

## NOTAS SOBRE OS LIMITES À CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL<sup>1</sup>

Reurison Coimbra<sup>2</sup>

### RESUMO:

Este estudo tem como propósito examinar os desafios que impedem a consolidação e expansão de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil contemporâneo. Para alcançar esse objetivo, foi feito um esforço para entender suas origens e as diversas formas que assumiu ao longo do tempo. O modelo de bem-estar social no Brasil foi inicialmente estabelecido com características meritocráticas e conservadoras, visando principalmente uma parcela restrita da população. Por outro lado, a Constituição de 1988 promoveu um Estado de Bem-Estar Social moderno, com o objetivo de incorporar a cidadania social como um valor fundamental. No entanto, o contexto apresenta desafios significativos e, apesar dos progressos na sua implementação, limitações estruturais e conjunturais impedem um avanço substancial.

**Palavras-chaves:** Estado de Bem-estar Social; Cidadania; Gastos Sociais.

## NOTES ON THE LIMITS TO THE CONSTRUCTION OF A SOCIAL WELFARE STATE IN BRAZIL

### ABSTRACT:

The objective of this study is to analyze the obstacles to the consolidation and expansion of a Welfare State in recent Brazil. For this purpose, an effort was made to understand its origin and the different forms it has taken. The Brazilian welfare model was established with a meritocratic-conservative characteristic, mainly targeting a reduced portion of the population. On the other hand, the 1988 Constitution promotes a modern Welfare State, with the aim of integrating social citizenship as an essential value. However, the context presents significant challenges, and despite advances in its implementation, structural and circumstantial limitations hinder substantial progress.

**Keywords:** Welfare State; Citizenship; Social Spending.

Data da submissão: 24-11-2023

Data do aceite: 18-04-2024

### INTRODUÇÃO

A origem dos Estados de Bem-Estar Social (EBS) na América Latina está relacionada ao desenvolvimento do capitalismo industrial, especialmente durante o período de substituição de importações, entre 1930 e 1980. No Brasil, nesse intervalo, foi estabelecido um modelo de EBS com características meritocráticas e conservadoras. Em termos de emprego, os direitos sociais estavam atrelados à legislação trabalhista, o que implicava que uma parcela considerável da população ficava excluída do EBS por não possuir emprego formal e, conseqüentemente, não ter acesso aos benefícios sociais.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) alterou esse modelo ao reconhecer os direitos sociais, como o direito à saúde, assistência, previdência, entre outros, como direitos constitucionais. A partir desse momento, a seguridade social foi ampliada e um orçamento próprio foi estabelecido pela CF/88. No entanto, o contexto econômico e ideológico tornou-se desfavorável à implementação dessas políticas devido ao questionamento desse modelo de Estado e sua organização.

A desregulamentação econômica, tanto no âmbito comercial quanto financeiro, e a integração do Brasil no sistema financeiro internacional durante os anos 90 representaram a adoção de novas normas e instituições. As recomendações propagadas pelos organismos internacionais em relação às políticas sociais enfatizavam

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada e publicada nos anais do XV Congresso Brasileiro de História Econômica & 16ª Conferência Internacional de Economia de Empresas, Unifesp, 2023.

<sup>2</sup> Mestrado em Economia/UFES. Contato: E-mail: reurison.coimbra@ufu.br

principalmente a orientação e focalização dos gastos. Apesar disso, embora de maneira distorcida, parte das políticas sociais previstas na CF/88 foi implementada ao longo da década de 1990 e, posteriormente, de forma significativamente ampliada nos anos 2000.

O objetivo deste trabalho é analisar o desenvolvimento e os limites do EBS brasileiro. Para isso, ele está dividido em duas seções, além desta introdução. A segunda seção explora o contexto que deu origem a esses EBS e os tipos específicos que se desenvolveram. A terceira seção descreve a evolução das políticas sociais no Brasil, o tipo de EBS que emergiu no país e analisa sua expansão e seus limites no século XXI. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **2. ORIGEM E CLASSIFICAÇÃO DOS EBS**

Polanyi (2002), em seu texto clássico de 1944, "A Grande Transformação", argumenta que a ascensão do capitalismo não é um processo natural. Ele sustenta que a transformação de todos os aspectos da vida em mercadorias destinadas ao controle por meio de um mercado autorregulável não ocorre de forma espontânea. Segundo o autor, o processo de transformação de elementos como trabalho, terra e dinheiro em mercadorias necessárias para a indústria é facilitado pelo Estado, que cria as condições para um mercado de compra e venda. Diante da expansão crescente das forças de mercado em todas as esferas da vida social, a sociedade reage para evitar o enfraquecimento do tecido social, criando mecanismos de autoproteção.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, as instituições de proteção social, como a implementação das leis trabalhistas, a formação de sindicatos e os seguros sociais, foram medidas desenvolvidas ao longo do século XIX. Essas medidas impuseram limites à completa flexibilidade e à autorregulação do trabalho exclusivamente pelo sistema de preços, interferindo na mobilidade do mercado de trabalho e nos padrões salariais. Portanto, a dinâmica da sociedade de mercado foi caracterizada por um duplo movimento: por um lado, o mercado buscando se consolidar e expandir, e, por outro lado, a sociedade tentando se proteger do avanço do mercado e da desarticulação do tecido social (Polanyi, 2002).

No contexto da consolidação do capitalismo industrial, portanto, surgiram as primeiras medidas de autoproteção da sociedade, que eventualmente se transformaram nos EBS. No entanto, existe divergência entre os estudiosos sobre o surgimento dos EBS. Alber (1987), Flora, Heidenheimer (1987) e Fraser (1984) consideram os EBS como um fenômeno do século XIX, originado a partir da Lei dos Pobres na Inglaterra. Por outro lado, Mishra (1991) e Esping-Andersen (1991) argumentam que os EBS são um fenômeno do pós-Segunda Guerra Mundial, baseado na regulação do capitalismo, na busca pelo pleno emprego e na promoção da cidadania (Pereira, 2008). Para este trabalho, entende-se que a formação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil ocorreu de maneira evolutiva, por meio da gradual implementação de políticas sociais.

Indubitavelmente, é a partir do período da guerra que os países centrais desenvolvem os EBS modernos, que servirão de modelo para o Brasil após a década de 1950. Nesse período, os Estados Nacionais dedicam-se mais intensamente à provisão social, visando atender às necessidades dos indivíduos diante das incertezas presentes em uma sociedade de mercado. Assim, faz parte de um conceito mais amplo de proteção e regulação social, no qual a intervenção do Estado na provisão de serviços sociais torna-se mais proeminente e relevante em relação à família e ao mercado (Esping-Andersen, 1991). Gough (1999) destaca que um EBS apresenta um sistema público de políticas sociais composto por programas como previdência social, educação e saúde, assistência social e programas de transferência de renda monetária para determinados grupos sociais.

Esping-Andersen (1991) classificou os EBS em três regimes distintos, os quais refletem suas formações históricas e características fundamentais. De acordo com o autor, ao examinar a experiência de provisão social em diferentes países, é possível identificar arranjos qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e famílias, permitindo a categorização em regimes de tipo liberal, conservador-corporativo ou social-democrata.

O regime liberal é caracterizado pela predominância de programas sociais destinados aos comprovadamente pobres, com planos de previdência social limitados e pequenas transferências universais para a população de baixa renda. Esping-Andersen (1991) destaca que esse regime se baseia nas normas da ética do trabalho, com o Estado estimulando o mercado ao garantir apenas um subsídio mínimo e promover arranjos privados de previdência. Nesse arranjo, o mercado é responsável pela política social e pelo senso de solidariedade, enquanto o Estado e a família assumem um papel menos relevante. Exemplos de países que adotam esse modelo incluem os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O regime conservador-corporativo, por sua vez, tem como base principal a provisão pela família, com o Estado e o mercado atuando como agentes complementares. Esse tipo de regime se apoia na preservação da família tradicional e dos valores religiosos, com o Estado intervindo apenas quando os recursos familiares se esgotam. Como resultado, os programas sociais fornecidos às famílias, como previdência e benefícios, são subdesenvolvidos e desempenham um papel secundário. Países como França, Itália, Áustria e Alemanha são exemplos desse grupo (Esping-Andersen, 1991)

Por fim, o regime social-democrata é fundamentado em uma solidariedade universal e apresenta um alto nível de gastos sociais. Esse arranjo inclui uma variedade de programas universais, garantindo aos trabalhadores os mesmos direitos desfrutados pelas classes de maior renda. Nesse modelo, o mercado é excluído como principal provedor social, aumentando a solidariedade universal em favor do EBS. Todos os membros da sociedade se beneficiam e dependem desse sistema, legitimando os pagamentos pelos serviços sociais. Os países escandinavos, como Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia, destacam-se como exemplos desse tipo de regime (Esping-Andersen, 1991).

Esping-Andersen utiliza três critérios adicionais para identificar as tipologias existentes nos países em relação aos Estados de Bem-Estar Social (EBS): 1) a relação entre o setor público e privado na provisão social, ou seja, como essa provisão é oferecida, se por agentes públicos ou privados; 2) a desmercantilização dos bens e serviços e seus efeitos sobre a estratificação social, garantindo direitos sociais independentemente da participação no mercado; e 3) a desfamiliarização, que se refere à redução da dependência do indivíduo em relação à família. Essas duas últimas características são mais evidentes no modelo escandinavo.

Os estudos comparativos de Esping-Andersen destacaram a complexidade dos padrões históricos dos EBS, ressaltando as distinções e descontinuidades estruturais existentes. No entanto, apesar da importância dessas metodologias de tipificação dos regimes para entender a relação entre desenvolvimento econômico e políticas sociais, algumas críticas foram levantadas sobre esse método, incluindo as especificidades e particularidades dos diferentes países, seu desenvolvimento industrial e as características de suas democracias. (Draibe e Riesco, 2006).

Diante dessas críticas, surgiram esforços para construir novos regimes de EBS sensíveis às peculiaridades históricas de países e regiões diferentes das classificações estabelecidas, como na América Latina. Pierson (2004) aponta que a América Latina foi uma das primeiras regiões fora da Europa a desenvolver instituições de bem-estar social, representando uma das primeiras experiências das consequências da política social em países de industrialização tardia.

Portanto, o processo de industrialização é fundamental para analisar os EBS que surgiram na região latino-americana. De acordo com Furtado (1970), a crise econômica de 1929 evidenciou a vulnerabilidade das economias latino-americanas diante da debilidade da demanda internacional por produtos primários. Isso resultou em uma transição da economia agroexportadora para uma economia industrial a partir a década de 1930.

Em resposta a essa situação, os países latino-americanos desenvolveram estratégias nacionais de desenvolvimento a partir da década de 1930, visando promover o processo de industrialização. Esse movimento de industrialização, que continuou até o final dos anos 1970, proporcionou o surgimento de um Estado de Bem-Estar Social (EBS) tardio na América Latina. Conforme observado por Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 184);

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

Na sua análise, Riesco (2005) utiliza o conceito de Estado de Bem-Estar Social (EBS) Desenvolvimentista na América Latina, com o objetivo de entender as particularidades das políticas sociais nessa região durante o processo de industrialização. Ele argumenta que a implementação de um sistema de proteção social desempenhou um papel crucial no desenvolvimentismo latino-americano, permitindo a rápida modernização das estruturas produtivas e sociais. Isso facilitou a transição de grandes populações de trabalhadores rurais para o setor urbano, integrando-os à economia de mercado urbana.

### 3. EBS E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

No Brasil, o período entre 1930 e 1980 testemunhou um notável crescimento econômico, com altas taxas de expansão do produto. No entanto, os avanços em proteção social e direitos trabalhistas não acompanharam o ritmo dos países desenvolvidos, embora uma estrutura de proteção tenha sido estabelecida durante esse tempo. Assim, embora seja possível fazer comparações com esses países, os desafios e limitações no Brasil têm características distintas (Pochmann, 2004).

Durante esse intervalo, surgiu um Estado de Bem-Estar Social (EBS) no Brasil, com suas próprias características. De acordo com Draibe (1993), o período de 1930 a 1943 foi marcado pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) e pela implementação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Na turbulenta democracia entre 1944 e 1964, houve o desenvolvimento de legislações inovadoras nas áreas de saúde, educação e assistência social, bem como a expansão dos IAPS e da legislação trabalhista. Esse período representou a introdução e a expansão gradual desses serviços.

Durante o período de 1965 a 1985, o sistema de bem-estar social no Brasil se consolidou e se reestruturou de maneira conservadora. Esse intervalo de tempo é marcado pela consolidação de uma transformação importante na legislação e no financiamento das políticas sociais. Surgiu um sistema integrado de alcance nacional, organizado ou regulado pelo Estado, abarcando áreas como previdência, saúde, educação e assistência social. Isso resultou em uma maior integração das políticas e em uma ampliação de sua cobertura (Draibe, 1993).

As políticas sociais desenvolvidas durante esse período foram orientadas pelos princípios do mérito e da posição ocupacional e de renda dos indivíduos. Portanto, segundo Aureliano e Draibe (1989), o sistema de bem-estar social brasileiro pode ser caracterizado como meritocrático-conservador, com o clientelismo como sua característica principal. Conforme Aureliano e Draibe (1989, p.143),

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

Nesse contexto, a cidadania que emergiu durante a fase da industrialização por substituição de importações é caracterizada como cidadania regulada (Santos, 1987). Apenas os indivíduos inseridos no sistema ocupacional legal, dentro da estrutura e institucionalidade do emprego formal, eram reconhecidos como cidadãos. Em outras palavras, somente os trabalhadores com emprego formal, cujas profissões eram regulamentadas, e que possuíam carteira de trabalho e representação sindical eram considerados detentores de direitos sociais (Kerbaui, 1980; Santos, 1987). Dada a existência de uma estrutura dual no Brasil, na qual setores econômicos avançados coexistem com setores atrasados de subsistência (Furtado, 1961), o trabalho informal e o desemprego são características históricas do país, afetando uma parcela significativa da população trabalhadora. Assim, pode-se afirmar que, naquele contexto, o acesso aos direitos de cidadania estava restrito a pequenos grupos.

No entanto, a CF/88 buscou modificar esse paradigma. Ela reconheceu e ampliou os direitos sociais, incluindo acesso à saúde, assistência, previdência, moradia, educação, lazer e trabalho. A seguridade social se transformou em um modelo abrangente de proteção social, assemelhando-se aos sistemas adotados por países desenvolvidos, com financiamento próprio, acesso universal aos serviços, maior responsabilidade estatal e integração entre os entes subnacionais, com ampla participação da sociedade (Lobato, 2016). Assim, conforme Lobato (2016, p. 95),

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

O período histórico no qual é implementada a CF/88 é marcado por questionamentos a esse modelo de EBS diante do processo de financeirização e globalização aos quais os países da América Latina são submetidos. Segundo Chang (2004), nesse contexto, os países latinoamericanos passaram a ser pressionados

a adotar um conjunto de medidas ou “boas políticas” para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Medidas macroeconômicas restritivas, privatização e desregulamentação financeira e comercial eram necessárias para dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Cortez (2008, p. 12) argumenta que

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

Na América Latina, essas mudanças podem ser observadas na década de 1990. Após a interrupção dos fluxos de capital ocorridos na década de 1980, devido à crise da dívida, a década seguinte foi caracterizada, no contexto dos planos econômicos de estabilização, pelo retorno dos capitais internacionais diante dessa nova orientação (Correa e Almeida Filho, 2002). No Brasil, essa integração ocorreu inicialmente durante o governo Collor, mas as políticas foram intensificadas com a implementação do Plano Real, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse cenário, as políticas sociais foram limitadas pela adesão do Brasil a essa estrutura. A participação do país no sistema financeiro internacional, conforme destacado por Correa e Almeida Filho (2002), o inseriu em uma dinâmica econômica de difícil reversão. Isso se deve à combinação de metas de inflação, câmbio flutuante e rígidas regras de gastos adotadas na década de 1990, que restringiram o crescimento e dificultaram o financiamento das políticas sociais.

Apesar de ser um período marcado por mudanças e retrocessos nos sistemas de proteção social, o Brasil não implementou integralmente as reformas sugeridas, ao contrário do que ocorreu em outros países da América Latina em relação às políticas sociais. As bases das políticas sociais estabelecidas com a Constituição de 1988 foram mantidas, e parte delas foi implementada. No entanto, houve uma contenção dessas políticas, acompanhada de desgaste e mudança de direção, resultando em fragmentação dos direitos, políticas focalizadas que não se alinhavam com as políticas universais e políticas econômicas pouco relacionadas às políticas sociais. Isso levou a problemas de financiamento e medidas que incentivaram a privatização de alguns serviços (Lobato, 2016).

### 3.1 EXPANSÃO E LIMITES DOS EBS

Durante as reformas pró-mercado na década de 1990, as políticas do EBS assumiram um papel subordinado. A nova abordagem da política social que se disseminou na América Latina a partir da década de 1980 pode ser resumida em três mecanismos que o Banco Mundial advogou para a região: focalização, participação do setor privado e descentralização. Ao contrário da focalização, o universalismo como modelo de política social está relacionado aos direitos de cidadania, ou seja, direitos sociais. Essa perspectiva está fundamentada na ascensão dos modernos EBS e na defesa do desenvolvimento social, cultural e econômico estabelecido nos artigos 22 a 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Ocampo e Gomez-Arteaga, 2017).

Uma característica comum na América Latina no início dos anos 2000 foi inserir a discussão sobre pobreza na agenda política. Isso levou à ampliação da cobertura dos sistemas de proteção social já existentes e à criação de programas direcionados de transferência de renda. Essas políticas resultaram em uma redução significativa da pobreza e da desigualdade, além de contribuírem para o crescimento da região. Ao contrário da tendência global de aumento da desigualdade, a América Latina registrou avanços substanciais nos indicadores sociais na primeira década do século XXI. A maioria dos países experimentou uma redução na pobreza e na desigualdade de renda. Além disso, foi um período de crescimento econômico significativo, especialmente entre 2003 e 2008 (Ocampo e Gomez-Arteaga, 2017).

No Brasil, esse foi um período de crescimento econômico expressivo impulsionado pelo setor externo e, posteriormente, por uma combinação de investimentos sociais e públicos, após o baixo crescimento da década de 1990 e a implementação parcial de alguns programas sociais previstos na CF/88. De acordo com Correia e Lóurival (2018), a existência de uma certa institucionalidade possibilitou um tipo de crescimento com distribuição de renda durante esse período, apesar dos desafios relacionados à abertura econômica e financeira

nos anos 90. Essa institucionalidade está relacionada a: 1) a manutenção do pacto distributivo estabelecido na Constituição Federal de 1988, 2) a preservação dos direitos trabalhistas, 3) a manutenção dos bancos públicos, especialmente a Petrobrás, e 4) a política de valorização do salário-mínimo.

Os gastos com os serviços sociais estabelecidos aumentaram significativamente, como demonstrado na Tabela 1.

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

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

Fonte: Correa e Loural (2018).

Durante o período de 2004 a 2010, ocorreu uma coordenação entre política econômica e política social que resultou, inicialmente, em um crescimento econômico expressivo e desenvolvimento social. O Estado, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988, aumentou os gastos, destinando mais recursos para o EBS, embora de forma restrita. Isso foi possível devido ao substancial crescimento econômico observado entre 2004 e 2010, o que não gerou pressão sobre os gastos, uma vez que as receitas estavam em ascensão (Correa e Loural, 2018).

No período de 2011 a 2015, ocorreu uma descoordenação entre as políticas econômicas, principalmente devido ao baixo investimento público, o que resultou em taxas de crescimento reduzidas. Também houve falta de alinhamento entre a política social e a política econômica. As tensões derivadas do arcabouço estabelecido na década de 1990 se intensificaram. Apesar de um crescimento inicial ter sido possível, os limites ao crescimento foram impostos pela própria estrutura macroeconômica. Nesse contexto de baixo crescimento, há pressões para manter os indicadores fiscais equilibrados, levando a cortes de gastos e dificultando o acesso aos serviços sociais. Em outras palavras, esses gastos são considerados secundários, subordinados à política macroeconômica (Correa e Loural, 2018).

É importante destacar que a capacidade de conduzir a política econômica e direcionar o crescimento em economias periféricas como a do Brasil se torna limitada diante da completa abertura financeira. Esse modelo estabelecido e mantido torna-se um obstáculo às decisões internas, uma vez que a política monetária aprofundou sua dependência estrutural com a inserção do país no sistema financeiro internacional cada vez mais desregulado.

Por outro lado, a política fiscal desempenha um papel fundamental no controle das expectativas dos mercados financeiros, além de lidar com os custos provenientes das operações da política monetária. Nesse sentido, torna-se um instrumento importante para a credibilidade, uma vez que o equilíbrio das contas públicas demonstra o esforço do setor público para não aumentar os preços por meio do financiamento próprio, visto que a inflação tem como principal causa o aumento da base monetária devido aos gastos públicos. Por isso, diversas regras fiscais são criadas com o objetivo de conter os gastos públicos, o que limita drasticamente a ação da política fiscal e, conseqüentemente, o crescimento econômico através da intervenção do Estado e a expansão do EBS.

A crise de 2015 e o surgimento de um novo modelo refletem esse movimento, no qual o baixo crescimento e a alta inflação resultam imediatamente na redução dos gastos, incluindo aqueles relacionados à proteção social, ou ao EBS. A reação conservadora durante esse período levou à adoção de medidas ainda mais restritivas, como o Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que dificulta a expansão

qualitativa dos serviços sociais e, a longo prazo, leva à sua redução<sup>3</sup>. Além disso, em linha com as mudanças globais, a "modernização" das leis trabalhistas (Lei nº 13.467 de 2017) tem contribuído para a precarização do trabalho e o aumento da informalidade, o que enfraquece ainda mais o financiamento da previdência social, uma vez que dificulta o trabalho formal contributivo e o acesso aos benefícios trabalhistas. Similarmente, a previdência social foi reformada pela Emenda Constitucional nº 3 de 2019, tornando mais difícil o acesso aos benefícios previdenciários e às aposentadorias.

De acordo com Coimbra (2022), a reforma trabalhista teve poucos impactos perceptíveis no crescimento da renda e na criação de empregos. Isso implica em desafios para a melhoria qualitativa dos serviços sociais e sua ampliação, uma vez que as políticas do EBS são afetadas pelo ritmo econômico e do emprego. Assim, torna-se imperativo explorar outras abordagens para o desenvolvimento.

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

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

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

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

Assim, torna-se imprescindível romper esse paradigma institucional e elaborar um projeto de desenvolvimento no qual o EBS e o papel dos gastos sociais sejam reconhecidos como impulsionadores do crescimento, além de promover todas as suas características, como a redução das desigualdades e da pobreza.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado ao longo do texto, historicamente, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil foi majoritariamente excludente. Os benefícios sociais eram atribuídos com base no mérito, refletindo uma abordagem conservadora. Apenas os trabalhadores formais tinham acesso a serviços como assistência médica, seguro-desemprego e outros benefícios provenientes das contribuições, o que caracterizava a denominação de "cidadania regulada". A CF/88 alterou esse modelo ao reconhecer os direitos sociais, como o direito à saúde, assistência, previdência, entre outros, como direitos constitucionais. Isso resultou na ampliação da seguridade social e na diversificação e incorporação de seus mecanismos de financiamento.

No entanto, o contexto de mudanças globais e, por conseguinte, no Brasil, torna desafiadora a implementação dessas políticas devido ao questionamento desse modelo estatal e de organização. Na década de 1990, a integração ao sistema financeiro internacional resultou em políticas que não apenas restringiram o crescimento econômico do país, mas também aumentaram sua dependência e vulnerabilidade externa. Em contraste com o que foi estabelecido na Constituição, foram estabelecidas regras que reduziram ou reorientaram o gasto social, subordinando-o às variáveis macroeconômicas. No entanto, paradoxalmente, parte das políticas sociais foi implementada de maneira distorcida durante os anos 1990 e, posteriormente, significativamente ampliada ao longo dos anos 2000.

Portanto, a expansão do EBS na década de 2000 ocorreu em meio às tensões da estrutura macroeconômica. Os princípios que sustentam o tripé econômico limitaram o crescimento, a intervenção do Estado e, conseqüentemente, a ampliação das políticas sociais. Inicialmente, o crescimento foi impulsionado pelo setor externo e, posteriormente, pela dinâmica interna, o que permitiu um crescimento econômico que

---

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

viabilizou a distribuição de renda e a expansão das políticas sociais. Além disso, a convergência entre as forças sociais possibilitou essa expansão.

Após 2015, os limites do modelo se tornaram evidentes, destacando as restrições da política macroeconômica. Regras fiscais mais rigorosas, a reforma trabalhista e a reforma da previdência ilustram as dificuldades e os desafios na construção de um EBS que promova a cidadania como um valor em si mesmo. Enquanto as regras fiscais mais severas limitam a expansão do crescimento por meio do Estado e das políticas sociais, a reforma trabalhista e a flexibilidade proposta nessas relações complicam a construção de um sistema de seguridade social baseado em contribuições devido ao aumento do trabalho precário e da informalidade. Nesse cenário, os direitos trabalhistas são reduzidos, e o estímulo é direcionado para a previdência privada.

Além disso, a reforma da previdência torna mais difícil o acesso aos benefícios previdenciários. Assim, além das limitações impostas pelas políticas econômicas internas na década de 1990, que restringiram a autonomia das políticas macroeconômicas, as restrições e mudanças institucionais implementadas a partir de 2015 dificultam a implementação e a expansão do EBS no Brasil.

## REFERÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIORI, J. L. Estado do Bem-estar Social: Padrões e Crises. In: **Série Estudos em Saude Coletiva**, nº 17, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, 1995.

FILGUEIRA, F. Tipos de Welfare y reformas sociales em América Latina. Eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada. In MELO, M. A. (org). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Editora Massangana, p. 73-110, 1999.

- 
- FURTADO, C. **Formação Econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A, 1961.
- GOUGH, I. **Welfare Regimes: On Adapting the Framework to Developing Countries**. University of Bath, 1999.
- KERBAUY, M. T. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 3, 1980.
- LOBATO, L. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, 40(esp.), 87-97, 2016.
- MESA-LAGO, C. **Desarrollo de la seguridad social en América Latina** (Estudios y informes de la Cepal). Santiago: Chile: Naciones Unidas, 1985. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/8315>.
- OCAMPO, J, A.; GOMEZ-ARTEAGA, N. Social protection systems, redistribution and growth in Latin America. **Revista CEPAL**, N° 122, Ago/2017.
- PEREIRA, P. A. P. **Política Social: Temas e Questões**. São Paulo: Editora Cortez, 2008.
- PIERSON, C. **Late Industrialisers and the Development of the Welfare State**, UNRISD, Background paper for the Project “Social Policy in a development Context”, Genebra, n. 16, Sept., 2004.
- POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.
- POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002
- RIESCO, M. “**Latin America a New Developmental Welfare State in The Making?**”, UNRISD, Series Social Policy and a Development Context, Londres, Palgrave, inédito (2005).
- SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987