

# POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL 1930-2018:

TENSÕES ENTRE WELFARE STATE E ESTADO MÍNIMO

## PUBLIC POLICIES IN BRAZIL 1930-2018:

TENSIONS BETWEEN WELFARE STATE AND MINIMAL STATE

João Pedro Schmidt  
schmidtjoapedro@gmail.com

Recebido: 8-8-2019  
Aprovado: 21-7-2020

### Resumo

O texto traça as linhas gerais da evolução do *welfare state* no Brasil, entre os anos 1930 e 2018, e seu tensionamento pelas forças favoráveis ao estado mínimo. Inicialmente são delineadas as características básicas do Estado de Bem-Estar nos países ricos, com indicação de quatro grandes períodos na sua evolução. A evolução do *welfare state* brasileiro é apresentada também em quatro períodos, com similitudes e especificidades entre a trajetória nacional e a dos países ricos. Indicadores sociais são utilizados para aferir em que medida o quadro nacional de bem-estar se aproxima do quadro internacional. Os resultados apontam que o padrão de *welfare state* brasileiro configurou-se no seu momento inaugural com base no modelo bismarckiano, passando a um modelo com características mais universalistas após a Constituição de 1988, alcançando o patamar mais elevado no período do desenvolvimento social dos governos de centro-esquerda, processo interrompido em 2016 com uma guinada neoliberal que levou à retração dos avanços em curso. O método é histórico crítico e a técnica de pesquisa é bibliográfica.

### Abstract:

The text outlines the general evolution of the welfare state in Brazil between 1930 and 2018, and its stress by the forces in favor of the minimal state. Initially, the basic characteristics of the welfare state in rich countries are described, with an indication of four major periods in its evolution. The evolution of the Brazilian welfare state is also presented in four periods, in which similarities and specificities between the national trajectory and that of rich countries stand out. Social indicators are used to assess the extent to which the national welfare framework is close to the international one. The results show that Brazil's welfare state pattern was configured at its inaugural moment based on the Bismarckian model, moving to a model with more universalist characteristics after the 1988 Constitution, reaching the highest level in the period of social developmentalism of center-left governments, a process interrupted in 2016 with a neoliberal turn that led to the retraction of current advances. The method is critical historical and the research technique is bibliographic.

**Palavras-chave:**

Estado de Bem-Estar; *welfare state*; estado mínimo; neoliberalismo; políticas públicas.

**Keywords:**

Welfare state; minimal state; neoliberalism; public policies.

## 1. Introdução

A análise de qualquer política pública requer a referência ao seu contexto socio-histórico. Cabe lembrar que o conceito de políticas públicas emerge em um contexto determinado, o da afirmação do *welfare state* ou *Estado de Bem-Estar*. Não é uma coincidência fortuita: somente um aparelho estatal com condições materiais concretas pode efetivar políticas públicas que atendam demandas sociais de bem-estar em larga escala.

Nas suas diferentes modalidades, os *Estados de Bem-Estar* foram construídos com base em alguns traços comuns: a intervenção estatal na economia com objetivo central de assegurar o crescimento e manter o pleno emprego; o fornecimento público de uma série de serviços universais (educação, saúde, previdência, assistência social); e a responsabilidade estatal na manutenção de um nível mínimo de vida entendido como direito social e não como caridade pública. (FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, 2018) *Economia regulada e proteção social* são duas faces fundamentais dessa forma estatal, que se desenvolveu ao longo do século XX na Europa, América do Norte, na Ásia (Japão, Coreia do Sul), Oceania (Austrália, Nova Zelândia) e na América Latina.

O *welfare state* é uma determinada resposta política à luta de classes. Enquanto nos países do Leste Europeu vingou a alternativa revolucionária (com a implantação de um regime socialista caracterizado pela estatização da economia e centralização política), no lado ocidental vingou a alternativa reformista: um “compromisso de classes” viabilizou reformas importantes no capitalismo, com concessões das elites econômicas em favor de um padrão de vida melhor para os trabalhadores e uma adesão destes à democracia representativa e à economia de mercado. Os *welfare states* se institucionalizaram graças ao consenso sobre as vantagens do reformismo, a ideia de que concessões de parte a parte eram uma alternativa que poderia garantir ao mesmo tempo os lucros do capital e do trabalho. Uma cultura política que valoriza a conciliação, o acordo, a tolerância, o entendimento, foi a condição e o resultado dessa institucionalização. Mas, no interior de cada *Estado de Bem-Estar* observa-se contínuas disputas políticas entre forças que traduzem os interesses do mercado (conservadores, liberais, de direita) e forças que traduzem os interesses do trabalho (progressistas, de esquerda).<sup>1</sup>

As tensões entre política e economia que perpassam os *welfare states* históricos expressam-se em uma *lógica da solidariedade* e uma *lógica dos negócios*. Dois exemplos

---

1 As tensões entre política e economia são um ângulo fundamental, mas não suficiente para abordar o welfare state. O intervencionismo estatal não se dá apenas na economia, mas nas relações sociais em sentido amplo. O reconhecimento de direitos e as políticas sociais tem como contrapartida a crescente presença da ação estatal nos diferentes espaços sociais e o disciplinamento apontado por Foucault. Esta complexa problemática não é objeto do presente estudo.

históricos ilustram essas lógicas. A primeira forma de previdência social foi o seguro social criado pelo chanceler Otto von Bismarck, na Prússia, na década de 1880. Bismarck instituiu o seguro obrigatório para as áreas de saúde (1883), acidentes do trabalho (1884) e aposentadoria (1889), destinados apenas a trabalhadores empregados. Além de incrementar a produtividade das empresas e da economia, tinha em mente evitar o avanço dos movimentos social-democratas. Sua ótica conservadora repressiva orientava-se pela ideia de que “o caminho para a cura da desordem social não estava apenas na repressão da social democracia, mas também no fomento positivo do bem-estar dos trabalhadores”. (LOBATO; GIOVANELA, 2012, p. 96). Com Bismarck nasceu, segundo José Luis Fiori (1997), o paradigma conservador e corporativo do bem-estar, que se espalhariá pela Europa e por várias partes do mundo, uma perspectiva em que os negócios e a administração do poder estão à frente da lógica da solidariedade.

A experiência britânica no pós-2ª Guerra inaugura a concepção inclusiva e universalista de proteção social.<sup>2</sup> Com base no Plano Beveridge, de 1942, foram estabelecidas políticas de proteção social baseadas nos princípios da universalidade e da igualdade, com a pretensão de abolir o estado de necessidade. A segurança social deveria ser prestada do berço ao túmulo, mediante a unificação dos seguros sociais existentes e de uma tríplice forma de custeio, com predominância de custeio estatal. Esse viés universalista e igualitarista orientou a estruturação dos sistemas de proteção dos países escandinavos, que se notabilizam pelo seu elevado desenvolvimento humano, e inspirou governos progressistas nos diferentes continentes.

Há uma terceira experiência internacional, pouco referida na literatura, merecedora de atenção pelo protagonismo exercido pela sociedade civil. O *fraternalismo* norte-americano, proeminente na segunda metade do século 19 e nas primeiras décadas do século 20, precedeu e criou as condições para o sistema de proteção estatal dos Estados Unidos. As sociedades fraternas, organizadas sob o princípio da auto-ajuda, da reciprocidade e da gestão democrática, proporcionavam auxílio-doença, auxíliofuneral e seguro de vida, e algumas criaram orfanatos, casas de atenção aos idosos e uma rede de atenção à saúde. Houve adesão maciça de trabalhadores e pobres. Um levantamento feito na década de 1920, segundo David Beito (2000), indicava que um em cada três adultos homens era membro de uma sociedade fraterna, o equivalente a 30-35 milhões de associados, e por cerca de um século o fraternalismo congregou mais norte-americanos que qualquer outra organização, à exceção das igrejas. Essa notável experiência enfraqueceu-se no período da Grande Depressão, ao final da década de 1920, afetada pelo prolongado desemprego e pela criação do sistema estatal de proteção social, estabelecido a partir de 1935, pelo presidente Franklin Roosevelt, com o Ato de Seguridade Social, voltado a idosos, pobres, desempregados, viúvas e órfãos.

As diferenças entre os *Estados de Bem-Estar* levaram à construção de diferentes classificações. Dentre todas, ganhou destaque a tipologia de Esping-Andersen (1991), que elenca três regimes: os *welfare states liberais* (Estados Unidos, Canadá, Austrália), os *welfare states conservadores e corporativistas* (Alemanha, Áustria, França, Itália) e os *welfare states universalistas* (Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia).

---

2 A Inglaterra é tratada na literatura como o país com a mais longa tradição de proteção social no Ocidente, incluindo um amplo leque de legislações desde o século XIV, que mesclaram proteção e repressão. Em 1388, a coroa britânica instituiu o *Statute of Labourers*; em 1576 foram criadas as *poor houses* (casas dos pobres); em 1601 foi estabelecido o *Poor Law Act*, considerada a primeira lei de assistência e proteção social; em 1795, a *Speenhamland Law*; em 1897, o *Workmen's Compensation Act*. Essas medidas antecederam e prepararam o *welfare state* inglês, consolidado no pós-2ª Guerra Mundial

O principal contraponto ao *welfare state* é o neoliberalismo, uma concepção política conhecida pelo slogan do *estado mínimo*. O *estado mínimo* não corresponde a nenhuma forma estatal de fato existente. Não há estados mínimos reais no capitalismo avançado. Trata-se, no fundamental, de uma reedição do liberalismo econômico em tempos de *Estados de Bem-Estar* consolidados. Autores neoliberais como Friedrich Hayek, Milton Friedman e Ludwig von Mises edificam suas formulações sobre premissas da economia neoclássica, assentadas por Adam Smith, Jeremy Bentham, Stuart Mill e outros, cujo núcleo é o pressuposto de que o melhor caminho para o bem-estar e o bem comum é o livre jogo das forças econômicas (livre mercado). Antropologicamente, seu fundamento é o *homo economicus*, a noção de que cada indivíduo age em busca do auto-interesse, visando maximizar o prazer e fugir da dor. O Estado é apenas um mal necessário, que deve assumir poucos encargos, pois tendencialmente a intervenção estatal é danosa para a economia e a sociedade.

As categorias de *welfare state* e *estado mínimo* são referências ideológicas e analíticas indispensáveis para entender as políticas públicas no capitalismo contemporâneo. São prismas que iluminam e ajudam a situar as *polícies* no âmbito da *politics* e da *polity*. Elas permitem perceber que os agentes das políticas se aglutinam no polo do intervencionismo estatal ou do livre mercado. Mesmo os adeptos das *terceiras vias*<sup>3</sup> pendem para um lado ou para outro. Assim, a análise das políticas não se perde em tecnicidades que descontextualizam as políticas enquanto respostas do poder público a problemas e demandas sociais. O vetor ideológico se expressa na influência dos partidos, das forças políticas, dos movimentos sociais, do terceiro setor, dos *think tanks*, dos agentes de conhecimento, nos planos de governo, percorrendo as diferentes arenas públicas.

O presente texto traça as linhas gerais da evolução do *welfare state* no Brasil, entre os anos 1930 e 2018, e seu tensionamento pelas forças do estado mínimo. Inicialmente são delineadas as características básicas do Estado de Bem-Estar nos países ricos, com indicação de quatro grandes períodos na sua evolução. Tendo presente esse panorama, a evolução do *welfare state* brasileiro é apresentado também em quatro períodos, com similitudes e especificidades entre a trajetória nacional e a dos países ricos. Indicadores sociais são utilizados para aferir em que medida o quadro nacional de bem-estar se aproxima do quadro internacional. O método é histórico crítico e a técnica de pesquisa é bibliográfica.

## 2. Estado de Bem-Estar: evolução em quatro períodos

O *welfare state* recobre um conjunto de experiências nacionais diversificadas em países do capitalismo avançado, que se consolidaram após a 2ª Guerra Mundial, tendo em comum certos aspectos relevantes: um aparelho estatal robusto, bem mais amplo e complexo na comparação com períodos anteriores; um nível crescente de intervenção estatal na economia e na vida social; o aumento notável da carga tributária; o reconhecimento de direitos, assegurados em lei, mediante sistemas públicos de proteção social, como educação, saúde e previdência. (PIKETTY, 2014)

---

3 As duas concepções de terceira via mais conhecidas são a europeia e a norte-americana. A versão europeia (Anthony Giddens, 2001) foi caracterizada pelos críticos como uma visão aliada ao neoliberalismo. A visão norte-americana (Amitai Etzioni, 2019), em razão dos fortes embates com o neoliberalismo, está mais afinada com a renovação do *welfare state*, mediante o revigoramento das comunidades. As comunidades têm um papel público e a relevância conferida ao espaço público é um elemento central da renovação do *welfare state* nesta perspectiva comunitarista.

O *Estado de Bem-Estar* afirma-se como o modelo predominante nos países do capitalismo avançado, podendo ser identificados quatro momentos principais, conforme o gráfico abaixo.



Gráfico 1: Evolução do *welfare state* em países do capitalismo central  
 Fonte: o autor, baseado em Piketty (2014), Fiori (1997), Draibe (1993).

O crescimento da máquina estatal nos países ricos pode ser ilustrado pelo aumento do número de funcionários públicos. Nos estados liberais anteriores a 1910 (que em certo sentido fizeram jus à ideia do estado mínimo, pela pequena envergadura da máquina estatal), os funcionários públicos estavam dedicados a “funções soberanas”: polícia, justiça, exército, relações exteriores, administração geral. O número de empregados públicos era reduzido. Para ilustrar: no início da década de 1890 não passavam de 0,8% do total de trabalhadores na Inglaterra e nos Estados Unidos, países onde atualmente representam 13,6% e 15,4%, respectivamente. A partir das duas grandes guerras mundiais, as máquinas estatais foram ampliadas consideravelmente com a criação dos grandes sistemas públicos de educação, saúde, previdência e assistência social, sistemas que exigiram um contingente volumoso de servidores públicos. A tabela abaixo apresenta números do emprego público em diferentes países do capitalismo central na segunda metade do século XX.

Tabela 1: Emprego público em países ricos:  
 percentual sobre o total de empregos – 1960-2000

Anos	Alemanha	França	Itália	Reino Unido	Suécia	Noruega	Canadá	EUA
1960	8,1	n.d.	9,0	14,6	12,8	13,9	n.d.	12,7
1970	11,2	18,0	12,2	18,1	20,9	17,9	19,2	16,0
1980	14,6	20,2	15,4	21,3	30,7	25,2	19,5	16,4
1990	15,1	22,6	17,3	19,5	32,0	28,6	20,5	15,4
2000	14,7	24,9	17,2	13,6	31,5	31,4	19,0	15,4

Fonte: MATTOS, 2011, p. 18-20.

Esse quadro permanece inalterado, em linhas gerais, até os dias atuais. Apesar das reformas neoliberais, nenhum país rico retrocedeu a níveis sequer próximos dos existentes nos estados mínimos de outrora.

O crescimento da máquina estatal, do volume de empregados públicos e dos serviços só foi possível em razão do aumento das receitas via tributação. As receitas fiscais em países ricos como Suécia, França, Reino Unido e Estados Unidos, segundo números trazidos por Thomas Piketty (2014), cresceram de menos 10% da riqueza nacional nos anos anteriores a 1910 para cerca de 40% a 50% na década de 1970, com relativa estabilização a partir de então. A carga tributária menor nos Estados Unidos está vinculada à opção política de limitar a oferta de serviços públicos de saúde, educação superior e previdência social na comparação com os países europeus.

De um lado, crescimento das receitas fiscais, de outro, expansão do gasto público (dispêndio realizado pela administração pública). O poder público tornou-se um agente econômico fundamental nos *Estados de Bem-Estar*. A dinâmica econômica e o crescimento do PIB passaram a ter influência direta dos recursos sob controle da administração pública, que alcançaram o nível de aproximadamente metade do PIB em países como a Alemanha e a França. Conforme a tabela abaixo, a evolução do gasto público guarda clara relação com o aumento das receitas fiscais.

Tabela 2: Evolução do gasto público como % do PIB - 1870-1994

Países	1870*	1913*	1920*	1937*	1960	1980	1994
França	12,6	17,0	27,6	19,0	34,6	46,1	54,9
Alemanha	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	49,0
Itália	11,9	11,1	22,5	24,5	42,4	32,4	47,9
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,9
EUA	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,5

\* Anos aproximados (“por volta de”).

Fonte: Mattos, 2011, p. 12.

Uma retrospectiva histórica permite identificar quatro períodos principais da evolução do *Estado de Bem-Estar*. O primeiro é o das duas guerras mundiais, da década de 1910 a 1945, a fase de afirmação de welfarismo, com o crescimento do aparelho estatal, o aumento de impostos, o incremento do gasto público e uma forte intervenção estatal na economia e na vida social. O segundo é a *era dourada*, entre os anos de 1945 a 1973, com altos níveis de crescimento econômico e de emprego, elevado patamar de consumo e a consolidação dos grandes sistemas públicos de proteção social (saúde, educação, previdência, assistência social), que se refletiu em forte crescimento dos níveis de satisfação da população.

As décadas de 1980 e 1990 constituem o terceiro período, o da crise do *welfare state* e sucesso do ideário ultraliberal, cuja vitória política se materializou com a chegada ao poder de Margareth Thatcher (Reino Unido), em 1979, e Ronald Reagan (EUA), em 1980. O êxito do neoliberalismo foi beneficiado pela queda dos regimes socialistas do Leste Europeu, fato que contribuiu decisivamente para o refluxo da confiança dos cidadãos na capacidade do Estado ser o protagonista das ações de bem-estar. O mercado passou a ser o grande referencial

na economia e também na política e na vida social. As reformas neoliberais, sistematizadas no Consenso de Washington, propuseram a redução do tamanho e intervenção estatal mediante privatizações e desregulamentações, adotando uma ótica de mercado para os serviços públicos. Seus resultados foram limitados: um comparativo dos gastos sociais governamentais, conforme Flávio Rezende (2002), revela que não houve expressiva redução nos níveis de gastos nos países europeus e de maior renda; a propalada minimalização se materializou só nos países de menor renda. Por outro lado, assinala Fiori (1997, p. 16), se a desmontagem não foi abrupta e estrondosa, houve uma lenta transformação dos sistemas próprios do *welfare state* em direção a “formas mais atenuadas e menos inclusivas de cobertura”.

O êxito do neoliberalismo foi intenso, mas diante do insucesso econômico e social das reformas (incluindo países latino-americanos como México, Argentina, Brasil e Bolívia) e da severa crise financeira internacional de 2008/2009, caiu provisoriamente em descrédito. O chamado pós-neoliberalismo<sup>4</sup> iniciou nos anos 2000 e se estende até o presente. Em diferentes continentes surgiram experimentos políticos que buscaram resgatar a importância da ação estatal sem recair na estatização ampla. Na América Latina, forças de esquerda obtiveram vitórias eleitorais no Brasil, no Uruguai, na Bolívia, no Equador, na Argentina e na Venezuela. Esta onda, todavia, perdeu força nos anos mais recentes, com o reavivamento do neoliberalismo, patrocinado por forças de direita e de extrema-direita.

Não se pode creditar tão-somente ao neoliberalismo as críticas aos *welfare states* históricos. Há um leque de contestações – à submissão à lógica do capitalismo financeirizado e globalizado, à burocratização, à rigidez das estruturas, à fragmentação das políticas, à dualidade administração/governo, à baixa cooperação com a sociedade civil, ao intervencionismo que fragiliza o tecido social – proveniente de variadas correntes de pensamento e que se distinguem do pensamento neoliberal por buscar o aperfeiçoamento, não a destruição do *welfarismo*. Comunitaristas, teóricos do capital social, da sociedade civil, dos bens comuns, da economia colaborativa, da economia social e do desenvolvimentismo social têm uma posição crítica que aponta para a correção de rumos. Para esses enfoques – nos quais se inspira a presente análise – não há como deixar de reconhecer a corresponsabilidade do Estado nos malefícios sociais e ambientais, no consumo desenfreado, na acumulação de riquezas, na persistência da exploração de classe e dos países ricos sobre os pobres. Por outro lado, o *Estado de Bem-Estar* é o modelo que viabilizou os mais elevados patamares de bem-estar social e consolidou meios de proteção aos direitos humanos.

Em síntese, o *welfare state* ao mesmo tempo legitima e tensiona a economia de mercado. A “lógica dos negócios” o tornou partícipe do crescimento voltado ao consumo desenfreado, da desigualdade econômica, da insustentabilidade ambiental; a “lógica da solidariedade” elevou bens sociais como educação, saúde, aposentadoria e assistência social à condição de bens públicos, retirando-os da condição mercantil ou de filantropia ocasional. Das formas estatais conhecidas em países capitalistas, o *welfare state* é a que se mostra mais compatível com a democracia e a justiça social, ao passo que o neoliberalismo corresponde à feição mais selvagem do capitalismo.

---

4 O termo *pós-neoliberalismo*, conhecido basicamente no ambiente latino-americano, indica que a partir do início do novo século o discurso do *estado mínimo* perdeu força em favor do discurso de reafirmação da importância do Estado, ao lado do mercado e, com menor peso, da sociedade civil. Não se trata de um novo modelo estatal, trata-se de uma concepção política, que recusa o neoliberalismo clássico e o *Estado de Bem-Estar* clássico, sem ter ainda se consolidado em novas instituições.

### 3. Estado de Bem-Estar no Brasil

O Brasil acompanhou em linhas gerais e a seu modo a trajetória do *welfare state* internacional<sup>5</sup> (DRAIBE, 1993; LOBATO, 2016; MEDEIROS, 2001; GRIN, 2013), Sua estruturação a partir do Estado Novo, na década de 1930, deu-se em condições de um país de economia agrária, marcado desde a colonização por endêmica desigualdade social e por estruturas estatais apropriadas pelas elites do dinheiro. (SOUZA, 2017). Sua trajetória de nove décadas foi influenciada fortemente pela tradição brasileira da desigualdade e opressão, com poucos momentos de predomínio da lógica da solidariedade sobre a lógica dos negócios.

Sua evolução pode ser analisada com base em quatro principais momentos<sup>6</sup>: a) o nacional-desenvolvimentismo (1930-1984); b) redemocratização e reformas neoliberais (1985-2002); c) social-desenvolvimentismo (2003-2016); d) neoliberalismo radicalizado (a partir de 2016). O gráfico a seguir apresenta a evolução do *welfare state* no Brasil em quatro períodos.

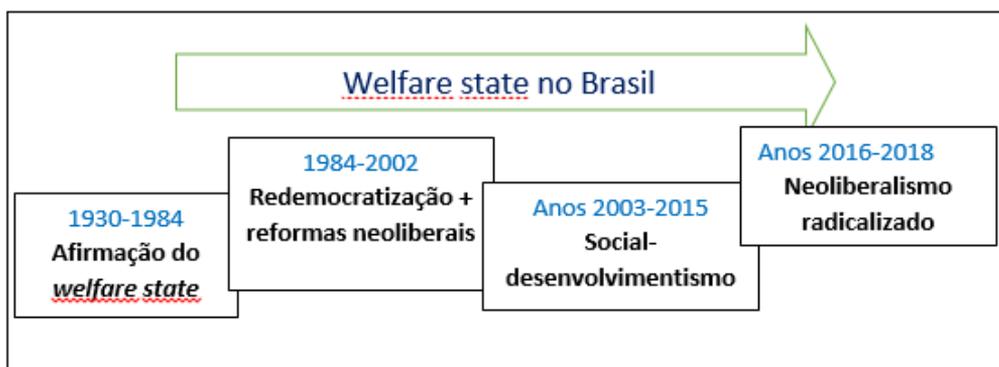


Gráfico 2: Trajetória do *welfare state* no Brasil

Fonte: o autor, com base em Fiori (1997), Draibe (1993), Grin (2013), Fagnani (2017).

#### 3.1. Nacional-desenvolvimentismo: 1930 a 1984

Da Colonização, iniciada em 1500, à Primeira República, na década de 1920, o aparato estatal brasileiro teve as características de um Estado Liberal, cumprindo (precarosamente) funções soberanas de defesa do território, ordem interna, arrecadação de tributos, moeda nacional e níveis mínimos de administração. A proteção social governamental foi

5 Para certos autores, não há como falar em *welfare state* no Brasil em vista da distância que nos separa dos padrões de proteção social e bem-estar dos países ricos. Sonia Draiber (1993, p. 8) indica tal leitura associa o *welfare state* à realização do programa social-democrata no pós-guerra, mas que os estudos comparados respaldam mais o conceito de que se trata de "uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o Estado e a sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista".

6 Draibe (1993, p. 11) propõe a seguinte periodização do *welfare* brasileiro: 1. 1930/1964: introdução e expansão fragmentada; 2. 1964/1985: consolidação institucional e reestruturação conservadora; 3. 1985/1988 – reestruturação progressista. Essa é também, em linhas gerais, a visão de Eduardo Grin (2013).

praticamente inexistente, restrita a poucas medidas na saúde e assistência social, que em nada dirimiram a desigualdade social. A brutal desigualdade social foi alicerçada nas relações vigentes desde a chegada dos portugueses no Brasil, tendo na escravidão de índios e negros a sua grande marca, que ainda prevalece hoje (SOUZA, 2017).

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, através do Golpe de 1930, levou a mudanças políticas substanciais. A Era Vargas assinalou o início do nacional-desenvolvimentismo<sup>7</sup>, que perdurou até a década de 1980, caracterizado pela forte atuação do Estado na economia, liderando o processo de industrialização e de modernização econômica. Vargas criou algumas das maiores empresas estatais, como a Siderúrgica de Volta Redonda (1941) e Petrobrás (1953). Nos governos seguintes surgiram outras poderosas empresas estatais: Eletrobrás, Embraer, Rede Ferroviária Federal, Furnas Centrais Elétricas, Embrapa. Empresas já existentes, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios e Telégrafos, adquiriram maior envergadura, constituindo um complexo que respondeu por boa parte do impulso econômico daqueles anos.

Nas relações de trabalho, a ação estatal teve como instrumento principal a Consolidação das Leis do Trabalho, estabelecida em 1943. Os sindicatos de trabalhadores foram autorizados a funcionar, mas tutelados pelo Ministério do Trabalho, na forma de uma estrutura piramidal que tinha no topo as confederações, no meio as federações e na base os sindicatos. O controle estatal pôde manter-se em parte graças ao imposto sindical, que viabilizava materialmente a existência dos sindicatos. Foi criada a Justiça do Trabalho, para arbitrar conflitos entre trabalhadores e empregadores.

A proteção social avançou nos campos da educação e saúde. Com o Ministério da Educação e Saúde (1930) foi ampliada a rede de escolas públicas de educação básica e escolas subsidiadas (rede CNEC), intensificadas as campanhas de saúde e, nas décadas de 1940 e 1950, criados os grandes hospitais públicos. A previdência social estruturou-se inicialmente sob a lógica do seguro social bismarckiano: as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), por empresa, criadas com a Lei Eloy Chaves, em 1923, foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir de 1932, nos principais segmentos profissionais. No início da década de 1960, os IAPs chegaram a abrigar cerca de 5 milhões de segurados. Sob ditadura militar inaugurada em 1964, houve a centralização dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (1966), sendo que em 1977 o atendimento médico dos segurados foi transferido ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

A maior presença do Estado na economia e na vida social refletiu-se no aumento do emprego público. Apesar da sua incompletude, os dados disponíveis indicam um aumento expressivo do emprego público a partir dos governos desenvolvimentistas, como se nota na tabela abaixo.

---

7 O desenvolvimentismo ou nacional-desevolvimentismo é um conceito largamente utilizado na América Latina entre as décadas de 1930 e 1970 para designar os modelos econômicos que buscavam impulsionar a modernização econômico-social mediante a participação ativa do Estado, o fortalecimento da indústria nacional e a incorporação do capital estrangeiro. Constituiu uma tradução do keynesianismo, adaptado às condições latino-americanas.

Tabela 3: Evolução do emprego público no Brasil – 1950-1980

Regiões	Empregados públicos				Crescimento médio anual (%)		
	1950	1960	1970	1980	1950-60	1960-70	1970-80
Norte	37.200	55.000	95.300	189.800	4,0	5,6	7,1
Nordeste	206.200	304.700	535.900	911.500	4,0	5,8	5,5
Sudeste	703.400	973.400	1.502.100	2.128.800	3,3	4,4	3,5
Sul	171.800	269.000	453.500	701.200	4,6	5,4	4,5
Centro-Oeste	22.400	39.400	148.400	355.700	5,8	14,2	9,1
<b>Brasil</b>	<b>1.141.00</b>	<b>1.641.500</b>	<b>2.735.200</b>	<b>4.287.000</b>	<b>3,7</b>	<b>5,2</b>	<b>4,6</b>

Fonte: SANSON; MOUTINHO, 1987, p. 41.

Os avanços nos direitos sociais não foram acompanhados por direitos políticos e civis. Restrições ao voto, interrupções da normalidade democrática, perseguições à oposição, cassação de mandatos e repressão foram elementos constantes na vida política nacional, tanto sob o Estado Novo como sob o Regime Militar de 1964. “A cidadania social precedeu a cidadania política”, sintetiza José Murilo de Carvalho (2001), uma inversão da lógica que Theodor Marshall tornou clássica a partir do estudo do caso inglês, no qual a cidadania civil e política precedeu e criou as condições para a cidadania social. As consequências dessa inversão para a democracia brasileira, segundo Carvalho, são severas: a excessiva valorização do Poder Executivo; a reiterada busca de um messias político, um salvador da pátria; a desvalorização do Legislativo e dos legisladores; a cultura política estatista e uma visão corporativista dos interesses coletivos.

O padrão de *welfare state* construído no Brasil no período em análise é caracterizado por Sonia Draibe (1998) como *meritocrático-particularista* (os benefícios se destinavam aos integrantes de certas categorias específicas de trabalhadores, que contribuem para sustentar as políticas que viabilizam os benefícios) e *clientelista* (os benefícios dependiam da ação de grupos e agentes políticos, especialmente em períodos eleitorais). Quanto à proteção social, Guilherme W. Santos (1979) caracterizou o sentido de cidadania de então como *cidadania regulada*: os direitos à proteção estatal estavam vinculados ao trabalho formal (somente aos trabalhadores urbanos com carteira de trabalho).

O discurso econômico majoritário era o desenvolvimentismo nacionalista, com forte ação do Estado, em sintonia com o capital privado. Não faltaram vozes liberais não-nacionalistas, como a de Roberto Campos<sup>8</sup>, mas predominou a visão nacionalista expressa na

8 Roberto Campos (1917-2001), economista, professor, diplomata, ministro e deputado, é considerado ainda o principal expoente do liberalismo brasileiro. Na sua fase final, a partir da redemocratização dos anos 1980, adotou um discurso neoliberal, mas inicialmente colaborou de modo ativo com os governos desenvolvimentistas, distinguindo-se pelo seu viés não-nacionalista. Participou da criação da Petrobrás, com Getúlio Vargas, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e da estruturação do BNDE. Apoiou o golpe militar de 1964 e foi ministro do planejamento durante o governo Castelo Branco, tornando-se depois um crítico do estatismo, do crescimento das estatais e da burocratização dos governos militares.

política de substituição de importações, cujo principal expoente foi Celso Furtado<sup>9</sup>. O crescimento econômico alcançado pelo país foi notável, cuja *era dourada* coincidiu em linhas gerais com o dos países ricos. Nas décadas de 1950 a 1970 o Brasil foi o país que registrou o maior crescimento do PIB no cenário internacional. Os índices mais elevados foram alcançados durante o chamado *milagre brasileiro*, sob o regime militar, com incrementos em torno de 10% ao ano entre 1968 e 1976.

O regime militar representou a consolidação institucional do *welfare state*, sob uma perspectiva conservadora (DRAIBE, 1993). Sob a condução militar, o crescimento econômico não se refletiu em maior igualdade social, ao contrário. Com mais empregos e achatamento salarial, a distância entre ricos e pobres cresceu sob o comando dos militares, tornando o país um dos países mais desiguais do mundo. Houve expansão de benefícios sociais para contingentes de cidadãos que permaneciam excluídos, como os trabalhadores do campo, mas ao nivelar a segurança social em níveis baixos acabou por deslocar do sistema público a grande maioria da classe média assalariada, afirma Benevides (2001), com a substituição do modelo bismarckiano de proteção social por um modelo mais residual, próximo ao americano. De um lado, o sistema público de proteção prestava atendimento precário aos mais pobres, enquanto a provisão privada de bem-estar conquistava adeptos na classe média.

O padrão dessa fase inicial do *welfare state* brasileiro esteve, portanto, distante do padrão dos países ricos. Assim vale perguntar: com tantos senões e restrições, é pertinente designar esse período de *welfare state*? Houve, afinal, efetiva elevação no bem-estar da população? Um indicador que subsidia essa resposta é o da esperança de vida. Os dados dos censos do IBGE indicam uma resposta nitidamente afirmativa: houve uma forte elevação da esperança de vida dos brasileiros, que na década de 1920 não passava de 40 anos, chegou a 62 anos em 1980 e atualmente está em 76 anos.

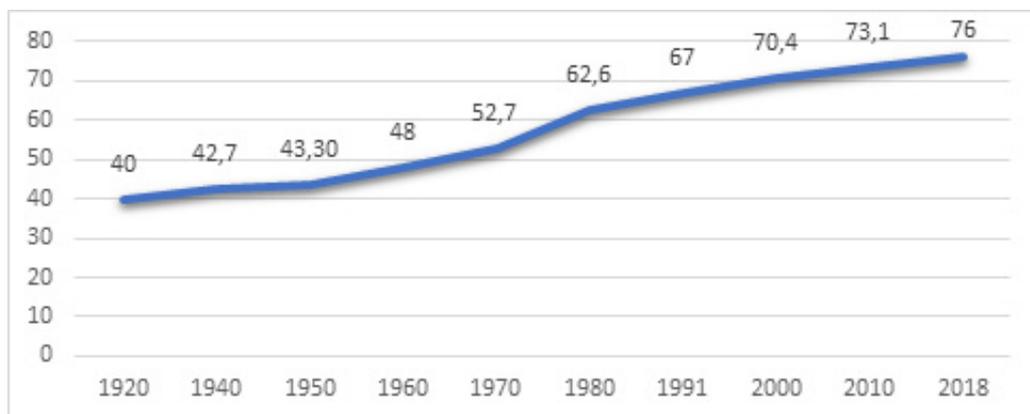


Gráfico 3: Evolução da esperança de vida no Brasil – 1920-2018

Fonte: Censos do IBGE.

9 Celso Furtado (1920-2004), economista, professor, diplomata e ministro, é um dos grandes nomes do pensamento sobre o desenvolvimento na América Latina. Foi um dos principais intelectuais da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina, destacando-se pela defesa a ação do Estado no desenvolvimento econômico e social. Utiliza o conceito de subdesenvolvimento como uma forma de organização social no interior do sistema capitalista, e não como uma etapa para o desenvolvimento econômico. Atuou como diretor do BNDE, criou a SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e foi ministro do planejamento no governo de João Goulart.

As cifras acima corroboram o entendimento de que, na comparação com os períodos históricos anteriores a 1930, a introdução do *modus operandi* do *Estado de Bem-Estar* no Brasil proporcionou elementos importantes para o bem-estar da população, associados tanto às políticas econômicas quanto às políticas sociais. Já na comparação com os países ricos, nossas condições de bem-estar sempre se mantiveram em um patamar bastante inferior, situação agravada com as frequentes quedas de crescimento econômico.

Se o sentido geral do *welfare state* brasileiro nesse período foi condizente com o aumento do bem-estar da população, não se pode deixar de anotar, conforme Draibe (1998), os seus grandes problemas, como a ineficiência e ineficácia dos programas sociais; a superposição de competências, de objetivos e clientela-alvo; a regressividade dos gastos sociais; os altos custos de implementação e de administração; o distanciamento entre os formuladores das políticas, os executores e os beneficiários; a ausência de avaliação dos programas; a instabilidade e descontinuidade das políticas; o peso demasiado dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado. O processo de redemocratização na década de 1980 foi impulsionado pela crise econômica do final da ditadura militar e abrigou a expectativa de superar essas limitações.

### 3.2. Redemocratização e reformas neoliberais: 1985-2002

O processo de redemocratização do na década de 1980 foi de *transição negociada* entre as forças oposicionistas e lideranças do regime militar. A eleição indireta de Tancredo Neves e José Sarney em 1985 foi possível graças à divisão interna das forças que apoiavam o regime militar. O falecimento de Tancredo Neves antes de assumir levou José Sarney ao posto presidencial, inaugurando um governo que cedo enfrentou o desgaste de não conseguir reativar o crescimento econômico, nem controlar a inflação, nem atender as enormes expectativas de melhoria social presentes na Campanha *Diretas Já*. Essas expectativas desaguaram na Assembleia Constituinte, instalada em 1987, que tornou-se palco de fortes embates entre diferentes correntes políticas, que (para os fins da presente análise) podem ser aglutinadas em duas vertentes principais. De um lado, a *vertente democrática*, as pautas de movimentos populares, organizações sociais, ONGs, partidos de centro e esquerda; de outro, a *vertente (neo)liberal*, as pautas das organizações empresariais e partidos de centro e direita (Centrão)<sup>10</sup>. Essa divisão no interior do processo de redemocratização nem sempre é suficientemente percebido, mas está evidenciado em dois momentos fundamentais: a Constituição de 1988 assinalou o predomínio das pautas democráticas e de bem-estar, enquanto nas eleições presidenciais de 1989 prevaleceu a candidatura das forças neoliberais (Fernando Collor).

A Constituição Cidadã de 1988 é um marco histórico em termos de avanços democráticos e de proteção social, uma ruptura do padrão meritocrático vinculado ao seguro social bismarckiano e a inauguração de um padrão *universalista* de políticas sociais. A Carta combina direitos de cidadania civil, política e social. O sistema de proteção social aproxima-se da noção da *seguridade social* inglesa e distancia-se do *seguro social* bismarckiano. O sistema de seguridade social brasileira passa a incluir a saúde, a previdência e a assistência social. A diretriz

---

10 A origem do neoliberalismo no Brasil tem diferentes explicações. Massimo (2013) identifica três famílias de argumentos sustentadas na literatura: os argumentos sociológicos, segundo os quais a explicação está em certas características da sociedade brasileira; as explicações pragmáticas, que afirmam a inexorabilidade das reformas orientadas para o mercado; e as explicações institucionalistas, que recorrem às características das instituições políticas brasileiras.

geral é: *saúde para todos* (via Sistema Único de Saúde), *previdência social para quem contribui* e *assistência social para quem precisa*. Os direitos à saúde, à previdência e à assistência social são responsabilidade estatal, complementada pela comunidade e setor privado.

A livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência são reconhecidas como fundamentos e princípios, mas associadas e envoltas em premissas de *welfare state*, como os valores sociais do trabalho, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades e a busca do pleno emprego (CF, art. 1º e art. 170). A Constituição brasileira é compatível com a perspectiva comunitarista do *welfare state* (SCHMIDT, 2017) e ao longo dos anos tornou-se alvo de severa crítica por parte dos defensores do neoliberalismo.

As inovações constitucionais incluíram a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), o estabelecimento de um piso mínimo para os benefícios, a criação do seguro-desemprego e a unificação da previdência rural e urbana, cujos benefícios foram estendidos às mulheres. Após 1988, as políticas sociais avançaram com base na estruturação de um aparato político-organizacional, com os sistemas nacionais de saúde e assistência social, a expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, o envolvimento dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e a construção dos mecanismos de participação e controle social. (LOBATO, 2009).

O custo da construção do aparato de proteção social no Brasil (à semelhança do que ocorreu nos países do capitalismo central) refletiu-se no aumento da carga tributária. A elevação substancial da carga tributária deu-se no período de 1996 a 2002, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso, quando elevou-se de 26% a 32% do PIB, patamar que se mantém relativamente estável desde então, conforme a métrica da Receita Federal.

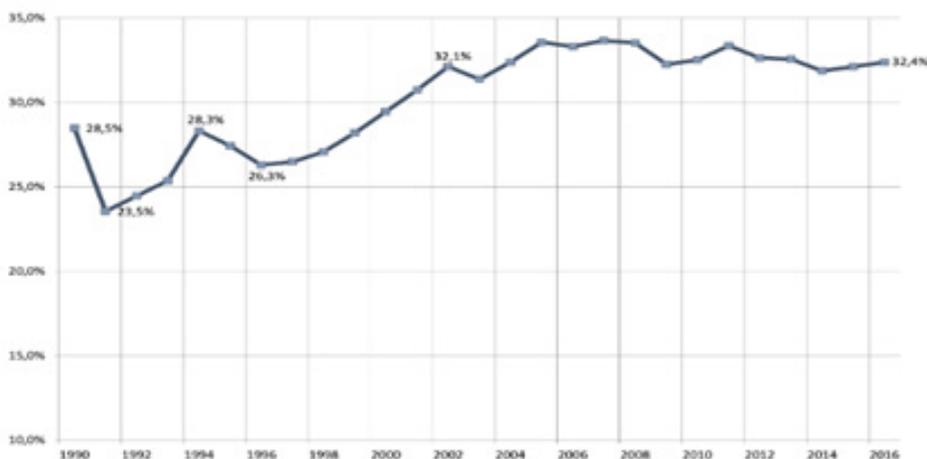


Gráfico 4: Carga tributária no Brasil em % do PIB - 1990-2016

Fonte: OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL, 2018.

A elevação da carga tributária no Brasil acirrou os debates acerca dos “altos impostos” e seu impacto social. É comum a contestação nos meios políticos de que no Brasil “os impostos são de primeiro mundo e os serviços são de terceiro mundo”. A tabela abaixo mostra dois aspectos relevantes em termos comparativos. O primeiro é que o Brasil está numa faixa intermediária quando se considera a carga tributária em relação ao PIB total, visto que parcela significativa dos países europeus tem taxas acima de 40%. O segundo: ao

se observar a carga tributária *per capita* constata-se que os valores realmente arrecadados pelo fisco brasileiro são muito menores que nos países ricos: enquanto a arrecadação média no Brasil é de U\$ 3.811,00 por cidadão, em vários países europeus essa arrecadação é cinco ou dez vezes maior.

Tabela 4: Carga tributária sobre o PIB e carga tributária *per capita* – 2013

País	PIB <i>per capita</i> (U\$)	Carga tributária sobre o PIB	Carga tributária <i>per capita</i> (U\$)
Noruega	100.318,	40,8%	40,929,
Suíça	81.323,	27,1%	22,038,
Dinamarca	59.190,	48,6%	28.766,
Suécia	57.909,	42,8%	24,785,
Estados Unidos	53.101,	25,4%	13.487,
Alemanha	44.999,	36,7%	16.514,
França	42.999,	45,0%	19.349,
Reino Unido	39.567,	32,9%	13.017,
Itália	34.714,	42,6%	14,788,
Brasil	11.310,	33,7%	3.811,

Fonte: GGN, 2016.

Conforme indicam os dados acima, o índice de 33% situa o Brasil em patamar próximo à carga tributária de países ricos, mas a arrecadação *per capita* (U\$ 3.811,00) está bem distante daqueles países. Este aspecto é indispensável na análise da disparidade entre os benefícios e serviços públicos do *welfare state* brasileiro e o dos países ricos.

Convém insistir nas ambiguidades políticas da implementação das diretrizes da nova Constituição relacionadas à coexistência da pauta democrática e da pauta neoliberal no processo de redemocratização. O governo Fernando Henrique Cardoso adotou a linguagem da *terceira via* para tornar inteligível seus movimentos ora em favor do ativismo estatal ora em favor do mercado. Paralelamente à estruturação do sistema de seguridade social, com destaque para o Sistema Único de Saúde, e da elevação da carga tributária para viabilizar os novos direitos assegurados constitucionalmente, foram tomadas diversas medidas de desregulamentação da economia, foi aprovada a Reforma Administrativa de 1995 de cunho liberal (SANTOS, 2009), incrementada a terceirização nos órgãos públicos e implementada a privatização de mais de 100 empresas estatais, sob forte contestação. A mais ruidosa das privatizações foi a da Siderúrgica Vale do Rio Doce, alienada, segundo os críticos, por menos de 3% do valor real.

As reformas não asseguraram o crescimento econômico. As décadas de 1980 e de 1990 foram caracterizadas como “décadas perdidas”, tendo sido necessário ao governo recorrer duas vezes a empréstimos do Fundo Monetário Internacional. O baixo crescimento econômico e a incapacidade do Estado atender as expectativas de melhoria social levaram à vitória inédita das forças de centro-esquerda nas eleições de 2002.

### 3.3. Desenvolvimentismo social: 2003–2016

Os governos sob liderança de partidos de centro-esquerda representaram uma novidade no cenário nacional, ao promover avanços coerentes com o enfoque universalista de *welfare state* anunciado pela Constituição de 1988. De 2003 a 2016, sob os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro governo de Dilma Rousseff, houve uma inédita combinação de crescimento econômico e inclusão social. Apesar da manutenção dos fundamentos da ortodoxia econômica anterior, segundo Fagnani (2017), o país evoluiu no rumo da cidadania social. O modelo sociopolítico foi denominado de *desenvolvimentismo social* para realçar a interrelação virtuosa do desenvolvimento econômico e social. (BASTOS, 2012)

A retomada do crescimento econômico entre 2003 e 2014 alcançou patamares apreciáveis, pondo fim a duas “décadas perdidas”, e alavancou importantes melhorias sociais.

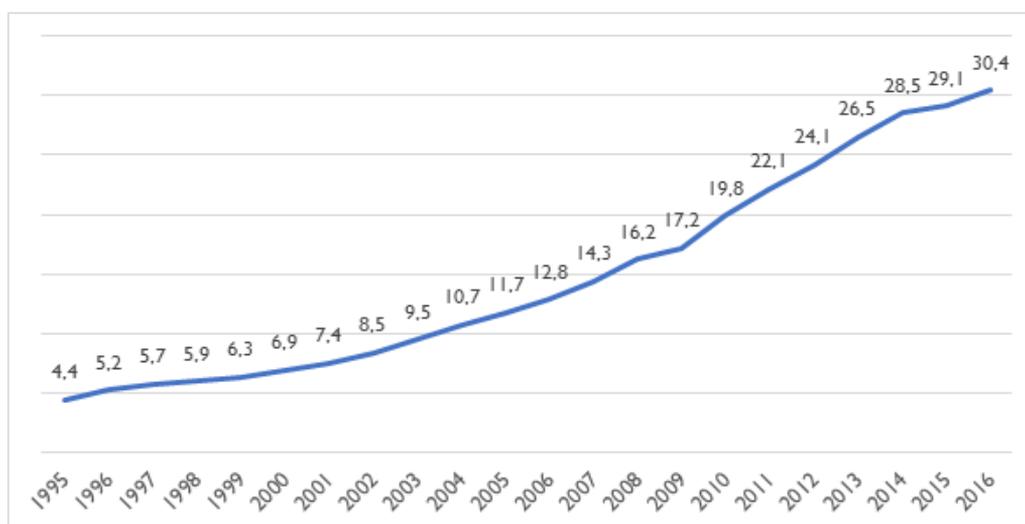


Gráfico 5: Evolução do PIB *per capita* – 1995-2015 (R\$ 1.000,00, valores correntes)  
Fonte: IBGE, 07/03/207.

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2006, foi o símbolo da retomada da função indutora do crescimento por parte do Estado associada à inclusão social. Entre 2003 e 2016 foram gerados mais de 20 milhões de empregos formais, a taxa de desemprego chegou a ser a menor de todos os tempos (4,9% em abril de 2014), o aumento real de 74% no valor do salário mínimo, os reajustes salariais ficaram muito acima da inflação na grande maioria das negociações salariais. Houve a ascensão de 48 milhões de pessoas da Classe D para a Classe C, fenômeno designado pela expressão “nova classe média”. O percentual da população de 18 a 24 anos matriculada no ensino superior (graduação, mestrado e doutorado) subiu de 11% (em 2003) para 18% (em 2014).

Os gastos sociais federais cresceram significativamente. Segundo a Sociedade Brasileira de Economia Política (2016), de 2002 a 2015 o aumento foi de 3 pontos percentuais do PIB, concentrados nas áreas de educação e cultura (0,74 p.p. do PIB), assistência social (0,78 p.p. do PIB) e previdência social (0,97 p.p. do PIB). Do total de gastos sociais, a previdência pública equivale a cerca de 50%. Os gastos com saúde mantiveram-se estáveis, e em patamares baixos face às demandas do Sistema Único de Saúde. O aumento de gastos sociais, segundo o estudo, foi responsável por quase metade da redução da desigualdade de

renda (mensurada pelo índice de Gini) e um terço da melhoria no indicador de pobreza, quando 6,8 milhões de pessoas deixaram a situação de pobreza.

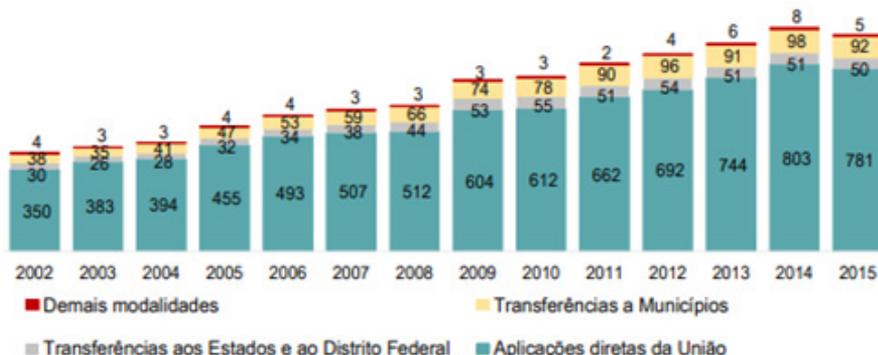


Gráfico 6: Evolução do gasto social federal, 2002 a 2015 (em bilhões R\$)  
Fonte: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, 2015.

O crescimento do salário mínimo foi um elemento de grande destaque na economia brasileira. Contrariando discursos usuais entre o empresariado, que trabalhavam com a expectativa de que o aumento significativo do salário levaria à falência de empresas e agudizaria os problemas financeiros dos municípios, o incremento do salário mínimo revelou-se um fator de dinamização da economia e de inclusão social, passando de U\$ 67,00 em 2002 para U\$ 252,00 em 2016. Além de sua importância direta, representou também a base da maior parte dos benefícios sociais (previdenciários e seguro-desemprego).

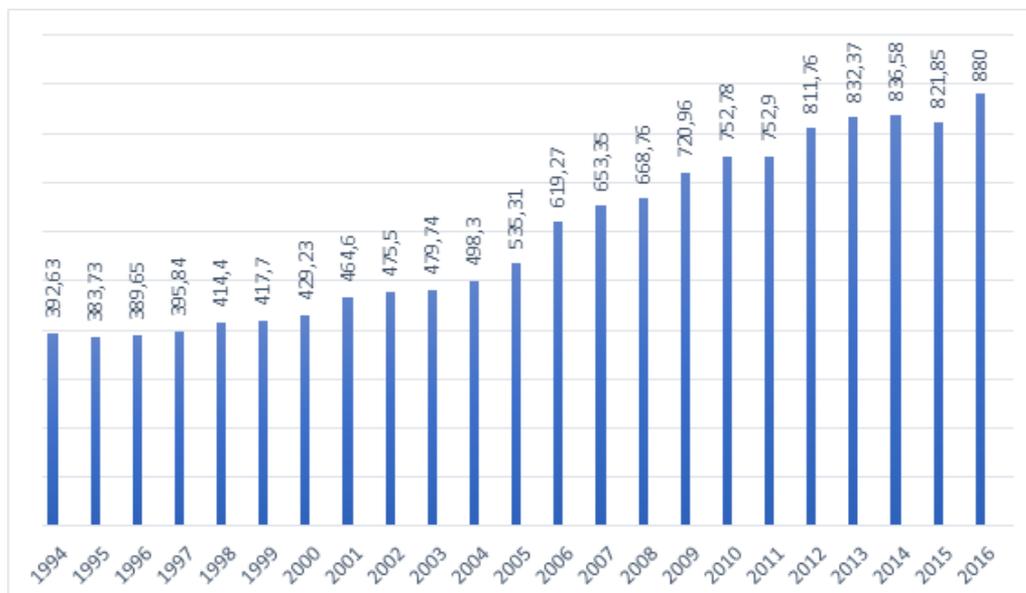


Gráfico 7: Evolução do salário mínimo - 1994-2016  
Fonte: DIESE, 2015, p. 11. (Salário mínimo médio real em R\$ de 01/01/2016)

Além das políticas de proteção social e do aumento do salário mínimo, foi fundamental para o enfrentamento da extrema pobreza o Programa Bolsa-Família, que proporciona auxílio financeiro do governo às famílias muito pobres, com gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. O número de beneficiários do Bolsa Família passou de 3,6 milhões de famílias em 2003 para 13 milhões em 2016, atingindo um custo de R\$ 27 bilhões.

O modelo do desenvolvimentismo social envolveu um forte ativismo estatal, mas, ao contrário do informado em matérias espetaculosas da mídia, não produziu qualquer aumento explosivo do emprego público. A contratação de expressivo número de servidores federais destinou-se em grande parte a repor servidores aposentados e terceirizados, mantendo-se relativamente constantes os gastos com pessoal no conjunto dos gastos públicos, possibilitado pela retomada do crescimento econômico e do aumento da arrecadação tributária. Nos últimos anos, os servidores públicos representam em torno de 12% do total de empregados, um percentual bem abaixo da maior parte dos países ricos (inclusive dos Estados Unidos, com 15%).

Gráfico 8: Evolução do número de servidores públicos federais – 1995-2016

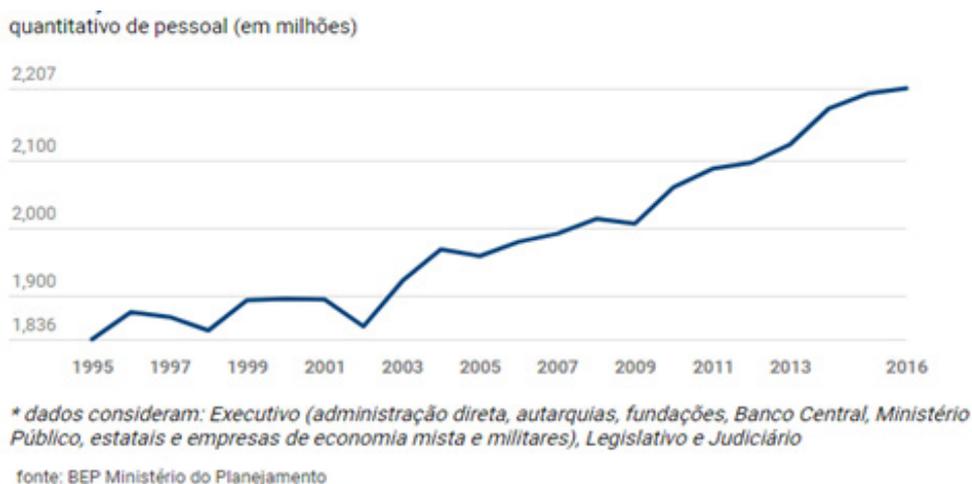


Gráfico 8: Evolução do número de servidores públicos federais – 1995-2016

Fonte: RIBEIRO, 21/04/2018.

Sob o desenvolvimentismo social, os benefícios do crescimento econômico e das políticas sociais favoreceram o desenvolvimento humano e a redução da desigualdade social. O IDH brasileiro subiu de 0,755 (em 2003) a 0,792 (em 2014), o Índice de Gini registrou uma redução significativa da desigualdade entre ricos e pobres.

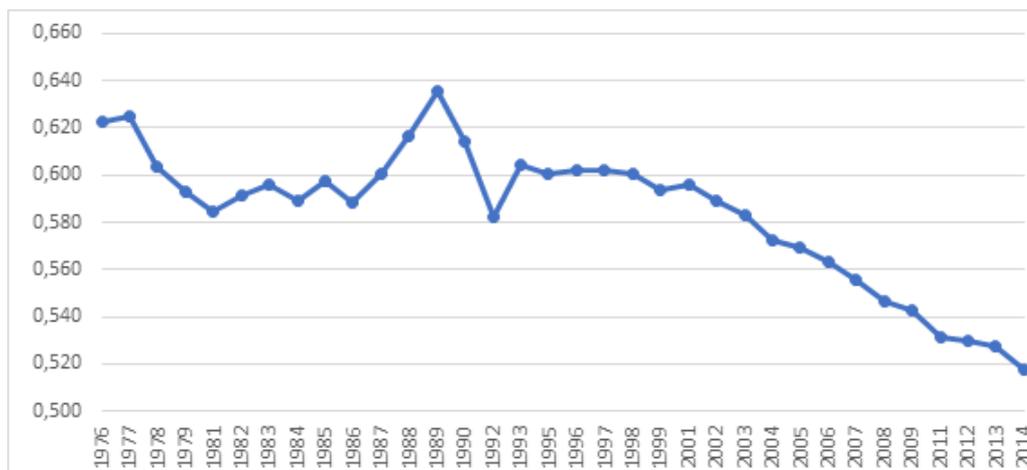


Gráfico 9: Evolução do Coeficiente de Gini – 1976-2014

Fonte: Ipeadata, 2017.

A combinação virtuosa entre políticas sociais de redução da pobreza e políticas econômicas voltadas ao crescimento passou a ser enaltecida por agências nacionais e multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, interessados em mostrar que é possível a países da periferia capitalista evoluir em direção ao desenvolvimento. O Brasil passou a ser apresentado como um exemplo de melhoria social e econômica. (PNUD, 2013) O Banco Mundial mostrava-se particularmente otimista, como registra o economista Ladislau Dowbor (2017, p. 228): em um relatório de maio de 2016, técnicos do banco, diante da dúvida de que os avanços da década passada poderiam ter sido uma ilusão, insustentáveis no contexto atual, foram taxativos ao expressar um “claro não (*a qualified no*)”, e afirmaram que os ganhos socioeconômicos poderiam ser inclusive ampliados com políticas adequadas.

No final do período do desenvolvimentismo social, uma fotografia do país indicava avanços importantes na inclusão e proteção social. Embora permanecessem notórias diferenças no padrão de bem-estar nas regiões brasileiras – cujos extremos eram o elevado padrão *sul-sudeste* e o baixo padrão *nordeste* – a confluência dos fatores econômicos e de proteção social indicavam, segundo Natália Satyro (2014, p. 248), a “tendência para um movimento forte de diminuição das distâncias a partir dos anos 2000”. O *welfare state* brasileiro mostrava-se mais próximo dos congêneres dos países ricos.

Quadro 1: Indicadores de *welfare state* ao final do desenvolvimentismo social (2014)

Saúde (1)	Garantia constitucional de atendimento a todos os cidadãos pelo SUS. O SUS é a única opção de atendimento para $\frac{3}{4}$ da população, e, apesar do sub-financiamento, tem elevado nível de satisfação entre os usuários.
Educação (1) (2)	Taxa de analfabetismo: 7,7%. Taxa de escolarização de 6 a 14 anos: 98,5%. Média de anos de estudo das pessoas com 10 anos ou mais: 7,7 anos. Matrículas na educação superior: 7,8 milhões.
Previdência social e assistência social (1) (3)	Quantidade de benefícios ativos: 32 milhões, incluindo aposentadorias, pensões, auxílios e benefícios assistenciais. Contribuintes pessoas físicas: 71,4 milhões.
Programa de renda mínima (4)	Bolsa Família: 14 milhões de família beneficiadas; custo de R\$ 26,1 bilhões (0,4% do PIB).
Habitação (1)	Dos 67 milhões de domicílios, 63,9 milhões tinham abastecimento de água; 65,3 milhões tinham esgotamento sanitário e banheiro ou sanitário; 55,7 milhões tinham destinação de lixo; 66,8 milhões tinham luz elétrica, 62,6 milhões tinham telefone; e 49,4 milhões eram próprios.
Emprego (1) (5)	População economicamente ativa: 106 milhões. Taxa de desemprego: 4,8%.
PIB e renda do trabalho (1) (5)	PIB: R\$ 5,8 trilhões. PIB <i>per capita</i> : R\$ 28.498. Rendimento médio mensal: R\$ 1.196,00. Salário mínimo: R\$ 724,00.
Desigualdade social (7)	Índice de Gini: 0,490.
Esperança de vida (7)	75,2 anos.
Emprego público (8)	Taxa de emprego público: 12% em relação ao total de trabalhadores.
Gasto social federal (9)	Equivalente a 75% do gasto público federal. Principais itens: previdência: 52,3%; educação 15,3%; saúde: 12,2%; assistência social: 8,9%; trabalho: 8,0%, saneamento básico: 2,7%.

Fontes: (1) Anuário Estatístico do Brasil (2) Censo da Educação Superior, 2014 (3) Anuário Estatístico da Previdência; (4) Ministério do Desenvolvimento Social; (5) IBGE; (7) Ipeadata, 2017; (8) Ribeiro, 2018; (9) Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

A evolução dos indicadores de inclusão e proteção social parecia indicar uma consolidação do *Estado de Bem-Estar* na perspectiva social-democrata. Todavia, a ausência de uma sólida base política parlamentar, equívocos na condução política, reação das elites do dinheiro às mudanças em curso, impasses econômicos e persistência de elementos associados à histórica situação de desigualdade do país levaram a uma rápida reversão dos avanços alcançados. Os governos reformistas não tiveram capacidade de modificar heranças históricas, como as relacionadas à dívida pública, à supremacia das forças conservadoras na representação parlamentar e à concentração da mídia em poucas famílias. Os ganhos econômicos não resultaram em maior participação dos setores populares, nem fortalecimento significativo das organizações da sociedade civil. Houve um grande contingente de ações inovadoras, mas cujo impacto no sistema político do país foi limitado.<sup>11</sup>

O desenvolvimentismo social entrou em crise em 2015 e findou em 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Entre os fatores que levaram à sua derrocada estão: o confronto com setores rentistas a partir do anúncio da política de redução da taxa Selic (taxa básica de juros) e de elevação do dólar; o desequilíbrio das contas públicas e o crescimento da dívida pública; o crescimento econômico negativo em 2015 e 2016; a divulgação diuturna de acusações de corrupção governamental na mídia; o crescimento das forças de extrema direita, favorecidas pelas manifestações populares de 2013; o perfil conservador do Congresso Nacional eleito em 2014; e a grande impopularidade da Presidente no seu segundo mandato. A justificativa oficial do *impeachment* foi a prática de “*pedaladas fiscais*” (operações orçamentárias de atraso de repasse de verbas a bancos com a intenção de apresentar melhores indicadores econômicos das contas públicas). Para muitos analistas e uma parcela significativa da população, o *impeachment foi um golpe* (parlamentar-judicial-midiático). Conforme Jessé de Souza (2017), o discurso moral encobriu os interesses do setor financeiro e a insatisfação da classe média com as políticas em favor dos pobres implementadas pelos governos de centro-esquerda.

### 4.3. Neoliberalismo radicalizado: 2016-2018

O ciclo 2003-2016 foi em boa medida “improvável”, no dizer de Fagnani (2017), por seu caráter inclusivo, que contradiz a índole excludente da política brasileira. Esse ciclo terminou de forma abrupta, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, que marcou a substituição da política de *welfare state* por uma visão radicalizada do *estado mínimo*. O governo Michel Temer assumiu explicitamente uma orientação neoliberal, sem as meias palavras e ambiguidades do governo Fernando Henrique. O discurso do papel indutor do Estado na economia foi substituído pelo discurso da *austeridade*, da contenção de gastos sociais e das reformas privatizantes para reaquecer a economia.

Dentre as medidas governamentais, a de maior impacto imediato sobre as políticas públicas foi a imposição de um “teto para gastos sociais” durante 20 anos, determinada pela Emenda Constitucional 95, aprovada em 15/12/2016. Entre os anos de 2017 a 2037, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação da inflação. Nesse período é vedado o crescimento real das *despesas primárias* (que incluem despesas de custeio

---

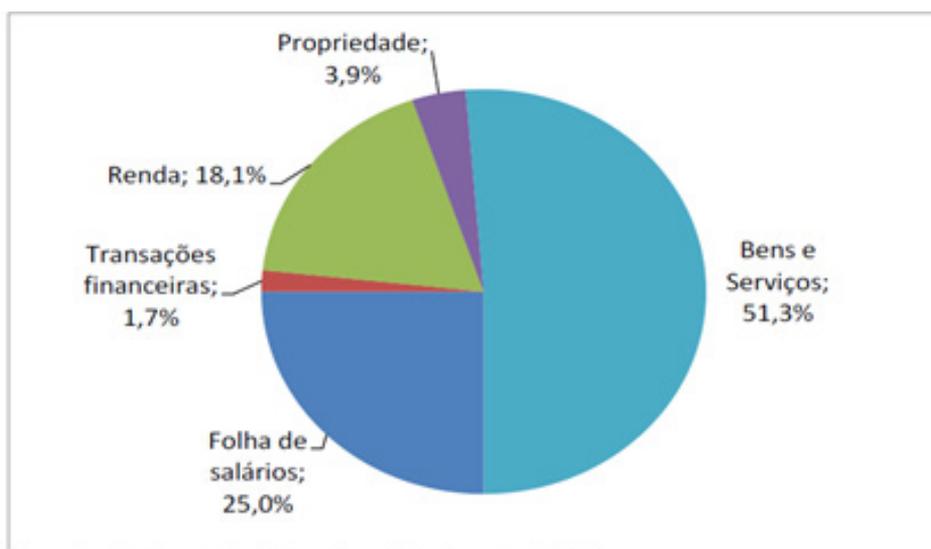
11 Vale destacar alguns avanços na participação das organizações comunitárias nas políticas públicas: o reconhecimento das Instituições Comunitárias de Educação Superior como instituições distintas das privadas ou particulares (Lei 12.881/2013); o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014); e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), com ações de justiça comunitária e de policiamento comunitário.

com serviços públicos e investimentos), levando à redução real dos gastos sociais *per capita* (dado que a população continuará crescendo) e na relação com o PIB (se a economia se recuperar). Por outro lado, não há nenhuma restrição ao pagamento dos encargos da dívida pública, que consome cerca de 45% do orçamento federal. As políticas de *austeridade* geram recessão, debilitam as receitas governamentais e tornam “o ajuste fiscal um processo sem fim”. (FAGNANI, 2017, p. 11)

O *neoliberalismo radicalizado* inaugurado pelo governo de Michel Temer foi sufragado pelas urnas em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro. A novidade do governo Bolsonaro não está na concepção econômica: o neoliberalismo radicalizado foi reafirmado e adquire um tom ainda mais exacerbado. A sua novidade está na concepção política e sociocultural: é um governo neofascista na concepção política, conservador quanto aos costumes e temerário em temas de direitos humanos e ambientais.

O *neoliberalismo radicalizado* não foi capaz de impulsionar a anunciada retomada do crescimento econômico e interrompeu a redução da desigualdade social em curso. Os cortes nos gastos públicos não produziram nenhum efeito na retomada do crescimento, assim como a flexibilização dos direitos trabalhistas, decorrente da reforma trabalhista, não teve efeito sobre a redução do desemprego. Inaugurou-se um círculo vicioso de estagnação econômica, queda dos gastos governamentais sociais, altos níveis de desemprego e recrudescimento da desigualdade social.

A estagnação econômica e a desigualdade estão amarradas a dois mecanismos que permaneceram intactos durante o período do desenvolvimentismo social e cujo tratamento sob o governo neoliberal indicou sua manutenção e aprofundamento: a regressividade tributária e a dívida pública. O perfil regressivo do sistema tributário brasileiro se expressa no fato de que os setores de menor renda são os que mais pagam impostos; os de maior renda são os que menos pagam. Isso se deve em grande parte a um fator estrutural do sistema tributário: mais da metade da receita tributária provém de impostos indiretos, ou seja, do consumo, e não no patrimônio ou na renda. A alíquota desse imposto indireto, embutida nos bens e serviços, é a mesma, para os super-ricos e os muito pobres.



Fonte: Receita Federal. Relatório de Carga Tributária no Brasil 2013

Gráfico 10: Distribuição da arrecadação de impostos no Brasil - 2013

Fonte: DIIESE, 2015a, p. 3.

Os super-ricos pagam impostos irrisórios no Brasil. O país é um dos poucos em que os dividendos distribuídos a acionistas de empresas estão totalmente isentos de imposto de renda de pessoa física, introduzida em 1995 junto com outro benefício, que reduziu significativamente o imposto de renda de pessoas jurídicas, que é a possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia denominada “juros sobre capital próprio” (GOBETTI; ORAIR, 2016) Um relatório da Receita Federal, referente às declarações de imposto de renda de 2007 a 2013, revela que as pessoas físicas com rendas superiores a 160 salários mínimos por mês “pagam apenas 2,6% de seu ganho total em imposto de renda, pois grande parte da sua renda (65,8%) é isenta de tributação, devido, principalmente, ao recebimento de lucros e dividendos”. (DIEESE, 2015a, p. 3) Segundo Maria Helena Zockun (2016), dividindo a renda familiar da população em dez faixas, observa-se que a incidência tributária se apresenta de forma inversa à renda: entre os mais pobres a tributação equivale a mais de 50% da renda, enquanto nos mais ricos a incidência tributária é de 23%. No gráfico a seguir, os décimos de renda inferior estão em ordem da menor (1º) para a maior renda (10º).

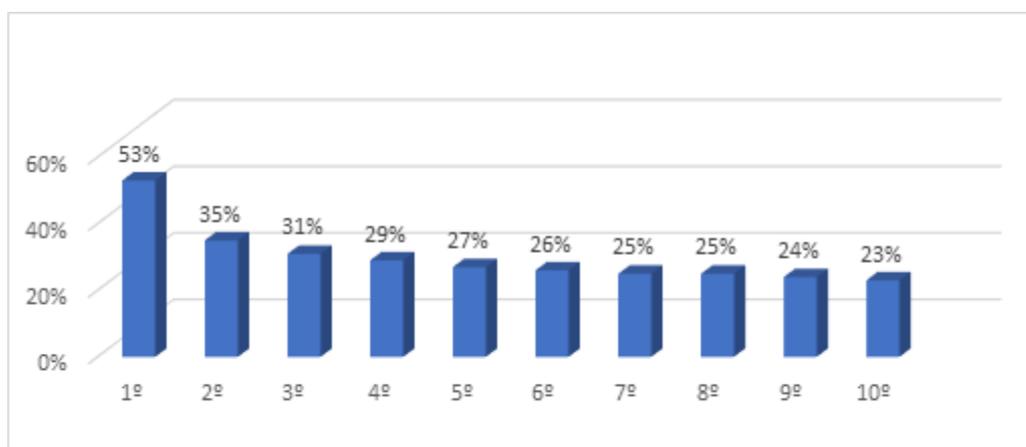


Gráfico 11: Incidência da carga tributária por classe de renda (décimos de renda)  
Fonte: Zockun, 2016, p. 11.

Outro aspecto que obstaculiza fortemente o bem-estar é a dívida pública. Enquanto o país manteve o crescimento econômico, até 2014, a dívida estava sob controle, inclusive com decréscimo da dívida líquida em relação ao PIB. Com a estagnação econômica desde 2015, a dívida voltou a se avolumar. Comparativos internacionais revelam que o problema brasileiro não é o tamanho da dívida, mas o seu custo. Atualmente, os custos da dívida comprometem mais de 40% do orçamento federal, com tendência de crescimento.

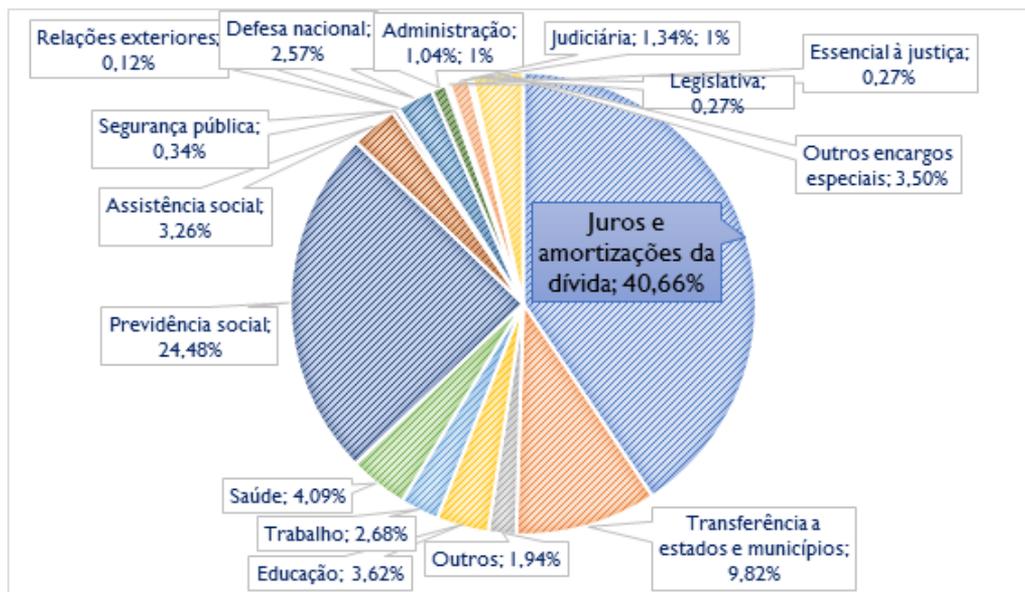


Gráfico 12: Dívida pública no orçamento federal executado – 2018  
 Fonte: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (2018).

O equacionamento da questão da dívida pública, de um modo que contemple a legitimidade (o que é legítimo pagar), a viabilidade econômica e as necessidades sociais da população é condição indispensável para o avanço do *Estado de Bem-Estar* brasileiro. Este desafio só pode ser enfrentado por uma coalizão de forças progressistas da sociedade civil e dos partidos alinhados à perspectiva de *welfare state*. No atual momento, com a prevalência dos partidários do *estado mínimo* no poder, respaldados pelas urnas em 2018, não há qualquer perspectiva para que o país enfrente esse e outros dilemas que se opõe ao bem-estar da maioria da população.

## 5. Conclusão

O *welfare state* constitui o principal referencial do reformismo capitalista, visando compatibilizar o crescimento econômico com justiça social e redução da desigualdade. É nos *Estados de Bem-Estar* universalistas que estão os melhores sistemas públicos de saúde, de educação, de previdência e de assistência social, os mais altos níveis de desenvolvimento social (IDH), os maiores níveis felicidade (satisfação com a própria vida).

Ainda assim, trata-se de capitalismo. Os grandes males do capitalismo globalizado não lhe são estranhos, pelo contrário, são também os seus. O que mantém o *welfare state* como referência política importante é a sua *lógica da solidariedade*, que está em tensão permanente com a *lógica dos negócios*. No interior dos *welfares states* históricos debatem-se constantemente as forças que endossam uma e outra. No cômputo geral, o resultado é in-

satisfatório para os desafios planetários atuais. É indispensável pensar o bem-estar humano sob um viés pós-capitalista, que assegure a sustentabilidade social, ambiental e econômica. Há importantes elementos nos Estados de Bem-Estar para pensar o futuro pós-capitalista, e a superação dos seus limites pode ser pensada com base em referenciais teóricos como o comunitarismo, as teorias do decrescimento, da cooperação, dos bens comuns, da economia colaborativa, da economia social e solidária. Em contrapartida, pouco se aproveita do neoliberalismo para pensar o futuro, dadas as suas premissas, atreladas ao *homo economicus*.

A trajetória brasileira é similar, em termos gerais, à evolução internacional do *Estado de Bem-Estar*. Sua inauguração na Era Vargas representou um avanço numa das sociedades mais desiguais do mundo. A fase nacional-desenvolvimentista (1930-1984) foi marcada pelo êxito no crescimento econômico, mas, em meio ao autoritarismo e à repressão, apresentou severas restrições aos direitos fundamentais e à inclusão social. A redemocratização nos anos 1980 e a implementação das novas diretrizes da Constituição de 1988 foram permeadas pela dupla pressão dos ventos democráticos, de um lado, e neoliberais, de outro. O período do *desenvolvimentismo social* (2003-2015), sob governos de centro-esquerda, destacou-se pela combinação virtuosa de crescimento econômico e inclusão social, despertando a esperança da consolidação de um novo modelo de desenvolvimento. Entretanto, o Golpe de 2016 representou uma ruptura e um recuo em direção à lógica dos interesses das finanças, a adoção de políticas alinhadas ao *neoliberalismo radicalizado*, um viés que veio a ser referendado pelo voto popular em 2018.

Indicadores sociais apresentados ao longo do texto referendam a interpretação de que o *welfare state* brasileiro, no seu conjunto, produziu avanços importantes de bem-estar, mas a aproximação com o padrão social-democrata europeu, de inclusão e igualdade social, somente ocorreu a partir das políticas de tipo universalista desencadeadas pela Constituição de 1988, especialmente na fase do *desenvolvimentismo social*. O patamar de bem-estar alcançado nesse período serve como referência para as lutas políticas do futuro, não no sentido de retomar o modelo, mas de superá-lo.

## Referências:

- AVILA, Róber I. Austeridade: a máquina estatal de produzir desigualdades. *Revista Ihu On-Line*, 08/05/2018. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/578690-austeridade-a-maquina-estatal-de-produzir-desigualdades-entrevista-especial-com-rober-iturriet-avila>.
- AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. 2018. Disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/>. Acesso em 19/04/2019.
- BEITO, David. *From mutual aid to welfare state: fraternal societies and social services, 1890-1967*. Chapel Hill: The University of Carolina Press, 2000.
- BENEVIDES, Cláudia V. *Um estado de bem-estar social no Brasil?* Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2011.
- BRAVO, Maria I. Política de saúde no Brasil. *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*, 2006. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-5.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-5.pdf)
- CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

- CASTRO, Jorge et al. *Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada, 2012.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Política de valorização do salário mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00*. Nota técnica n. 153, 2015.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Reforma e justiça tributária*. Nota técnica n. 150, 2015a.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- DRAIBE, Sonia. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.
- DRAIBE, S.M. A política brasileira de combate à pobreza. In: VELLOSO, J.P.R. (Coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, v. 2.
- DRAIBE, Sonia. *O 'welfare state' no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa n. 8. Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 33, p. 171-183, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, 1991.
- ETZIONI, Amitai. *A terceira via para a boa sociedade*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2019.
- FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). *Texto para Discussão*, n. 308, Instituto de Economia, Unicamp, jun. 2017.
- FERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, Anton. Estado de bem-estar, instituições públicas e justiça social. *Journal of Institutional Studies - Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 884-904, 2018.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. São Paulo: Record, 2001.
- GGN. *A carga tributária no Brasil e no mundo e a base de incidência: consumo, renda, propriedade e folha salarial*. 30/10/2016. Disponível em <https://jornalggn.com.br/blog>. Acesso em 15/05/2018.
- GOBETTI, S.; ORAIR, R.. *Progressividade tributária: a agenda negligenciada*. Texto para Discussão, n. 2190. Brasília: Ipea, 2016.
- GRIN, Eduardo. Regime de bem-estar social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul./dez. 2013.
- FIORI, José Luis. Estado do bem-estar social: padrões e crises. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 7, v. 2, p. 129-147, 1997.
- KLIASS, Paulo. Despesas com juros e dívida pública. *Carta Maior*, 28/03/2018. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Despesas-com-juros-e-divida-publica/7/39707>. Acesso em 30/05/2018.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acessado em 16/07/2019.
- IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 15/07/2019.

- LOBATO, Lenaura. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, dez 2016.
- LOBATO, Lenaura; GIOVANELA, Lígia. Sistemas de saúde: origens, componentes e dinâmica. In: GIOVANELA, Lígia (org.) *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 89-120.
- MATTOS, Fernando A. M. *Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis*. Textos para discussão. Brasília: Ipea, 2011.
- MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001.
- MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil? Uma análise crítica dos artigos publicados na Revista Dados. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 133-153, set 2013.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Evolução da carga tributária 1996-2014*. 2015. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/sof/evolucao-da-carga-tributaria-1996-2014-v02.pdf>. Acesso em 15/05/2018.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- REZENDE, F.C. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do estado: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 62, p. 123-139, mar 2002.
- RIBEIRO, Marília. Governo retrocede em transparência e deixa de publicar dados sobre servidores. *Poder360*, 21/04/2018.
- SANSON, João; MOUTINHO, Lucia. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SANTOS, Wilson. Um olhar sobre a reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista-BA, n. 5/6, p. 79-96, 2009.
- SÁTYRO, Natália. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, nº 2, p. 219-251, ago 2014.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Gasto social do Governo Central de 2002 a 2015. Tesouro Nacional - Coordenação-Geral de Estudos Econômico-fiscais, 2016. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/>.
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA. *Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Fórum 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, set 2016. Disponível em: [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE\\_final\\_ok.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/10/Doc-AUSTERIDADE_final_ok.pdf)
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- ZOCKUN, Maria Helena. *Equidade na tributação*. Textos para discussão nº 15 Fipe. São Paulo: Fipe, 2016.

**João Pedro Schmidt**

[schmidtjoaopedro@gmail.com](mailto:schmidtjoaopedro@gmail.com)

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com pós-doutorado pela The George Washington University, EUA. Docente do Programa de Pós-Graduação em direito da UNISC.