

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 852

A Trajetória do  
Welfare State no Brasil:  
Papel Redistributivo das  
Políticas Sociais dos  
Anos 1930 aos Anos 1990

Marcelo Medeiros

Brasília, dezembro de 2001



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 852

# A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990

Marcelo Medeiros\*

Brasília, dezembro de 2001

---

\* *Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA. medeiros@ipea.gov.br*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
*Martus Tavares* – Ministro  
*Guilherme Dias* – Secretário Executivo

***ipea*** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente  
*Roberto Borges Martins*

**Chefe de Gabinete**  
*Luís Fernando de Lara Resende*

**DIRETORIA**

*Eustáquio J. Reis*  
*Gustavo Maia Gomes*  
*Hubimaier Cantuária Santiago*  
*Luís Fernando Tironi*  
*Murilo Lôbo*  
*Ricardo Paes de Barros*

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir dos estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 130 exemplares

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

**Brasília – DF:**  
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES – 10º andar  
70076-900 - Brasília – DF  
Tel.: (61) 315-5336 Fax: (61) 315-5314  
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

**Home page:** <http://www.ipea.gov.br>

**EQUIPE**

**Coordenação:** *Luiz Cezar Loureiro de Azeredo; Tânia Oliveira de Freitas (secretaria), Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estag.)*  
**Gerência:** *Suely Ferreira*  
**Revisão:** *Chico Villela, Luciana Soares Sargio, Lilian Afonso Pereira (estag.), Renata Frassetto de Almeida (estag.)*  
**Edição Gráfica:** *Aeromilson Mesquita, Cecília Bartholo, Francisco de Souza Filho, Iranilde Rego, Lúcio Flavo Rodrigues*  
**Divulgação:** *Doris Magda Tavares Guerra (coord.), Edineide Ramos, Edinaldo dos Santos, Geraldo Nogueira, Mauro Ferreira, Marcos Cristóvão, Roseclea Barbosa da Silva e Janaina Maria do Nascimento (estag.)*  
**Produção Gráfica:** *Edilson Cedro Santos, Antonio Lucena de Oliveira*

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ:**  
Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar  
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (21) 3804-8118 Fax: (21) 2220-5533  
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **SUMÁRIO**

---

SINOPSE

ABSTRACT

- 1 INTRODUÇÃO **5**
- 2 O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS **6**
- 3 O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NO BRASIL **8**
- 4 CONCLUSÕES **21**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **22**

---

## SINOPSE

---

**E**ste artigo discute a trajetória do Welfare State brasileiro no período compreendido entre meados da década de 1930 e fins da década de 1990. Ao se comparar a literatura sobre o assunto, destaca-se que o caráter redistributivo das políticas sociais foi comprometido por um modelo econômico concentrador, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais e por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. Assim, conclui-se que não há evidências de que o Welfare State brasileiro tenha sofrido, na década de 1990, uma ruptura de trajetória em direção a modelos mais igualitaristas.

---

## ABSTRACT

---

*The article examines the Brazilian Welfare State's main tendencies between the early 1930's and the late 1990's. Comparing the literature on the subject it shows that the distributive characteristics of social policies were affected by an concentrative economic model, by the lack of a wide labor movement and by a bureaucracy with low levels of authonomy from the government. It concludes that there are no evidences that the Brazilian Welfare State has become more egalitarianist in the 1990's.*

## 1 INTRODUÇÃO

Diversas teorias buscam explicar o papel do Welfare State nos países industrializados da América do Norte e da Europa Ocidental. A maior parte delas o vê, ao menos em suas fases de surgimento e desenvolvimento, como um meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho. Determinam a configuração do Welfare State, nesses casos, o padrão e o nível de industrialização (ou modernização), a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas e a autonomia da máquina burocrática em relação ao governo.

Este artigo discute a trajetória distributiva do Welfare State brasileiro à luz dessas teorias, além de realizar alguns ajustes e introduzir novos elementos na descrição dessa trajetória, tendo em vista que as circunstâncias do surgimento e desenvolvimento do Welfare State no país são diferentes das observadas nos países europeus e norte-americanos, não só pela posição diferenciada do Brasil na economia mundial, mas também por suas peculiaridades históricas. Os argumentos levantados baseiam-se na comparação das evidências empíricas e conclusões da literatura consagrada sobre o assunto e mostram que existe uma razoável compatibilidade entre as diversas análises do caso brasileiro.

Para a discussão de que, no Brasil, o Welfare State surge com o caráter de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia, enfatiza-se que, na fase inicial da industrialização, a possibilidade de utilização do Welfare State como instrumento de controle da demanda agregada era reduzida devido a, pelo menos, dois motivos. Primeiro, porque problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que a flutuações na demanda nacional, e, segundo, porque o número restrito de beneficiários do sistema limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo.

O caráter redistributivo limitado do Welfare State brasileiro ao longo de seu desenvolvimento é tratado a partir de dois ângulos – a autonomia da burocracia e o poder político dos movimentos de trabalhadores. Por um lado, a falta de autonomia da burocracia foi um dos elementos que reduziram a capacidade redistributiva do

Welfare State no Brasil, visto que os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo, que, por sua vez, era resistente à promoção de gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos. Por outro lado, a combinação de autoritarismo com forte segmentação no mercado de trabalho, presente em boa parte da história recente do país, limitou a capacidade de os movimentos de trabalhadores influenciarem positivamente a sistematização de programas sociais generalizados a toda a população e sem caráter populista.

Argumenta-se que, após a fase de consolidação inaugurada pelos governos militares de 1964, o modelo de Welfare State perdeu o caráter populista e assumiu duas linhas definidas, uma de caráter compensatório e outra de caráter produtivista. A primeira buscava minorar os impactos de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza e a segunda visava contribuir com as condições necessárias para o crescimento econômico como, por exemplo, a qualificação de mão-de-obra. Entretanto, ambas apresentavam como características a centralização política e financeira no governo federal, a forte fragmentação institucional e o caráter regressivo nos gastos sociais.

A partir da comparação entre as diversas mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 no Welfare State brasileiro e as mudanças no modelo de desenvolvimento econômico, conclui-se que é ainda difícil avaliar em que medida as melhorias organizacionais realizadas serão, em um prazo relativamente curto, capazes de promover a equidade, visto que existe a possibilidade de os custos de transição institucional serem maiores que os benefícios imediatos.

## 2 O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

Existe alguma controvérsia em torno do significado dos termos aqui utilizados. Fenômenos de natureza política semelhante são classificados sob as categorias de *Welfare State*, *Estado-Providência* (*État-Providence*) ou ainda *Estado Social*. Embora essa distinção seja relevante em determinados contextos, aqui ela não é realizada. Utiliza-se uma definição bastante ampla de Welfare State, que é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população. Uma discussão mais específica sobre a aplicação, no caso brasileiro, do instrumental teórico e conceitual geralmente criado para analisar sociedades desenvolvidas pode ser encontrada em Souza (1999).

Estudos referentes à América do Norte e à Europa Ocidental [Piore e Sabel, 1984; Przeworsky e Wallerstein, 1988; Esping-Andersen, 1990; Vacca, 1991; Lipietz, 1992] enfatizam que a necessidade de regulação da economia capitalista pode, por meio de políticas macroeconômicas capazes de garantir um grau razoável de coordenação

---



entre as diversas instituições encarregadas de produzir bens e serviços, em parte, ser realizada pelo Welfare State. As diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação. Como os gastos sociais tornam uma parte significativa da demanda decidida por mecanismos políticos, o Welfare State funciona como um mecanismo de reação contracíclica às flutuações da demanda típico de políticas keynesianas.

Além de instrumento de política macroeconômica, o Welfare State é também um mecanismo de regulação política da sociedade. A partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e trabalhadores passa a ser tratado como assunto público. Assim, o crescimento da organização política dos trabalhadores faz que o Estado passe a incluir na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados. Vacca (1991), por exemplo, aponta que o Welfare State surgiu como mecanismo de controle político das classes trabalhadoras pelas classes capitalistas: a intervenção no processo de barganha limita institucionalmente a capacidade de organização extra-estatal dos trabalhadores.

Há indicações de que o controle político não ocorre somente sobre os trabalhadores, mas também sobre os capitalistas. O Estado regula simultaneamente o poder de capitalistas e trabalhadores ao administrar o que se convencionou chamar “compromisso de classe”, “compromisso keynesiano” ou “compromisso fordista”. Esses “compromissos” referem-se, respectivamente, à legitimação da propriedade privada dos meios de produção em troca de instituições políticas que permitem aos representantes dos trabalhadores a administração de parte da economia [Esping-Andersen, 1990], à mediação de relações privadas por instituições políticas democráticas com objetivos macroeconômicos [Przeworsky e Wallerstein, 1988] e à redução do controle da organização do processo de trabalho e da inovação tecnológica pelos trabalhadores em troca da redistribuição de ganhos de produtividade e pleno emprego [Lipietz, 1992].

Claus Offe e Gero Lenhardt (1990) destacam que as políticas sociais constituem instrumento importante na mercantilização da força de trabalho. Fatores relacionados à economia capitalista, como a busca por maior produtividade e controle do processo de produção pela introdução de tecnologias poupadoras de trabalho, a destruição de formas de produção pré-capitalistas e o impacto de crises cíclicas, destroem as condições para o uso não-assalariado da força de trabalho. A desorganização das formas não capitalistas de produção, no entanto, não se traduz automaticamente em mercantilização da força de trabalho, visto que os indivíduos afetados podem adotar

---

outras estratégias de subsistência que não o assalariamento, tais como migração, pilhagem, mendicância, resistência política e militar, etc. A garantia de controle dos riscos da relação de trabalho assalariada pelo Welfare State age para promover a aceitação do assalariamento e evitar a opção por formas alternativas de subsistência.

Além dos aspectos relacionados à industrialização (ou modernização) e ao poder de barganha dos trabalhadores, aspectos relacionados à cultura política e à organização da máquina do Estado são destacados como relevantes para explicar o desenvolvimento do Welfare State em países da América do Norte e da Europa Ocidental. Esping-Andersen (1990), por exemplo, ressalta a influência de valores culturais das sociedades na configuração das políticas sociais a partir da adesão a idéias liberais ou social-democratas. Rueschenmeyer e Evans (1985), Weir e Skocpol (1985) e King (1988) enfatizam o papel da burocracia nessa configuração. Os burocratas têm interesses na consolidação do Welfare State por vários motivos. Em primeiro lugar, são beneficiários diretos das políticas sociais, pois as garantias de seguridade criadas para os assalariados industriais se estendem a eles. Em segundo lugar, o Welfare State depende da expansão da máquina do Estado para a administração e prestação dos serviços das políticas sociais, tornando-se, não apenas a razão do emprego de grandes contingentes de funcionários públicos, mas também a razão de seu poder político, visto que a organização da produção baseada na existência de um Estado securitário faz dos funcionários públicos peça fundamental para a produção capitalista.

### 3 O DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE NO BRASIL

As circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do Welfare State no Brasil são diferentes das observadas nos países aos quais as teorias mencionadas se referem. Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrário-exportadora. O controle do mercado para produtos industriais por meio de políticas de massificação do consumo foi um aspecto secundário para um Estado preocupado com estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infra-estrutura.

No período de industrialização do Brasil, a possibilidade de se utilizar o Welfare State como instrumento de controle da demanda agregada era reduzida. Problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que a flutuações nos níveis nacionais da demanda e o número restrito de trabalhadores beneficiados limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo. No Brasil, o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia.

---

A reconstituição dos aspectos jurídicos e institucionais das políticas sociais brasileiras entre 1930 e 1964 realizada por Barcellos (1983), por exemplo, mostra que apenas após a passagem da economia agrário-exportadora para a economia urbano-industrial na década de 1930 é que o país passou a assistir às primeiras mudanças institucionais no Estado que visavam fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria. As medidas de centralização das ações estatais promovidas nesse período tiveram o sentido de propiciar a integração da economia nacional e regulamentar os fatores de produção. Da ótica do Welfare State, essa regulamentação se traduz na promulgação de leis referentes às condições de trabalho e à venda da força de trabalho.

As políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergenciais, apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves, essa última sobre assuntos previdenciários. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. Questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais, não havendo por parte do governo central um programa de ação no sentido de atendê-las. A atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como a epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época (escola nova) ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação. A previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública [Barcellos, 1983, p. 17-18].

As políticas surgidas no Brasil, no início dos anos 1920, já constituíam um esboço da formação do Welfare State brasileiro, cuja função era atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores no país. Sua estratégia era antecipar algumas demandas, o que favorecia os grupos profissionais de maior influência política para, com isso, restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral. Malloy (1979, p. 45), por exemplo, argumenta que as políticas de seguridade social da época tinham caráter reformista e buscavam satisfazer às demandas das alas defensivas do movimento trabalhador a fim de enfraquecer as organizações de cunho mais radical.

É a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um Welfare State no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador. De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do Welfare State brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores, como mostra Barcellos:

---

“Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores” [Barcellos, 1983, p. 11].

A ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes ao longo de um processo de industrialização relativamente lento, como seria o caso de alguns países europeus analisados por Esping-Andersen (1990) e Flora e Heidenheimer (1982), criou uma lacuna de poder que foi rapidamente apropriada pelo Estado. Assim, diferentemente de uma história na qual o Welfare State surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem, na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. Esse papel foi extremamente importante para o processo de modernização. Como a maior parte dos bens de capital e tecnologia era importada e a mão-de-obra encontrava-se no setor agro-exportador da economia, criou-se um descompasso entre meios de produção e força de trabalho. O Welfare State brasileiro atuou sobre esse descompasso, o que facilitou a migração dos trabalhadores dos setores tradicionais para os setores modernos e a constituição de uma força de trabalho industrial urbana no país.

Partindo-se da concepção de que a edificação no Ocidente dos Welfare State corresponde, basicamente, à demanda por maior igualdade e segurança nas economias capitalistas, Sônia Miriam Draibe (1989) analisa a formação do Welfare State brasileiro, tomando como ponto de partida a década de 1930. A toda essa década e ao início da seguinte corresponde um movimento de criação da base institucional-legal para as políticas sociais:

“A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país” [Draibe, 1989, p. 8].

Nesse período, o Brasil definiu e implementou as bases modernas de seu sistema de seguridade social, as quais permaneceram relativamente intactas até 1966. Diversas reformas no aparelho de Estado consolidaram um Welfare State baseado em políticas predominantemente voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os

---

interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época. Foi criado o Ministério do Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, o que formou as novas bases de uma política de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores. Com orientação a comerciários e industriários, são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho. É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical. As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado [Barcellos, 1983, p. 31].

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento. Do ponto de vista das relações de trabalho, o regime populista do período perseguiu três objetivos básicos: (i) evitar que os movimentos de trabalhadores se tornassem base de apoio para grupos de oposição que reivindicavam mudanças mais profundas na organização da sociedade; (ii) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores se legitimassem como instrumento de reivindicação; e (iii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio, ainda que passivo, do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Em vez de mobilizar, o regime populista buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada”. Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados foram sistematicamente ignorados nesse processo [Malloy, 1979, p. 56].

Na relação estruturada entre o Estado e a classe trabalhadora, convergem os fenômenos do patrimonialismo, cooptação e corporativismo. Um dos elementos fundamentais para essa implantação foi o esquema de proteção social criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana fundamentado no sistema de previdência social. De acordo com Malloy (1979, p. 17), o sistema da previdência social reforçou, por um lado, o padrão geral do poder do Executivo federal e, por outro lado, para a transformação do Estado em um Estado patrimonial moderno. O sistema de previdência social promoveu a rápida expansão do estamento burocrático, tornando-se, logo, uma das fontes mais importantes de emprego público no país.

Ao favorecer o fenômeno do corporativismo, a estrutura de seguridade criada teve o papel de minar a possibilidade de a classe trabalhadora organizar um movimento de oposição autônomo ao regime de capitalismo regulado pelo Estado. A previdência social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os

---

trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente depende do clientelismo do Estado. O sistema contribuiu para a incorporação de importantes segmentos da classe trabalhadora no conjunto de estruturas corporativistas, o que aumentou, em princípio, o poder regulatório do Estado patrimonialista. [Malloy, 1979, p. 71].

O caráter redistributivo do Welfare State depende, em parte, das características organizacionais da burocracia que o suporta. Nos casos em que a burocracia dispõe de autonomia em relação ao governo, há maior possibilidade de que programas redistributivos que vão de encontro aos interesses das classes dominantes sejam implementados. No Brasil, todavia, os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo e, portanto, resistente à idéia de realizar coalizões políticas com determinados setores do movimento de trabalhadores e promover gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos.

O período do Estado Novo (1937/1945) representa a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário do Estado, exemplificado pela promulgação da Lei de Segurança Nacional em 1935, reprimiu a ascensão de movimentos tanto de esquerda quanto de direita e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo referente às políticas sociais. Uma das conseqüências dessa concentração foi o aumento do poder da burocracia nas decisões sobre políticas sociais, enquanto os movimentos de trabalhadores tinham sua organização limitada. Para Malloy (1979, p. 81), essa característica veio criar uma corporação no interior da máquina burocrática voltada para a defesa de seus interesses particulares que, posteriormente, veio a se tornar um dos traços marcantes do Welfare State brasileiro.

Com características particularistas das políticas e sob regime autoritário, a celebração de um “compromisso” no Brasil não teve as mesmas características do observado nas democracias capitalistas analisadas por Vacca (1991), Przerworksy e Wallerstein (1988), Lipietz (1992), Flora e Heidenheimer (1982) e Esping-Andersen (1990). Como a institucionalização do Welfare State no Brasil teve como meta a regulação da força de trabalho em uma indústria de dimensões limitadas, apenas os grupos pertencentes ao núcleo capitalista da economia fizeram parte do compromisso. A base da exclusão dos demais grupos é a satisfação da demanda por força de trabalho (mercadoria do sistema). À medida que a indústria se expande e demanda maior volume de trabalho, aumenta a inclusão de grupos sociais na história do Welfare State brasileiro, independentemente do regime político, como se observa nas décadas subseqüentes à de 1930.

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. De acordo com Malloy, isso representou uma mudança formal no sistema representativo, mas, no que diz respeito à construção do Welfare State, não foram observadas mudanças significativas. Embora o Brasil tenha adotado um regime democrático após 1945, muitas das estruturas corporativas construídas

---

nos anos precedentes permaneceram intactas, especialmente no campo das relações de trabalho, como foi o caso da Previdência Social [Malloy, 1979, p. 83].

Do ponto de vista dos marcos institucionais, o período 1946/1964 é marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático. Nele, o autoritarismo perde espaço, porém o populismo continua sendo o traço fundamental da relação Estado-Sociedade. Para Barcellos (1983), as mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país. Esses requisitos gravitaram em torno de alguns temas básicos:

“Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social” [Barcellos, 1983, p. 89].

O incentivo dos governos populistas à mobilização das massas urbanas em torno dos projetos da burguesia industrial permitiu uma organização e participação política do movimento sindical sem precedentes na história brasileira. Como consequência, foram introduzidas diversas modificações na legislação trabalhista que envolviam questões de organização sindical, direito a greve e tutela do trabalho, além de buscarem atender a algumas reivindicações sociais. A extensão dos benefícios criados por essa legislação, no entanto, era limitada. A previdência, por exemplo, limitava-se a uma fração pequena da população, como pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1  
População Segurada como Porcentagem das  
Populações Economicamente Ativa e Total, 1950-1970

Ano	População Economicamente Ativa	População Total
1950	20,8	6,8
1960	23,1	7,4
1970	27,0	9,0

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE), apud Malloy, 1979, p. 95.

“Draibe (1989) caracteriza o período por avanços nos processos de centralização institucional e extensão dos esquemas de proteção social a novos grupos sociais,

no entanto, no que diz respeito a beneficiários, benefícios e instituições, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado. É possível afirmar, em consonância, que o caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi reduzido. Além da limitação em termos dos grupos atendidos, a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos). Uma das razões para isso eram os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios. Uma parte significativa dos programas (em especial os que não possuíam caráter assistencialista) pressupunha a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia para o sistema, tratando-se, obviamente, de um mecanismo incapaz de romper a inércia das desigualdades” [Malloy, 1979, p. 108].

Os governos militares iniciados em 1964 inauguram a fase de consolidação do sistema, acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, que vai de meados da década de 1960 a meados da década seguinte. Nesse período, são implementadas políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. Baseados em um regime fortemente repressivo, os governos militares restauram muitas das tradições corporativistas do Estado Novo [Barcellos, 1983]. Para Malloy (1979, p. 144), isso representou uma retração do papel dos movimentos organizados de trabalhadores em função de um modelo de desenvolvimento baseado na idéia de que a concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia era um pré-requisito para o crescimento.

A relação entre o padrão de Welfare State e o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil nos governos militares foi objeto de análise por George Martine (1989). Segundo Martine, somente após a tecnocracia ter registrado os êxitos do planejamento no “milagre econômico” o modelo de política social do regime militar começou a ser delineado. Nele, o progresso social seria derivado do crescimento econômico. O modelo de crescimento adotado pressupunha a necessidade de se acumular renda para garantir as bases do crescimento. A redistribuição dessa renda ocorreria posteriormente, por efeito de trickle down. Assim, a repressão a movimentos sociais reivindicatórios tornou-se um dos elementos da estratégia de desenvolvimento nacional. A concentração de renda, no entanto, tem custos sociais pesados. Para compensá-los e garantir a estabilidade política necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista.

O modelo de Welfare State dos governos militares perdeu o caráter populista que mantinha desde o período getulista e assumiu duas linhas definidas. A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que buscavam atender às

---



demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semi-qualificada. Outros tipos de política, que tinham a função de “modernizar” a vida social dos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia (funcionários do Estado, do setor financeiro, trabalhadores da indústria e de setores a ela relacionados), tomando como referência o Welfare State de países desenvolvidos, também foram implementadas conforme uma ótica produtivista: deveriam ser auto-financiadas e, se possível, capazes de gerar excedentes aplicáveis no setor produtivo ou em outras políticas sociais.

A base financeira e administrativa de um aparato estatal centralizado permitiu ações mais abrangentes e complexas no campo social do que as observadas no período getulista. Isso implicou um grande volume de recursos aplicados em políticas sociais, o que estimulou a participação da iniciativa privada:

“Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada” [Martine, 1989, p. 100].

A privatização da política social criou uma tensão entre os objetivos redistributivistas e as necessidades do processo de acumulação. Se, por um lado, favoreceu sua expansão, por outro, tornou-a regressiva, transferindo recursos para estratos de maior renda. Em razão de sua maior capacidade de mobilização política e, portanto, de influenciar as decisões do poder público, esses estratos conseguiram orientar as políticas sociais de modo a atender a seus interesses políticos e particulares, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas [Martine, 1989, p. 107].

Com o uso de uma variante da tipologia de Titmus, o Welfare State brasileiro é classificado por Draibe (1989, p. 10) como meritocrático-particularista-clientelista no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema. Diferentemente de um tipo residual puro, no qual a incapacidade de satisfazer às necessidades por meio dos recursos oferecidos pelo mercado coloca o indivíduo em uma situação “emergencial” e, portanto, merecedor dos serviços sociais; o tipo meritocrático exige para elegibilidade, além da condição (relativa) de “resíduo”, o pertencimento a determinado grupo (como a uma corporação, associação ou forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diretamente para a sustentação das políticas. Logo, como a seguridade não é estendida indiscriminadamente a todos os indivíduos de uma sociedade, os tipos meritocráticos são também particularistas. Tipos meritocráticos-particularistas tendem, no limite, a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indi-

---

víduos com maior dificuldade para satisfazer a suas necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

No período marcado pela criação da base institucional e legal do Welfare State brasileiro, o particularismo se expressava na forma de corporativismo. Da fase de consolidação do sistema em diante, o caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país, manifesto por uma tendência a “feudalizar”, sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas do organismo previdenciário e, principalmente, pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais. A ampliação das políticas assistencialistas favoreceu esse caráter do modelo, mas o clientelismo afetou também a educação e as políticas de habitação e saúde [Draibe, 1989, p. 11].

As diversas modificações ocorridas após a década de 1970 para a universalização do sistema reforçaram seu caráter meritocrático-particularista. O caráter redistributivo do sistema foi reduzido a um conjunto de programas assistenciais, com patamares mínimos muito reduzidos:

“Do ponto de vista da ampliação de direitos sociais e da definição de critérios de acesso e elegibilidade, é certo que *tendências universalizantes* foram sendo introduzidas no sistema. (...) Entretanto, tais tendências universalizantes – que, de fato, disseram respeito principalmente à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais – assim como a expansão massiva do sistema e a oferta de serviços sociais publicamente organizados longe estão ainda de conferir ao sistema brasileiro características do tipo “institucional-redistributivo”, tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista” [Draibe, 1989, p. 12-13].

Até as reformas ocorridas na década de 1980, o Welfare State brasileiro era caracterizado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais [Draibe, 1989, p. 15; 1998a, p. 302]. Essas são características de um sistema de proteção social que não tem pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia. Assim como na fase de surgimento, sua constituição é direcionada à legitimação da ordem política e à defesa dos objetivos estabelecidos pela cúpula do governo e expressa tanto a falta de poder político dos movimentos de trabalhadores em geral quanto a falta de autonomia da máquina burocrática. Nesse período, no entanto, o Welfare State apresenta algum poder de regulação sobre a demanda agregada, pois o modelo de desenvolvimento adotado baseia-se explicitamente em uma segmentação da sociedade em que o mercado dos produtos nacionais coincide com a elite dos beneficiários das políticas.

Limitado pelos objetivos políticos de sucessivos governos, o Estado brasileiro mostrou-se incapaz de distribuir competências e utilizar recursos de maneira impessoal e equitativa. Disso resultaram várias deficiências do sistema, como ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposições de competências, objetivos e clientelas-alvo; regressividade dos gastos sociais; altos custos de implementação e adminis-

---

tração; distanciamento entre formuladores e executores e os beneficiários das políticas; quase total ausência de avaliação dos programas; instabilidade e descontinuidade das políticas; e peso desproporcional dos interesses burocráticos, corporativos e privados nas definições e na dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado [Draibe, 1989, p.15; Draibe,1998a, p. 302].

O início da Nova República, que marca o fim dos regimes militares, foi acompanhado por avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Paradoxalmente, seguiu-se também de retração e desmantelamento das políticas sociais. Nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns foram até mesmo desativados. Martine (1989, p.108) atribui isso a vários fatores:

- (a) a crise econômica causou retração dos recursos para a área social;
- (b) a transição para a democracia em uma estrutura legislativa e executiva montada no período autoritário favoreceu o uso eleitoral das políticas sociais;
- (c) a falta de apoio político impediu a geração de programas de grande impacto social;
- (d) o excesso de expectativas acerca da nova constituição afetaram o rendimento da tecnocracia e sua motivação para trabalhar na área social.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 são denominadas por Fagnani (1997, p.214) de “estratégia reformista”, que se caracteriza pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Para Fagnani, os diversos planos de ação governamental instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. Os principais impulsos reformistas do Executivo Federal, sobretudo no biênio 1985/1986, foram o reforço dos programas emergenciais no campo da suplementação alimentar, a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego na agenda governamental e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais (Draibe op. cit., p. 216). No Legislativo, a principal medida foi a conclusão de parte do processo constituinte com a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, “que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social” (Draibe op. cit., p. 218).

Entretanto, afirma Fagnani (1997, p. 220), esses impulsos foram seguidos por um esvaziamento da estratégia reformista no período compreendido aproximadamente entre 1987 e 1992. A “contra-reforma” conservadora é caracterizada por ampliação do assistencialismo e do clientelismo, paralisação da “estratégia reformista”, desmonte orçamentário e burocrático no campo social e oposição sistemática das forças conservadoras do Executivo à agenda reformista, tanto em sua fase constituinte quanto na regulamentação complementar.

---

A estratégia governamental de política social no período 1990/1992 é caracterizada por um “vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática” resultante de ataques à presença do Estado na vida social [Fagnani, 1997, p. 225]. A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa. Segundo Fagnani (1997, p. 223), “(...) o governo federal subitamente “lavou as mãos” quanto a sua responsabilidade em uma série de programas que vinha gerindo centralizadamente há mais de três décadas”.

A partir de 1993, no entanto, surgem inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas por Draibe (1998a, 1998b, 2000). A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. Essas transformações constituiriam, para Draibe, uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras:

“Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe” (1998b, p. 7).

e ainda:

“De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos” (1998a, p. 309).

Esse perfil é marcado pela visão da assistência social como direito social, universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais. A nova fase das políticas sociais

---

brasileiras seria marcada pela focalização baseada em critérios mais amplos que o da renda individual, o reforço da seletividade e da focalização sem perda do universalismo (com distribuição de benefícios na proporção inversa das carências), redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado e a maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima [Draibe, 1998a, p. 310]. A execução dos diversos programas sociais, porém, ainda é afetada por problemas relacionados à incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos de política:

“Entretanto, principalmente nos planos de organização e capacidades administrativas, são grandes os obstáculos ainda enfrentados pelas políticas: a duplicidade de redes, que reduz potencial de integração local da descentralização; a ausência de políticas e de recursos de capacitação para as funções descentralizadas; a ausência de sistemas de monitoramento, supervisão e controles visando garantir padrões de qualidade dos serviços” [Draibe, 1998b, p. 7].

Há alguma controvérsia quanto aos resultados dos programas sociais brasileiros na década de 1990. Peliano, Resende e Beghin (1995) veem a articulação entre os diversos programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real de alguns programas governamentais, mas essa posição foi alvo de contestações como a de Suplicy e Neto (1995). Fagnani (1999) destaca que, apesar de possuir um discurso distributivista, o governo federal conduz, na segunda metade da década, as políticas sociais de forma incompatível com medidas de ajuste macroeconômico, fazendo que avanços na área social fossem minados por políticas econômicas. Cohn (2000, p. 2), por sua vez, é cética em relação a mudanças no padrão de proteção social brasileiro. Sua tese é de que aquilo que o governo brasileiro concebe como inovações e reformas setoriais ocorridas na segunda metade da década de 1990

“(...) se configuram como um simples (porém grave) desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres”.

Essa controvérsia também atinge assuntos relacionados à organização da prestação de serviços sociais. Como a capacidade de prestação de serviços sociais dos governos subnacionais é muito diversificada, a descentralização das políticas sociais pode diminuir a chance de atuação sobre desigualdades regionais, pois reduz a capacidade de transferências federais para as regiões mais pobres. Souza (2000, p. 18) indica que, nos casos da saúde e da educação, que depois da previdência são as principais áreas de gasto social, a descentralização foi feita sem uma avaliação adequada da capacidade administrativa e financeira dos municípios para a prestação desses serviços.

É ainda difícil avaliar em que medida incrementos organizacionais têm impacto efetivo nas políticas sociais no Brasil. Mudanças no processo de produção de bens e

---

serviços sociais, como, por exemplo, os de descentralização ou articulação institucional, podem ter pouco ou nenhum efeito real sobre as condições de vida da população. Tudo indica, porém, que melhores processos de produção têm maiores chances de gerar produtos melhores e, portanto, que essas melhorias têm boas possibilidades de se converterem em benefícios reais para a população.

Do ponto de vista da relação com as macroestruturas econômicas, a evolução das políticas sociais no Brasil, assim como em outros países da América Latina, pode ser relacionada a dois modelos de desenvolvimento: o modelo de substituição de importações se inicia por volta da década de 1930 e persiste até a década de 1980, quando o desenvolvimento da região passa a se dar conforme o modelo pós-ajuste. Na fase de substituição de importações, o Estado assumiu papéis de regulação, intervenção, planejamento, empreendimento e assistência social para sustentar um modelo de desenvolvimento voltado para dentro cujo motor era o mercado interno. Nesse período, as políticas sociais ajudaram a criar e a consolidar uma classe média com poder de compra suficiente para garantir demanda aos produtos manufaturados internos, muitas vezes agravando desigualdades preexistentes na distribuição da renda.

No período pós-ajuste, os objetivos de equilíbrio e manutenção da economia, redução da inflação, desestatização, orientação aos mercados externos (aumentos de exportação), aumento da competitividade industrial, redução das barreiras comerciais e modernização do aparelho de Estado e do sistema financeiro norteiam as políticas públicas. Essa nova fase de desenvolvimento requer a incorporação de novas tecnologias e, portanto, força de trabalho qualificada e flexível. Com isso, os trabalhadores devem enfrentar maior rotatividade nos empregos e um Estado mais austero, o que exige novos paradigmas de política social para o grupo de países da América Latina no qual se inclui o Brasil [Franco, 1998, p.10].

Grande parte das mudanças organizacionais ocorridas no Welfare State brasileiro é compatível à descrição da nova fase de desenvolvimento feita por Franco. É possível, no entanto, que uma ênfase excessiva na descentralização e na focalização das políticas acabe criando vazios institucionais em alguns casos e superposição de políticas em outros. Pinheiro (1995, p. 88) aponta também para a possibilidade de a focalização das políticas ser usada com fins eleitoreiros. Mudanças institucionais normalmente implicam custos diversos e o preço do ajuste da máquina do Estado à nova configuração de políticas sociais sob pressões de cortes nos gastos do governo vem se traduzindo em impactos negativos na provisão de benefícios sociais aos grupos mais vulneráveis da sociedade a curto prazo, como sugere Fagnani (1999). Não existe uma indicação clara, portanto, de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras ocorridas ao longo da década de 1990 estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do Welfare State brasileiro na direção de um modelo mais distributivo.

---

## 4 CONCLUSÕES

As teorias criadas para explicar o surgimento e o desenvolvimento do Welfare State nos países industrializados da América do Norte e da Europa Ocidental são instrumentos úteis para o entendimento do caso brasileiro. Devidamente ajustadas às peculiaridades locais, inclusive com a incorporação do setor externo como elemento explicativo, essas teorias fornecem um mapa de variáveis relevantes que pode ser utilizado para estabelecer contrastes entre o Brasil e os países desenvolvidos.

Nos países industrializados, o Welfare State cumpriu um papel importante de regulação da demanda agregada. Nesses países, a geração dessa demanda dava-se pelo aumento da capacidade de consumo das famílias e pelos gastos sociais do governo. Não há evidências de que esse tenha sido o principal papel do Welfare State no Brasil. Fundamentalmente preocupado com os efeitos dos mercados externos na economia nacional, a disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infra-estrutura, o Estado brasileiro utiliza, ao menos até a década de 1990, as políticas sociais como um instrumento de legitimação da ordem política e social e fornecimento de mão-de-obra assalariada à indústria.

O caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.

A partir da década de 1990, o Welfare State brasileiro passa por diversas mudanças de caráter organizacional. Não é possível ainda avaliar se essas mudanças têm impacto positivo sobre os produtos das políticas sociais. Mudanças institucionais implicam custos e é possível que, em um contexto de pressões para cortes nos gastos do governo, o preço do ajuste da máquina do Estado à nova configuração das políticas sociais seja, a curto prazo, maior do que os benefícios auferidos. Até o momento, não é possível afirmar que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais no Brasil ocorridas ao longo da década de 1990 resultarão, necessariamente, em um modelo de Welfare State efetivamente mais distributivo.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- COHN, Amélia. *Gastos Sociais e Políticas Sociais nos Anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A Política Brasileira de Combate à Pobreza*. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998a. v. 2.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: saúde e educação fundamental*. Santiago: CEPAL, 1998b. Série Reformas de Política Pública.
- \_\_\_\_\_. *As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v.4.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- FAGNANI, Eduardo. *Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92*. *Economia & Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: notas sobre o período 1993/98*. *Economia e Sociedade*, n.13, p. 155-178, dez. 1999.
- FLORA, Peter, HEIDENHEIMER, Arnold J. *The Historical Core and the Changing Boundaries of the Welfare State*. In: FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. J. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Publishers, 1982.
- FRANCO, Rolando. *Social Policies in Transitional Societies: is the Latin American experience usefull?* In: FRANCO, R., GERSTENFELD, P., COHEN, E. *Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies*. ECLAC. p.7-24. Santiago. 1998.
-



- KING, Desmond S. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-estar em Democracias Industriais Avançadas. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em *Theory and Society*, v. 16, n. 6, nov. 1987.
- LIPIETZ, Alain. *Towards a New Economic Order: postfordism, ecology and democracy*. New York: Oxford University Press, 1992. Publicado originalmente sob o título *Chosir L'audace*. La Découverte, 1989.
- MALLOY, James M. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979.
- MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.
- OFFE, Claus, LENHARDT, Gero. Social Policy and the Theory of the State. In: OFFE, Claus e KEANE, John (Eds.). *Contradictions of the Welfare State*. Massachusetts: MIT Press, 1990a. 4 ed. Publicado originalmente em Ferber e Kaufman, F.X. (Eds.). *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 19, p. 98-127, 1977.
- PELIANO, Ana M., RESENDE, Luís F., BEGHIN, Nathalie. *O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun./dez. 1995.
- PINHEIRO, Vinícius C. *Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun./dez. 1995.
- PIORE, Michael J., SABEL, Charles F. *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*. Basic Books. 1984.
- PRZERWORSKY, Adam, WALLERSTEIN, Michael. O Capitalismo Democrático na Encruzilhada. *Novos Estudos*, n. 22, out. 1988. Publicado originalmente em *Democracy*, jul. 1982.
- RUESCHENMEYER, Dietrich, EVANS, Peter. The State and Economic Transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter, RUESCHENMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SOUZA, Celina. *Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: tendências recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.
- SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. *A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o Caso dos Países Subdesenvolvidos*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 695)
-

SUPLICY, Eduardo M., NETO, Basileu A. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12. jun./dez. 1995.

VACCA, Giuseppe. Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Publicado originalmente em *Tra Italia e Europa: politiche e cultura dell'alternativa*, Franco Angeli, 1991.

WEIR, Margaret, SKOCPOL, Theda. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, Peter, RUESCHENMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

---



**MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO**

