimo pelo governo Getúlio Vargas	Vigente
1940	Criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB)	Sem efeito até 1988
1943	Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	Vigente
1947	Proposta de unificação dos IAPs	Retomada em 1957
1952	Primeiro estatuto dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das Caixas de Aposentadoria e Pensão	
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Vigente
1962	Extinção da idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1966	Centralização dos IAPs no INPS	Vigente até 1990
1966	Extinção da lei de estabilidade e criação do FGTS	Vigente
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social	Vigente até 1974
1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS) ¹	Vigente
1971	Criação do FUNRURAL	Vigente até 1988
1972	Permissão do acesso dos empregados domésticos à previdência social	Vigente
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Vigente
1977	Legislação dos fundos de previdência fechados e abertos	Reformado
1982	Criação do Cofins (Contribuição para financiamento da seguridade social) ²	Vigente
1986	Criação do Seguro Desemprego	Vigente

1989	Criação da Contribuição Sobre o Lucro Líquido	Vigente
1997	Instituição do PGBL	Vigente
1998	Criação da Emenda Constitucional nº 20	Vigente em parte
1999	Criação do Fator Previdenciário ³	Vigente

Fonte: CASTRO et al, 2009, modificado.

¹ Contribuição social devida pelas empresas que tem por objetivo financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono salarial, entre outros.

² Contribuição devida pela pessoa jurídica sobre o seu faturamento mensal destinada ao financiamento da seguridade social.

³ Multiplicador introduzido no cálculo do valor dos benefícios no momento da aposentadoria, que leva em consideração o tempo de contribuição à Previdência Social, a alíquota de contribuição, a idade do segurado e sua expectativa de sobrevida. Tem por objetivo desestimular aposentadorias precoces.

3.2.4 Saúde Pública

Até o início do século XX a saúde não era considerada uma preocupação do Estado Brasileiro. Durante o período Imperial, usa-se dizer que as atenções da metrópole eram voltadas para a *doença* e não para a saúde (na medida em que a preocupação de Portugal com sua colônia raramente passava do combate à peste e à lepra). A assistência de saúde à população de baixa renda era então predominantemente oferecida por organizações não-governamentais privadas ou religiosas, como as Santas Casas de Misericórdia da Igreja Católica (NUNES, 2000). Ironicamente, uma das primeiras ações de saúde coletiva promovidas pelo governo brasileiro causou furor e foi recebida com hostilidade pela população, incitando aquela que ficou conhecida como Revolta da Vacina²⁴.

Frequentemente a história da previdência social e da saúde brasileira se cruzam. As primeiras formas de assistência de saúde financiadas pelo governo brasileiro eram prestadas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), instituídos após a criação do Ministério da Educação e Saúde pelo governo de Getúlio Vargas. A ausência de uma pasta ministerial exclusiva para a saúde denota o como ainda engatinhavam essas políticas públicas durante

24 As más condições sanitárias do Rio de Janeiro na primeira década do século XX contribuíram para a proliferação de diversas doenças, como a malária, varíola e febre amarela. O governo instituiu uma vacina obrigatória contra a varíola que, pela falta de informação popular quanto aos benefícios e à inexistência de riscos na vacinação, levou a população às ruas em revolta no ano de 1904.

os anos trinta. À época da criação do ministério, o governo foi alvo de críticas de algumas unidades federativas (especialmente de São Paulo) pelo caráter centralizador das novas políticas de saúde, que não permitiam aos estados adotarem medidas sanitárias adequadas às suas realidades específicas. (BERTOLLI FILHO, 1996).

Em princípio, os focos das políticas de saúde pública brasileiras estavam ligados às questões sanitárias, de combate às doenças causadas pelos maus hábitos de higiene da população. Diversas foram as campanhas de conscientização quanto a hábitos higiênicos promovidas pelo Ministério da Educação e Saúde ao longo da década de trinta. Aos poucos o foco também foi se expandindo para a criação de uma cultura de prevenção e tratamento adequado das principais doenças que atingiam a população. Em 1934 o médico e deputado paulista Antônio Carlos Pacheco e Silva escreveu o livro *Direito à Saúde*, em que destacava o compromisso que vinha sendo assumido pelo Estado brasileiro com a saúde pública:

O dever de assistência pública está em assistir o necessitado até que ele recupere a saúde, tenha readquirido as condições físicas que lhe permitam retornar as suas ocupações e ganhar o necessário para o seu sustento. Por isso, o Estado deverá procurar criar organizações técnicas, dotadas de pessoal competente, numa palavra, prestar assistência dirigida e não se limitar ao auxílio individual. (SILVA, 1934, apud BERTOLLI FILHO, 2000, p. 31)

A posição assumida pelo deputado constituinte também se refletiu na Constituição de 1934, que incorporou garantias como a assistência médica obrigatória para todos os operários que, aliada a outras garantias trabalhistas como a licença remunerada à gestante e a jornada de trabalho de oito horas, contribuiu para a institucionalização do compromisso do Estado brasileiro com a saúde pública.

As mudanças nas políticas de saúde do Estado brasileiro não foram revolucionárias depois da redemocratização do país em 1945. Em 1953 foi criado o Ministério da Saúde, que passou a atuar principalmente no combate a doenças infecto-parasitárias que se proliferavam no interior do país. Tais doenças já haviam sido erradicadas na maior parte dos países desenvolvidos. Uma das principais dificuldades que atrapalhava o trabalho do Ministério da Saúde era o clientelismo presente nas relações políticas do país. Políticos frequentemente trocavam ambulâncias, leitos hospitalares, profissionais de saúde e vacinas por votos nos períodos eleitorais, o que atrapalhava o avanço de diversos projetos

sanitários e prejudicava a assistência de saúde à população como um todo. A politização da saúde tornou-se latente no período. (BERTOLLI FILHO, 2000)

O Golpe Militar de 1964 e o subsequente domínio das altas esferas da burocracia brasileira por militares tecnocratas teve como um de seus principais efeitos o *esvaziamento* do Ministério da Saúde em detrimento de outras pastas consideradas mais importantes. A redução da participação do Ministério da Saúde no Orçamento da União ao longo do período militar pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Participação do Ministério da Saúde no Orçamento da União (1960-1980)

ANO	% ORÇAMENTO PARA MS	ANO	% ORÇAMENTO PARA MS
1961	4,57	1971	1,41
1962	4,31	1972	1,19
1963	4,10	1973	1,03
1964	3,65	1974	0,94
1965	2,99	1975	1,13
1966	4,21	1976	1,58
1967	3,44	1977	1,80
1968	2,21	1978	1,81
1969	2,58	1979	1,82
1970	1,11	1980	1,38

Fonte: Bertolli Filho (2000)

Durante o Regime Militar o Estado brasileiro adotou uma posição produtivista quando a importância das políticas de saúde pública, afirmando que a mesma é um fator de produtividade, desenvolvimento e investimento econômico. Apesar disso, Bertolli Filho (2000) destaca que o Ministério da Saúde tratava a saúde como um elemento individual e não como um fenômeno coletivo. Segundo o autor, uma boa parte dos recursos do setor foi desviado para a remuneração dos hospitais privados que prestavam assistência aos pobres. Draibe (1993) também destaca o crescimento da participação privada nos atendimentos de saúde no Brasil ao longo da década de 1970. A autora enaltece, por outro lado, um dos principais méritos do período: com a criação do INPS, o atendimento de saúde de urgência abre-se à toda a população por meio da medicina previdenciária. Nesse mesmo período

também se fortalecem os sistemas de atenção médico-suplementar, dado o surgimento de diversos convênios médicos de planos e seguros de saúde. Essas modalidades de assistência médica privada com o tempo ganharam larga adesão da classe média brasileira, devido à insuficiência e à precariedade dos serviços públicos de saúde.

A Constituição Federal de 1988, uma das mais importantes instituições do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, introduziu a saúde como um *direito* que deve ser assegurado pelo Estado a todos os habitantes do território nacional, sem qualquer tipo de distinção. Tal obrigação do Estado fez surgir no mesmo ano o Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como princípio a universalidade e a integralidade da atenção, além da descentralização e da regionalização da rede de serviços. Diversas barreiras institucionais foram e ainda são enfrentadas na implantação do SUS, envolvendo o enfrentamento de interesses econômicos hegemônicos e a mudança de padrões de ação que já estavam enraizados no sistema político brasileiro. Gradualmente a gestão das políticas de saúde foi municipalizada, o acesso aos serviços foi ampliado e o modelo de atenção foi reorganizado (por meio de reestruturação do acesso à atenção básica, de média e alta complexidade). Apesar dos avanços, alguns problemas ainda não puderam ser resolvidos, especialmente no que tange ao fornecimento de serviços médicos de média-complexidade: “A ausência de investimentos na fase inicial do SUS manteve o sistema fortemente dependente de provedores privados para hospitalização e oferta de meios diagnósticos, e a rede privada lucrativa tende a concentrar-se em áreas de maior rentabilidade”. (PIOLA et al, 2008, 125).

A CF88 e o SUS trouxeram resultados diversos para as políticas de saúde brasileiras. Inúmeros avanços e melhorias institucionais propiciados pelo SUS são inegáveis, mas alguns problemas ainda persistem desde a sua criação (e até mesmo desde antes dela). Ampliou-se a acessibilidade e a cobertura da assistência de saúde, melhorou-se a distribuição de medicamentos para o tratamento das doenças, a mortalidade infantil foi reduzida consideravelmente, diminuíram-se as mortes por doenças contagiosas e ampliou-se o número de estabelecimentos de atendimento. Persistem, no entanto, problemas no financiamento dos sistemas de saúde. Piola et al (2008) também destacam outros problemas do sistema de saúde pública brasileiro, o qual chamam de *judicialização da saúde*:

[as ações judiciais na área da saúde] têm relação com a persistência dos problemas ainda enfrentados pelo SUS na busca do cumprimento dos preceitos constitucionais. Em particular, a busca do cumprimento do preceito de

atendimento integral tem feito com que muitos usuários do SUS, amparados pelo Art.196 da Constituição, que prevê a saúde como direito de todos e dever do Estado, venham recorrendo ao Poder Judiciário para que lhes seja garantido o acesso a determinados medicamentos ou procedimentos. (PIOLA et al, 2008, p.152)

Outro problema destacado pelos autores reside na relação entre o SUS e a saúde complementar. Na CF88 a assistência à saúde foi considerada livre à iniciativa privada. Desde a década de oitenta o setor privado, especialmente no ramo de seguros e planos de saúde, vem ganhando cada vez mais dimensão, contando com estímulos fiscais do Estado. O segmento era totalmente desregulado quanto a preços e garantias de atendimento até o final da década de 1990, quando foi criada a Associação Nacional de Saúde Suplementar (ANS)²⁵.

3.2.5 Sistema educacional

A noção de política educacional no Brasil nos primeiros anos do século XX fundamentava-se nos ideais liberais, sendo caracterizada pelo formalismo, autoritarismo e pela centralização das ações estatais. A pedagogia predominante tinha caráter escolástico com forte influência religiosa. As profundas mudanças sociais presenciadas no país nas décadas de vinte e trinta, especialmente os processos de industrialização e urbanização, influenciaram diversos intelectuais a tomarem a iniciativa na luta por uma mudança no sistema educacional brasileiro, de forma que este estivesse mais adequado aos tempos modernos. Como réplica de movimentos semelhantes já ocorridos nos Estados Unidos, surgiu no Brasil o chamado movimento da *Escola Nova*, que reivindicava uma educação tecnicista, laica e gratuita, com maior participação estatal. O movimento, a partir de suas organizações como a Associação Brasileira de Educação, fundada em 1924, logrou influenciar de maneira significativa as políticas governamentais de educação.

A centralização nas políticas educacionais brasileiras permaneceu durante a década de trinta. Entre as instituições da Constituição de 1934 estavam a obrigatoriedade do ciclo

25 Para informações mais detalhadas sobre este parágrafo ver Piola et al, 2008.

básico de ensino, a isenção de impostos às instituições de ensino, sejam elas públicas ou privadas, e o laicismo das escolas²⁶. Em 1937, após o golpe do Estado Novo, a nova constituição dá à educação um caráter mais técnico e produtivista. Além da manutenção da obrigatoriedade do ciclo básico, da abertura do ensino à iniciativa privada e do laicismo, a Constituição de 1937 aproxima a educação do ensino técnico, com a obrigatoriedade do ensino de artes manuais no ciclo básico e com a instituição da obrigação das organizações industriais de criarem “escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados.” (BRASIL, 1937). Durante o governo Dutra, segundo Leão (2005), persistiu a ênfase das políticas educacionais na qualificação técnica em detrimento da educação para todas as camadas sociais. Fatos que demonstram isso são, segundo a autora, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e a parceria entre o governo brasileiro e o Banco Mundial para a construção da Escola Técnica de Curitiba. Tal caráter técnico e profissionalizante persistiria durante os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

No ano de 1961 foi instituída, após mais de uma década de discussões, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o objetivo de regulamentar o sistema educacional brasileiro com base nos princípios constitucionais. Dentre suas principais características estão a maior autonomia dada aos órgãos estaduais, diminuindo a centralização no âmbito da União, a obrigatoriedade da matrícula nos quatro primeiros anos escolares, e a ausência do preceito da gratuidade da educação. Leão (2005) destaca a livre escolha dada aos pais para o tipo de educação a ser oferecido para seus filhos:

Caberia a família realizar a escolha do tipo de instituição em que matricularia seus filhos. A prerrogativa de escolha tornava-se absolutamente falsa posto que a situação subalterna da maioria da população não lhe permitia, muitas vezes, prover meios materiais até para viabilizar a frequência de seus filhos nas escolas públicas. A cisão entre o ensino público e privado estabeleceu uma distância cada vez maior das classes populares acessarem aos níveis mais elevados de ensino. (LEÃO, 2005, p. 6)

Durante o Regime Militar a educação revestiu-se da ideologia governamental da ordem e da segurança nacional, tendo mantido o seu caráter técnico (visto pela obrigatoriedade do ensino profissionalizante nas escolas de nível médio até 1982). A nova

²⁶ “Art 153: O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.” (BRASIL, 1934)

Lei de Diretrizes de Bases de 1971 abria ainda mais as portas da educação para o sistema privado, tornando o ensino uma atividade cada vez mais lucrativa. (LEÃO, 2005).

O clima de redemocratização que pairava no Brasil na segunda metade da década de oitenta contribuiu para que na Constituição de 1988 fosse fortalecido o direito de educação para todos, além da manutenção da laicidade do ensino e da exigência de que se limitassem os recursos *públicos* apenas para as instituições de ensino *públicas*. O nível fundamental, e não mais os primeiros quatro anos ginasiais, passaram a ser considerados obrigatórios. A Constituição também estabeleceu que a União deveria gastar 18% de sua receita tributária com educação, contra os 13% anteriores. Mesmo com a ampliação do acesso, os avanços ocorridos durante a década de oitenta e noventa e aqueles institucionalizados na CF88 não serviram para equiparar o sistema educacional brasileiro nem mesmo com o de países que se encontravam na mesma etapa de desenvolvimento que o Brasil. Isto se deve, entre outros fatores, à pouca valorização da carreira no magistério e à natureza seletiva e excludente do processo educacional brasileiro que se verifica desde a educação infantil (creche), até o ensino superior (com predominância do setor privado, que exclui pelo fator financeiro, além do setor público, que exclui dados o pequeno número de vagas e a alta concorrência), passando pelos baixos índices de conclusão do ciclo fundamental de ensino, devido à falta de estímulos e estrutura para o processo de aprendizagem. (CORBUCCI et al, 2008)

3.2.6 Políticas habitacionais

Políticas habitacionais não fizeram parte do rol de responsabilidades do Estado brasileiro na primeira metade do século XX. O crescimento populacional e o processo de industrialização vivenciado no período contribuíram para a elevação significativa da demanda por moradia nas áreas urbanas, que não foi, por sua vez, acompanhada pela oferta. O investimento na área era inibido por diversos fatores, como a aceleração inflacionária, as taxas de juros nominais fixas praticadas pelo sistema financeiro e as leis populistas nos mercados de aluguéis. Estima-se que o déficit habitacional brasileiro até a década de sessenta era de cerca de oito milhões de moradias. (SANTOS, 1999)

A primeira resposta do governo militar a esse problema foi a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para aplicação em investimentos habitacionais. A captação era proveniente basicamente de duas fontes: i) as captações dos agentes financeiros em cadernetas de poupança de letras imobiliárias, que formavam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); ii) a poupança compulsória dos trabalhadores brasileiros com o FGTS. O principal agente do SFH era o Banco Nacional de Habitação (BNH), “responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais.” (SANTOS, 1999, p.11-12). Os recursos do SBPE eram destinados a empreendimentos realizados por investidores privados, que, após terem concluído as obras repassavam as unidades para os consumidores finais, que se incumbiam de pagar o financiamento junto ao SBPE. Os recursos destas fontes eram destinados especialmente à construção de imóveis para as populações de média e alta renda. Os recursos do FGTS, por sua vez, eram destinados prioritariamente à construção de casas de interesse social. As Companhias Estaduais de Habitação (COHAB) tomavam recursos emprestados do BNH para a construção das unidades habitacionais. Estas eram repassadas após sua construção para os consumidores finais, que se incumbiam de pagar o financiamento às COHABs. A frase atribuída a Sandra Cavalcanti (primeira presidente do BNH) de que “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade” é usada por Bonduki (2008) para descrever o interesse ideológico que também existia por detrás das políticas habitacionais implementadas durante o Regime Militar, sendo a casa própria um instrumento de contenção de ideias comunistas e de manutenção da ordem social interna.

Durante o período que vai de 1967 a 1984, o SFH concedeu cerca de 4,2 milhões de financiamentos habitacionais, resultado que contribuiu de modo significativo para a redução do déficit habitacional no Brasil. O caráter redistributivo dessas políticas, no entanto é questionável:

O sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda. Com efeito, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p.17)

O contexto macroeconômico, por seu turno, dificultou a sustentabilidade financeira do SFH. Não cabe aqui descrever minuciosamente as características desta desestruturação²⁷, mas é importante destacar que a aceleração da inflação gerou problemas recorrentes nas correções das prestações e dos saldos devedores dos mutuários do BNH. Em um primeiro momento, as correções das prestações foram maiores do que as correções salariais, o que aumentou significativamente o índice de inadimplência nos contratos de financiamento (em 1984 chegou a 54,6% dos contratos). Após a redemocratização do país em 1985, no entanto, o governo concedeu subsídios aos mutuários na correção de suas prestações. Se isto contribuiu para a redução dos índices de inadimplência, por outro lado causou um rombo gigantesco no BNH, da ordem de mais de 20 bilhões de dólares, que provocou o encerramento de suas atividades e sua incorporação à Caixa Econômica Federal. (SANTOS, 1999)

O processo de reestruturação do SFH foi lento e somente pôde se concretizar após a implementação do Plano Real, que trouxe estabilidade de preços ao Brasil. Em 1996 foi instituída a Política Nacional de Habitação, que pregava a focalização das políticas habitacionais para o atendimento da população de baixa renda, a descentralização das ações e o maior controle social sobre a gestão federal dos programas de habitação. Foram implementados projetos de melhorias de áreas habitacionais degradadas e habitadas por populações de renda média inferior a três salários mínimos mensais, como o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil. Estes eram financiados com empréstimos concedidos a fundo perdido pelo Orçamento Geral da União (OGU) aos estados e municípios (Habitar-Brasil), ou com recursos do FGTS (Pró-Moradia). Juntos aplicaram mais de 2 bilhões de reais em programas de urbanização de favelas e bairros residenciais, melhorias na infraestrutura das habitações já existentes e em produção de novas moradias. O Estado brasileiro também atuou no sentido de conceder financiamentos de longo prazo com recursos do FGTS para a construção, reforma e aquisição de imóveis para famílias com renda de até doze salários mínimos, a Carta de Crédito – FGTS, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal. Outra linha de inserção do Estado brasileiro na habitação nos anos noventa foi na regulamentação dos mecanismos de atuação privados no financiamento habitacional (Cartas de Crédito – SBPE), no sentido de facilitar e desburocratizar a concessão de crédito,

27 Para mais detalhes ver SANTOS (1999).

regulamentando as exigências, garantias, e procedimentos para a correção monetária dos financiamentos de longo prazo, tudo com o intuito de incentivar a concessão de empréstimos e reduzir o déficit habitacional que ainda persistia no final da década.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de 70 anos a sociedade brasileira viu nascer e se desenvolver o Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Instituições foram criadas, modificadas e substituídas, no sentido de dar maior escopo às intervenções estatais, quaisquer fossem os seus objetivos. Em um primeiro momento as políticas sociais quase que predominantemente tinham como fim a legitimação do governo em posse. Assim foram com as legislações criadas na área trabalhista ao longo da década de 1930 que serviram, em sua maior parte, para ceder ao Estado o controle da massa trabalhadores urbanos. Assim também foi a política educacional durante o período do Regime Militar, em que o ensino público ganhou contornos técnicos para a formação dos trabalhadores necessários ao projeto de crescimento do país. O Estado de Bem-Estar Social no Brasil evoluiu de maneira dessincronizada com os regimes de *Welfare State* na Europa Ocidental. Quando estes encontravam-se em seu auge na década de 1960, o brasileiro engatinhava entre os obstáculos da instabilidade política. Quando na Europa se constatou a crise deste modelo no final da década de 1970 e na década de 1980, no Brasil era promulgada a Constituição de 1988, o maior avanço em todo o período analisado no sentido de criar instituições que atuem na universalização das políticas públicas para toda a população.

Após a análise do *Welfare State* no Brasil ao longo do período que vai desde 1930 até 2000, é possível enquadrá-lo na tipologia criada por Esping-Andersen (1990) como um Estado de Bem-Estar Social do tipo **conservador** ou **corporativista**. Este regime, conforme já descrito, caracteriza-se especialmente pelo interesse em manter estáveis as estruturas sociais. Mesmo que o Estado atue frequentemente no sentido de proteger os cidadãos dos efeitos negativos dos mercados, esta atuação raramente acaba por redistribuir renda ou riqueza na sociedade. Os impactos das ações estatais não são os mesmos para todas as classes e/ou grupos socialmente identificados. Diversos são os fatores que levam a que se faça o enquadramento do *Welfare State* brasileiro neste regime.

Nas políticas trabalhistas, o corporativismo estatal foi uma característica sempre presente, desde a instituição da CLT. O Estado procurava transferir para si a responsabilidade da mediação dos conflitos entre trabalhadores e empregadores por meio do controle que exercia sobre os sindicatos. Esta forma de controle e intervenção estatal diferia muito daquela praticada na Suécia, por exemplo, em que o sindicato único dos trabalhadores tinha ampla liberdade de negociação com o sindicato patronal (também único). As políticas

trabalhistas também não tiveram caráter universalizante: mesmo com os diversos avanços em direitos e garantias presenciados ao longo do período, alguns grupos de trabalhadores foram reiteradamente excluídos do processo. Exemplos são os trabalhadores rurais, que foram em um primeiro momento excluídos de qualquer legislação presente na CLT. Em outro caso, trabalhadores domésticos nunca tiveram, nem mesmo até hoje, direito à participação no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Este fundo, por sua vez, causou controvérsia desde o momento de sua criação. Se por um lado representava uma garantia para o trabalhador demitido sem justa causa, por outro também marcava o fim de um direito antes garantido, o da estabilidade do empregado com mais de dez anos de trabalho na mesma empresa.

O Estado de Bem-Estar Social brasileiro no que tange à previdência social também teve características bastante diferentes da Europa. Embora no campo das ideias o objetivo da previdência social fosse a garantia da manutenção do status adquirido pelo trabalhador quando este se encontrasse incapacitado de exercer sua profissão, na prática este status apenas foi garantido aos servidores públicos estatutários. Os problemas de sustentabilidade do regime previdenciário brasileiro fazem com que até hoje o teto dos benefícios fique abaixo dos valores contribuídos por alguns trabalhadores. A restrição do benefício previdenciário apenas para aqueles cidadãos que tenham contribuído previamente com o regime de previdência também é uma característica do modelo conservador de *Welfare State*. No modelo social-democrata, em países como a Suécia, por exemplo, esta vinculação não existe necessariamente²⁸. A análise da questão da seguridade e previdência social mereceria um trabalho à parte, dadas as inúmeras direções que se pode seguir no seu estudo. A Constituição de 1988, por exemplo, ao direcionar um capítulo inteiro para a seguridade social, mereceria um estudo mais aprofundado das institucionalidades por ela criadas. Fato é que esta representou um avanço muito importante na universalização da previdência social no Brasil durante a década de 1990.

A ideia de um compromisso do Estado Brasileiro com a saúde pública já existia desde a década de trinta, com a Constituição de 1934, embora naquela época estivesse mais relacionada com a contenção de doenças contagiosas epidêmicas e suas consequências sobre o sistema econômico. Ao longo das décadas, políticas universalizantes foram instituídas com

28 Nesse sentido, o direito à aposentadoria pelo INSS garantido aos trabalhadores rurais foi uma forma de desvinculação benefício/contribuição. Continuaram excluídos do regime de previdência, no entanto, todos os trabalhadores dos setores informais da economia brasileira.

o intuito de ampliar o atendimento de saúde a toda a população. Estas culminaram com a criação do SUS com a Constituição de 1988, que garante a todos os cidadãos, independente de sua capacidade de pagamento, acesso aos serviços de saúde. Nesse meio tempo, entretanto, a saúde pública foi usada frequentemente como artefato clientelista para conquista de votos em períodos eleitorais, característica de um Estado de Bem-Estar Social corporativista. A saúde brasileira também se tornou um excelente negócio para a iniciativa privada, desde o período do Regime Militar, dada a incapacidade do setor público de fornecer serviços de saúde de qualidade a toda a população.

O *Welfare State* brasileiro também pode ser visualizado no âmbito da educação, que desde a década de 1930 estava garantida nas constituições como um direito de todos, independente de sua capacidade de pagamento. A educação que em princípio era centralizada na União, aos poucos foi sendo distribuída para a competência dos estados e municípios. Dentre as suas características que remontam a um Estado de Bem-Estar Social do tipo conservador, destaca-se a importante participação da iniciativa privada no setor, em grande escala no ensino superior e em menor proporção no ensino básico.

As ações estatais no campo da habitação, um dos principais ramos de atuação dos *Welfare States* destacados por Draibe (1993), começaram tarde no Brasil, praticamente inexistindo antes da década de sessenta. O diagnóstico de que existia um grande déficit de moradias no país e de que este problema precisava ser corrigido levou o governo a criar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um complexo de instituições voltadas para a captação de recursos e sua destinação para a construção de imóveis residenciais. Parte dos recursos captados pelo SFH foi destinada às populações de baixa renda, sendo esta parte muito pequena, no entanto. Percebe-se, deste modo, que a política habitacional brasileira ao longo do período analisado não teve um caráter redistributivo, tendo pelo contrário contribuído para a concentração de riqueza. Durante a década de noventa, por sua vez, a reestruturação do SFH foi acompanhada de políticas habitacionais mais redistributivas, como a criação da Carta de Crédito – FGTS e dos programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia.

As mudanças institucionais ocorridas no Brasil após a redemocratização do país em 1985 vão de encontro as ideias de que o Estado de Bem-Estar Social entrou em uma crise profunda no mundo inteiro. A Constituição de 1988 traz em seus artigos, sem perdas, direitos e garantias conquistados pela sociedade brasileira ao longo de anos. Esse modelo de ação estatal vem somente ganhando forças no Brasil nas últimas décadas, e não há

perspectivas próximas de arrefecimento. Depois do período analisado neste trabalho, o caráter redistributivo e universalizante das políticas sociais brasileiras vem ganhando vulto de forma nunca vista antes. O desenho institucional, político e econômico brasileiro ao longo do século XX não permitiu que se implantasse aqui um regime social-democrata de *Welfare State*. Os rumos que vêm tomando as ações estatais de intervenção na economia nas últimas décadas, no entanto, permitem que se afirme com algum grau de certeza que, mesmo que não se possa falar ainda em um padrão social-democrata, certamente se pode constatar que as características conservadoras e corporativistas que o Estado de Bem-Estar Social brasileiro apresentou ao longo do século XX estão cada vez mais sendo deixadas para trás, rumo a um modelo universalizante e igualitário de relacionamento entre Estado e sociedade.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. Indicadores de desenvolvimento mundial. Disponível em: <<http://www.google.com/publicdata/directory>>. Acessado em: 28 out. 2012.
- BARCELLOS, T. M. M. **A política social brasileira 1930-1964: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1983.
- BENEVIDES, C. V. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** Tese (Mestrado em Economia). UFF. Rio de Janeiro, 2011.
- BERTOLLI FILHO, C. **História da saúde pública no Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1996.
- BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula**. Disponível em: <<http://www.historiaestudio.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Deficit-Habitacional-II.pdf>> Acessado em: 01 dez. 2012.
- BRASIL. **Constituição Brasileira de 1934**. Brasília, 1934.
 _____. **Constituição Brasileira de 1937**. Brasília, 1937.
 _____. **Constituição Brasileira de 1988**. Brasília, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista da Escola de Administração de Empresas – FGV SP**. São Paulo, 2010 (v. 50).
- BRIGGS, A. The Welfare State in historical perspective. **European Journal of Sociology**. Cambridge, 2009 (v. 2).
- CASTRO, J. A. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR, J. C. **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada. V.1**. Brasília: IPEA, 2009.
- CASTRO, J. A.; CARDOSO JR, J. C. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: JACCOUD, L. (org) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- CLAYTON, R; PONTUSSON, J. Welfare State retrenchment revisited. In: **World politics**, 51, 1998.
- COMMONS, J. R. Institutional economics. **The American Economic Review**. Pittsburgh, 1931 (v.21)
- CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudanças na ótica institucionalista**. Tese (Doutorado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS. Porto Alegre, 2002.

CORBUCCI, P. R. et al. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal**. Brasília, 2008.

COSTA, M. S. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, 2005 (v. 20).

DRAIBE, S. M. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa NEPP Unicamp**. Campinas, 1993. (Caderno nº8)

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

ESPINOSA, R. Evolução histórica da lei sobre acidente de trabalho. **Revista Consultor Jurídico**, 2008. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/>>. Acessado em: 21 nov. 2012.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acessado em 29 out. 2012.

FRANÇA. **Contitution de 1946, IVé République**. Paris, 1946. (Titre I, Article 3)

HAMMOUD, R. H. N. **Impactos da União Europeia no Welfare State: o caso das instituições suecas**. Tese (Mestrado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS. Porto Alegre, 2008.

HODGSON, G.M. Institutional economics: surveying the “old” and the “new”. **Metroeconomica**. Bologna, 1993 (v.44).

IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal. Brasília, 2008.

LAVINAS, L; COBO, B. O direito à proteção social: perspectivas comparadas. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07114.pdf>> Acessado em: 29 out. 2012.

LEÃO, S. T. F. L. Breve análise sócio-histórica da política educacional brasileira: ensino fundamental. Disponível em: <<http://http://www.joinpp.ufma.br/>>. Acessado em: 25 nov. 2012.

MALLOY, J. **The politics of social security in Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão nº 852).

MYRDAL, G. **O estado do futuro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NELSON, R. R. Recent Evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**. Nashville, 1995 (v. 33).

NICOLAU, J. **A história do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

NORTH, D.C. Economic performance through time. **The American Economic Review**. Pittsburgh, 1994. (v. 84)

NUNES, E. D. Sobre a história da saúde pública: ideias e autores. **Ciênc. Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 2000.

OECD. **The welfare in crisis**. Paris, 1981.

PIERSON, P. Copying with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: **The new politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

PIOLA, S.F. Vinte anos da Constituição de 1988: o que significaram para a saúde da população brasileira? In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal**. Brasília, 2008.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1988**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão nº 654)

TITMUSS, R. **Social policy: an introduction**. London: Allen & Unwin, 1974.

SAMUELS, W. J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**. Cambridge, 1995 (v. 19).

SILVA, A. C. P. **Direito à saúde**. São Paulo, 1934.

VEBLEN, T. **The place of science in modern civilisation and other essays**. New York: Huebsch, 1919.

WINCKLER, C. R.; NETO, B. T. M. **Welfare State à brasileira**. Porto Alegre: FEE, 1992.