

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PERSPECTIVAS POLÍTICO-SOCIAIS DO WELFARE STATE NO BRASIL  
ENTRE OS ANOS 30-90

CURITIBA  
2012

ELI CORDEIRO JUNIOR

PERSPECTIVAS POLÍTICO-SOCIAIS DO WELFARE STATE NO BRASIL  
ENTRE OS ANOS 30-90

Trabalho apresentado para obtenção do título de Especialista junto ao programa de pós-graduação Lato Sensu, do departamento de Ciências Sociais, curso de Especialização em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Dr<sup>o</sup>. Emerson Urizzi Cervi

CURITIBA  
2012

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>04</b>
<b>2 O CONCEITO DE “WELFARE STATE”.....</b>	<b>05</b>
2.1 Entendendo o fenômeno “Welfare State”.....	07
<b>3 “WELFARE STATE” NOS ESTADOS EUROPEUS – PÓS II GUERRA..</b>	<b>13</b>
3.1 Regime Liberal.....	13
3.2 Regime Corporativista.....	14
3.3 Regime Social-Democrata.....	15
<b>4 “WELFARE STATE” NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>26</b>

## RESUMO

O conceito de “*Welfare State*” ou Estado de bem-estar social, pode ser entendido como um conjunto de benefícios e serviços sociais de abrangência universal, promovidas pelo Estado com o objetivo de garantia equilibrada entre o avanço das forças do mercado e a estabilidade social, fornecendo a sociedade benefícios que assegurem um padrão de vida mínimo, para que se possa combater os efeitos destrutivos da estrutura capitalista. No Brasil as experiências político-sociais entre os anos de 1930 a meados de 1990 apenas ensaiara uma espécie de “*Welfare State* brasileiro”. Considerando o exposto acima, o presente estudo procurou uma aproximação ou tentativa de entender melhor o Estado de bem-estar social, analisando sua origem, experiências europeias e suas principais características, através destas confrontando-as a alguns pontos e comparando-os com o “caso brasileiro de *Welfare State*”. Como resultado, verificou-se que as políticas sociais no Brasil a partir da década de 30, se ergueram com o princípio do mérito (meritocracia), dimensão clientelista (clientelismo) e reproduzindo um sistema de desigualdades, logo, o sentido redistributivo e igualitário típicos de um “*Welfare State*” por excelência, estiveram pouco presente, apenas na educação obrigatória/gratuita e na saúde em atendimentos de urgência.

Palavras-chave: Políticas Sociais, Estado de bem-estar social no Brasil, meritocracia e clientelismo.

## 1 INTRODUÇÃO

O conceito de “*Welfare State*” pode ser entendido como um conjunto de benefícios e serviços sociais de abrangência universal, promovidas pelo Estado com o objetivo final de garantia harmônica entre o avanço das forças do mercado e a estabilidade social, fornecendo a sociedade benefícios sociais que assegurem e mantenham mínimos materiais e padrão de vida que possam enfrentar os efeitos destrutivos da estrutura capitalista.

A expressão “*Welfare State*”, foi muito utilizada como contraponto às concepções liberais do século XIX, de Estado vigilante, preocupado em assegurar com uma institucionalidade jurídica o direito à propriedade. Pode-se afirmar que o termo só tomaria importância no período pós-II Guerra Mundial. Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade. (GOMES, F. G., 2006).

Perspectivas político-sociais do “*Welfare State*” no Brasil entre os anos 30-90, não sugere alusões ou tendências militantes sobre ideais (melhores ou piores) de “*Welfare States*”, se o fizesse, estaria levando a resultados muito equivocados, como afirmou Esping-Andersen (1991), tentaremos mostrar que as mudanças e reformas político-sociais apenas ensaiaram e apontaram à tendências universais de inclusão e proteção social, porém longe de um “*Welfare State*” nos moldes europeus.

Primeiramente será apresentado o conceito teórico e o entendimento do que se pode chamar de “*Welfare State*”. Em seguida, mostraremos a aplicação deste em países europeus após a segunda guerra mundial e por fim, levaremos a análise para uma espécie de “*Welfare State*” Brasileiro. Nesta fase discutem-se, as mudanças e reformas que apontaram em direção da criação de um sistema de proteção típico da construção de um Estado de bem-estar social principalmente a exemplos das experiências de países do continente europeu.

## 2 O CONCEITO DE “WELFARE STATE”

O termo “*Welfare State*” possui variações conforme as correntes teóricas a que se enquadram. Como o objetivo deste trabalho não está preso a um tipo ideal de corrente ou mesmo tendência militante de explicação *una* do fenômeno, optamos por um dossiê resumido dos múltiplos aspectos de análise conceitual para o fenômeno estudado, garantindo assim maior proximidade técnica/científica das múltiplas explicações deste objeto de estudo.

Pelo princípio do Estado de bem-estar social, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até a morte, ao conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, assistência médica gratuita, auxílio ao desempregado, garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos, etc. (Estado de bem-estar social, 2012)

Segundo Outhwaite e Bottomore<sup>1</sup> (1996 citado por GOMES, F. G., 2006) afirmaram que a expressão Estado de bem-estar foi inicialmente difundida pela Inglaterra pelos meios jornalísticos e somente um período de tempo mais à frente os meios acadêmicos e científicos se preocuparam em absorver essa categoria e entender os movimentos concretos que lhe davam sustentabilidade.

De acordo com Gough<sup>2</sup> (1996 citado por ARRECHT, 1995) Para este autor, há, no interior do aparelho de Estado, espaço para que a luta de classes, a qual se expressa sob a forma de lutas sociais, possa dar origem a programas que melhoram as condições de vida da classe trabalhadora. Esta visão conflitualista do aparelho de Estado permite ao autor diferenciar um segundo e importante elemento explicativo na origem do “*Welfare State*”. A capacidade de pressão da classe trabalhadora. Para Gough (1979, p. 58), “o papel de pressão das classes subordinadas, e outros grupos organizados de pressão a elas

---

<sup>1</sup> OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

<sup>2</sup> GOUGH, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan Press, 1979.

associados, é de reconhecida importância na explicação da introdução das medidas de welfare.”.

Em resumo, para explicarmos a origem do fenômeno do *welfare state*, nos termos de Ian Gough, é necessário considerá-lo como um fenômeno do modo de produção capitalista. De um lado, seus limites estão postos pela dinâmica de acumulação de capital e pelas estratégias destinadas a preservá-la. De outro lado, os programas sociais tem sua origem na força e forma de pressão da classe trabalhadora organizada que, na defesa de seus interesses de classe, coloca crescentemente novos desafios à dinâmica da exploração de classe... (ARRECHT, 1995, p.44).

Resumidamente Marineide (1994) em seu trabalho “Considerações teóricas sobre o surgimento do “Welfare State” e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar “nos contempla com breves resumos de definições, vejamos: Conforme afirmou Fleury<sup>3</sup> (1994 citado por WIECZYNSKY, Marineide) (TITMUS:1974), vê as medidas de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirmando que esta mesma sociedade foi quem gerou os problemas sociais. (WILEMSKI:1975), diz que o Welfare State é de responsabilidade estatal, é uma proteção social mínima, em níveis básicos de renda, e estes devem ser vistos como direito e não como caridade. (MARSHALL:1965) , relaciona o estado de bem-estar com o capitalismo. Acredita que sua essência está no sistema econômico e social como num todo. (BRIGGS:1961), tem sua teoria fundamentada do Estado moderno, afirma que o Welfare State surge por três razões básicas: garantia de renda mínima as famílias, dar segurança as famílias nas “contingências sociais: (doença/velhice) e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais. (O’CONNOR:1977), enfatiza que as políticas sociais estão relacionadas com a acumulação e legitimação exercidas pelo Estado capitalista. (ESPING-ANDERSEN:1980), aponta que o Welfare State é o fruto das lutas de classes, ou, mais amplamente, é uma articulação das políticas

---

<sup>3</sup> FLEURY, Sonia. Em busca de uma teoria do Welfare State. IN: Estado sem cidadãos. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994, p.101-118.

redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social. (FLORA & HEIDENHEIMER:1981), tem um posicionamento durkemiano, vendo o Welfare State como uma resposta as crescentes demandas por segurança socio-econômica da sociedade industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e da perda das funções de segurança das famílias na comunidade. (ALBER: 1991), designa que as políticas de proteção social são necessárias para promover a integração das sociedades devido a modernidade.

## 2.1 Entendendo o fenômeno “Welfare State”

Para que seja possível nossa análise, iremos aqui assinalar 3 aspectos comuns entre estas definições, a) ação estatal na organização e implementação das políticas sociais, b) relação entre Estado e mercado e c) noção de substituição de renda, segundo Draibe (1993), estes aspectos gerais poderiam ser categorizados da seguinte forma:

“Primeiramente, a referencia à ação estatal na organização e implementação das políticas sociais, independente do grau em que se efetiva a participação do estado em cada uma delas. Em segundo lugar e em decorrência, está envolvida na concepção de “Welfare State” uma determinada relação entre o Estado e o mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento assim como os resultados socialmente adversos do segundo. Em terceiro lugar está a noção de substituição de renda, quando esta é perdida temporária ou permanentemente, dados os riscos normais próprios das economias de mercado: a perda da capacidade de trabalho por condições de velhice, doença, maternidade, ou na situação de desemprego.(...)” (DRAIBE, 1993, p.07).

Além dos três aspectos citados pela autora, a mesma afirma sobre a manutenção ou integração de renda destinada a um patamar mínimo considerado satisfatório no atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e das famílias, contemplando-se aqueles que estão fora do mercado de trabalho ou a ele marginalmente incorporados. As políticas de “Welfare” têm



como referencia o conjunto dos cidadãos e estes tem nelas a garantia do exercício de um direito e não de ações benevolentes do Estado. Estes direitos seriam traduzidos em Direitos sociais, como alimentação, atenção à saúde, educação e a habitação.

No Brasil o sentido de Estado protetor ou mesmo Estado de bem-estar social é manifestada no plural através de Políticas Sociais, para tratarmos destas na perspectiva do fenômeno “*Welfare State*”, objetivo central deste trabalho, não poderíamos usar definições gerais como ponto de partida. “Mas seria então, possível examinar a intervenção social do Estado brasileiro, por mais restrita e desvirtuada que seja, sobre aquelas categorias?”. (DRAIBE, 1993). Para resposta desta questão será utilizada a corrente teórica referente às formas ou padrões do Estado de bem-estar social, ou às modalidades estruturais e de funcionamento do “*Welfare State*”.

Existe certa predominância de consenso tanto dos Durkheimianos, Weberianos ou Marxistas de que pelo menos no âmbito europeu, o crescimento do “*Welfare State*” moderno pode ser entendido como uma resposta a dois processos fundamentais: expansão do Capitalismo após a Revolução Industrial e as democracias de massas do século XIX. Mas o “*Welfare*” é bem mais do que resultado da democracia de massas, ele se constitui pela transformação da estrutura, funções e legitimidade do próprio Estado. Para Ewald (1988) é o Estado mesmo que se transforma. Segundo Flora e Heidenheimer (1981), o que está por baixo dos movimentos políticos de transformação do Estado é o processo de expansão capitalista.

Para o Marxismo o “*Welfare*” é uma resposta das lutas de classes e das crises cíclicas do próprio sistema capitalista. Logo, justifica o porquê de sua história ter inicio nos fins do século XIX, com os problemas advindos dos eleitos do ciclo econômico sob as condições de vida dos trabalhadores e intensificação dos conflitos de classe. O “*Welfare State*” é o fruto das lutas de classes, ou, mais amplamente, é uma articulação das políticas de redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Estudos históricos sobre o Estado de bem-estar social Flora e Heidenheimer (1981), apontam para os seguintes problemas que definições genéricas não podem responder, tais como: 1-Não foram países europeus mais avançados e democraticamente e capitalistas que primeiro desenvolveram as instituições políticas do “Welfare State” moderno;2-Estados fascistas não destruíram as estruturas do Estado de bem estar social, pelo contrario, até o desenvolveram;3-A URSS pós 1917, criou instituições similares mesmo sem capitalismo e democracias de massa. (FLORA E HEIDENHEIMER,1981)

Podemos concluir conforme o entendimento de Flora e Heidenheimer (1981) que o “*Welfare State*” parece com um fenômeno mais geral de modernização não exclusivamente vinculado ao capitalismo e democracias de massa ou uma versão democrático-capitalista. Este posicionamento durkheimiano, vê o este fenômeno como uma resposta as crescentes demandas por segurança socioeconômica da sociedade industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e da perda das funções de segurança das famílias na comunidade (FLORA & HEIDENHEIMER, 1981).

Segurança e igualdade são dimensões fundamentais do Estado de bem-estar social. Igualdade supõe um sistema igualitário na alocação de recursos, produtos e serviços.

“(…) É por responder a este tipo de demanda por igualdade que podemos perceber o sentido das políticas de “Welfare” de garantia de renda mínima (sob forma de assistência aos pobres, solário mínimo, pensão social, instrução obrigatória, serviços sociais, etc...), distintas de esforços redistributivos em sentido estrito (o imposto progressivo sobre a renda, por exemplo). Responder a demanda por igualdade de oportunidade (o exemplo mais claro é o desenvolvimento da educação secundária compreensiva, mas também os programas de seguros sociais proporcionais a renda) significou, entretanto, implicitamente, a legitimação de desigualdade: enfatizando o mérito reforçam-se as bases de sua definição – as diferenças de renda e de condições sociais.” (DRAIBE, 1993, p. 11).

Então, as dimensões de segurança e igualdade se contradizem na ótica do Estado de bem-estar. Partindo do princípio que os mais pobres são aqueles mais inseguros, com a face da meritocracia capitalista, estaríamos aderindo para a estabilização da desigualdade.

Flora (1981) através de 3 variáveis do desenvolvimento econômico, a) industrialização e urbanização no contexto capitalista da produção; b) pressão versus ações defensivas do sistema político através das instituições do “*Welfare*” e c) extensão do sufrágio característica do regime político, afirmou que estas produzem efeitos que convergem para explicação da emergência dos “*Welfare States*”, assim como respondem pelas características que as diferenciam em si.

Entraremos agora para análise de autores que examinam características mais permanentes dos distintos modelos de “*Welfare*”. Começando por Titmus (1974), que vê as medidas de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirmando que esta mesma sociedade foi quem gerou os problemas sociais. Este autor possui uma tipologia clássica nos estudos comparativos sobre os Estados do bem-estar social, segundo o autor é possível delinear 3 modelos ou padrões de política social:

1. RESIDUAL: Neste modelo a política social se aplica na satisfação das necessidades (família, parentescos e mercado), quando estes estão em condições de resolver suas exigências individuais, então, a intervenção neste caso possui um caráter temporariamente limitado e cessa com a eliminação da situação emergencial. EUA e Inglaterra, segundo o autor, são bons exemplos do modelo residual.
2. MERITOCRÁTICO-PARTICULARISTA: Cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades neste modelo, mediante trabalho, mérito, performance profissional e produtividade. A política social corrige as ações do mercado intervindo apenas parcialmente, é somente complementar as intuições econômicas.
3. INSTITUCIONAL REDISTRIBUTIVO: Neste o sistema de “*Welfare*” é voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais garantidos a todos os cidadãos, são assim cobertos e protegidos

segundo critérios mais universalistas, assegurando mínimos definidos de necessidades, condições de vida, prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e educação. Contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Países escandinavos exemplificam este modelo. (TITMUS, 1974).

Na classificação de Titmus (1974), podemos dizer que o conceito estaria comprometido pelos “males esquemáticos”, ou seja, da inevitável restrição no número de variáveis tidas na sua construção. Fica fácil identificar nesta classificação do autor, as variáveis *Estado-mercado* de um lado e de outro os *destinatários das políticas* apenas não havendo outras características que permitam aspectos mais qualitativos do perfil institucional dos vários “*Welfare*”.

Outra discussão desta tipologia é feita por Ugo Ascoli, no trabalho de Draibe (1993), este autor retifica o modelo de Titmus acrescentando o clientelismo e corporativismo no modelo Meritocrático-particularista.

“(...)Segundo sua argumentação, há sistemas - e este parece ser o italiano – que ainda que respeitando as principais diferenças sócio-econômicas criadas pelo mercado, tendem a subordinar os principais mecanismos públicos de distribuição dos recursos à lógica clientelista que parece regular, em geral o funcionamento do sistema político. Este tipo, no qual os partidos tendem a monopolizar parte importante do acesso aos recursos públicos, distinguem-se de um outro, no qual são principalmente as organização de interesses corporativos que dispõem daquele “quase-monopólio”.(...)” (DRAIBE, 1993, p. 16).

Segundo Ugo existem sistemas (parece ser o italiano) ainda que respeitando as diferenças sócio-econômicas vindas do mercado, tendem a subordinar os mecanismos públicos de distribuição de recursos na lógica do corporativismo e clientelismo, este parece regular em geral o funcionamento do sistema político, além é claro das características inerentes à definição de Titmus (1974), segundo o modelo Meritocrático-particularista.

A seguir mostraremos o esboço que propõe e complementa o modelo de Titmus sugerido por Ugo Ascoli (FIGURA 1):

## TIPOS DE "WELFARE STATES"

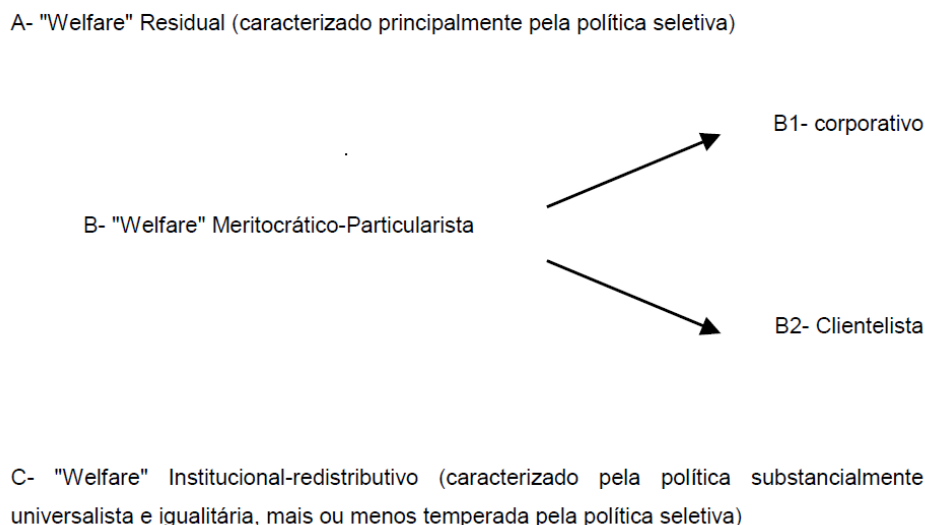


FIGURA 1 – TIPOS DE “WELFARE STATES” FONTE: DRAIBE (1993)

Ao tentarmos aproximar o caso brasileiro para algum modelo de “*Welfare State*”, poderíamos pensar no “Meritocrático-particularista”, sugerido por Titmus (1974), uma vez que cada um resolve suas próprias necessidades, mediante trabalho, mérito, desempenho profissional e produtividade. Todavia, a inexistência de abrangência universal dos mínimos sociais<sup>4</sup>, mostra-se grave quando se sabe ser bastante frágil o mecanismo redistributivo<sup>5</sup> no que tange as transferências sociais, distanciando assim o caso brasileiro deste modelo.

Agora com o entendimento de alguns instrumentos teóricos que explicam o “*Welfare State*”, ou mesmo dos mais relevantes trabalhos sobre este fenômeno, podemos partir para a análise das experiências deste nos países europeus pós-segunda guerra mundial.

<sup>4</sup> A discussão sobre mínimos sociais foi incorporada pela primeira vez no Brasil, no processo de elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 de 7 dezembro de 1993, conforme seu primeiro artigo: A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

<sup>5</sup> As políticas públicas redistributivas consistem em redistribuição de “renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos” (Azevedo, 2003, p. 38).

### 3 “WELFARE STATE” NOS ESTADOS EUROPEUS – PÓS II GUERRA

As experiências de um Estado de bem-estar social se deram em países da Europa e só a partir do pós-segunda Guerra Mundial. Estas assumiram diferentes configurações em razão das diferentes realidades de cada nação. De acordo com Sping-Andersen (1990), existem distintos traços das múltiplas experiências constitutivas do sistema de Estado Mínimo. Três são tratados por este autor: O “Liberal”, “Corporativistas” e o “social-democrata”. A seguir iremos a uma breve explicação dos regimes de “*Welfare State*” sugeridos pelo autor:

#### 3.1 Regime Liberal

No primeiro modelo (liberal), predomina a assistência aos comprovadamente pobres com reduzidas transferências universais. A reforma social é limitada pelas normas liberais da ética do trabalho. O Estado, incentiva o mercado ao garantir apenas o mínimo dando subsídios para previdência privada. Nesse modelo podem-se incluir os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Segundo Gomes (2006), neste modelo (liberal/*laissez-faire*), o papel do Estado restringiu-se, no geral, ao fornecimento de benefícios mínimos, direcionado quase que exclusivamente aos indivíduos ou famílias de rendimento muito baixo.

- *regime ou modelo liberal*: predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha. Tratam-se de países nos quais os movimentos operários são fracos eleitoralmente e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade. Contrariamente ao modelo social-democrata, as políticas sociais no regime liberal são desenhadas de modo a maximizar o status de mercadoria do trabalhador individual. As políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via testes-de-meios, de modo a distinguir os beneficiários, segundo um

critério caro aos padrões liberais: o mérito. Financiadas basicamente com base na contribuição individual e vinculando contribuição a benefício, tais regimes tendem a estabelecer estreitos limites para a intervenção estatal e máximo escopo para o mercado na distribuição dos serviços. Ainda que se possa ter sob tais regimes princípios universalistas, trata-se fundamentalmente de universalizar as oportunidades -- e não os resultados --, de modo a estimular a capacidade do indivíduo de auto-protoger-se. (ARRECHT, 1995, p.51).

Podemos concluir que o modelo liberal tem predominância em países de origem anglo saxônica, nestes países (como vimos acima) os movimentos operários são fracos eleitoralmente devido ao impulso burguês que constituiu a sociedade. Neste modelo liberal o papel das políticas sociais são voltadas a maximização da mercadoria mediante ao trabalho individual, logo, há maior escopo ou máximo escopo para o mercado nas distribuições de serviços. Este tipo de dinâmica, (em tese) estimularia os indivíduos a autoproteção.

### **3.2 Regime Corporativista**

O segundo modelo (Corporativista), reúne nações como a Alemanha, Áustria, França e Itália. Neste, o Estado bem atendeu a estrutura de classe “pós-industrial”. Existe um forte compromisso do Estado preocupado com seguridade social, oferecendo proteção ao indivíduo ou família. Para Gomes (2006), este modelo constitui um sistema com fortes características de compromisso estatal. A seguridade social neste modelo tem uma preocupação muito mais elevada com a segurança do indivíduo ou a família e a estabilidade, do que com a promoção da igualdade econômica e social entre os cidadãos.

- *regime ou modelo conservador*: este modelo seria predominante na Europa continental, em países como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália. Tratam-se de países nos quais a Igreja teve um poderoso papel nas reformas sociais e onde o absolutismo era forte, sendo portanto lentamente abolido; países, portanto, nos quais a revolução burguesa foi fraca, incompleta ou mesmo ausente. Mercado

pela iniciativa estatal, este modelo favoreceu um ativo intervencionismo estatal destinado a promover lealdade e subordinação ao Estado e deter a marcha do socialismo e do capitalismo. Presente em países onde os movimentos operários foram influenciados pelo catolicismo, tais sistemas de proteção são fortemente marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional. A promoção de marcadas diferenças de *status* na distribuição das contribuições e benefícios estaria submetida ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora. Em vários países, o legado conservador representou um forte obstáculo às reformas de orientação socialdemocrata, quando este partido veio a assumir o poder; por exemplo, no caso da Alemanha e Áustria. (ARRECHT, 1995, p.50).

Poderíamos localizar o regime conservador na Europa continental, onde a Igreja teve papel chave nas reformas sociais e também onde existia forte pressão absolutista. Este modelo tem forte iniciativa estatal, proporcionando uma espécie de subordinação ao mesmo, são marcados por corporativismo e esquemas de estratificação ocupacionais. O legado conservador foi um obstáculo à reformas de orientação socialdemocrata na época em que este partido assumiu o poder a exemplos de Áustria e Alemanha.

### **3.3 Regime Social-Democrata**

Já no terceiro modelo podemos citar a Suécia e Dinamarca, nestes o princípio de universalismo dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. O regime “social-democrata” nestas nações foi força dominante por trás das reformas sociais. Este “*Welfare State*” buscou promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas. A proporção dos gastos até os mais altos da classe média seguiam os serviços de benefícios compatíveis até mesmo para esta classe. Outro aspecto marcante foi o de que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.



A “Social-democracia” na Suécia e Dinamarca é o “Welfare State” social democrata por excelência, fortemente desmercadorizante e universalista, e mesmo assim tem amplitude para atender expectativas diferenciadas. Existe uma total incorporação das camadas a um sistema universal de segurança.

Uma das características mais notáveis deste regime seria a fusão entre trabalho e serviço social. Existe uma dependência do pleno emprego para sua concretização. O direito do trabalho estaria no mesmo status que o direito de proteção à renda. A lógica do bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso maximizar os rendimentos e minimizar os problemas sociais. Logo, para que isso ocorra é preciso o maior número de pessoas no trabalho e o mínimo na dependência de transferências sociais. Segundo Mishra<sup>6</sup> (1996 citado por GOMES, 2006) "na noção de solidariedade e cidadania sociais". Os países que apresentaram características nesse sentido foram os escandinavos, principalmente a Suécia e a Dinamarca. Esses países desenvolveram uma visão mais empresarial, enfatizando a igualdade e segurança social, "relacionados com acordos coletivos centralizados e as fortes políticas intervencionistas no mercado de trabalho".

- regime social-democrata: desenvolvido fundamentalmente no norte da Europa e, mais especificamente, nos países escandinavos. Nestes, o movimento operário foi capaz de traduzir seus objetivos históricos em políticas sociais de um certo tipo, dado que foi capaz de expressar-se politicamente através de partidos socialdemocratas, os quais mantiveram o controle parlamentar por significativos períodos de tempo. Países nos quais os partidos não-socialistas tendem a fracionar-se e nos quais os socialistas foram capazes de forjar alianças com a pequena burguesia e com os proprietários rurais, conseguiram implementar políticas sociais caracterizadas pelos princípios social-democratas. O welfare state assim construído, caracterizar-se-ia por um sistema de proteção social abrangente, com cobertura universal, e com benefícios, garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de

---

<sup>6</sup> MISHRA, R. O bem-estar das nações. In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.). *Estado contra mercados*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 359-377.

assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito. (ARRECHT, 1995, p.50).

A vasta literatura sobre “*Welfare State*” ao examinar comparativamente os processos históricos de formação destes em diversos países, conheceu diferentes padrões que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados de bem-estar social. Condições históricas distintas em variações complexas de proteção social no que tange a relações de inclusão ou exclusão, aspectos redistributivos e finalmente no que diz respeito às relações com o sistema político que está enraizado nos modelos de “*Welfare State*”.

Os estudos comparativos tem revelado que o fenômeno pode ser mais universalista, institucionalizado e estatizado, em alguns casos, ao passo que, em outros se mostra mais privatista e residual; em uns mais generosos na cobertura e diversificação de benefícios, em outros mais seletivos e assistencialistas. Em alguns países é mais intenso o mecanismo de dinâmica político-partidária e eleitoral, enquanto que em outros é mais politizado e clientelista; em determinados casos e padrões, foi capaz de praticamente exterminar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos; em outros ainda, tem deixados relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou, as camadas mais pobres da população.

Em geral os sistemas de despesas tendem a ser financiados por contribuições sociais de empregados e empregadores, existe grande variação quanto ao peso destas contribuições conforme os países ou grupo de países. As despesas tenderam a uma elevação continua desde o pós-guerra, na maioria das vezes relacionadas principalmente a aposentadorias, pensões, saúde e mais recentemente com esquemas de seguro desemprego.

No plano institucional, Draibe (1993), a montagem do aparelho burocrático-administrativo de sustentação das políticas sociais obedeceu a lógicas diferentes e por isso mesmo seus atuais perfis variam muito de país para país.

De acordo com Sping-Andersen (1990), não existe um único caso puro de “*Welfare State*”, apesar desta falta de pureza, se os critérios essenciais para defini-lo têm a ver com a qualidade dos direitos sociais, com a estratificação social e com o relacionamento entre Estado, mercado e família, então, o mundo compõe-se de aglomerados distintos de regimes. Comparar os *Welfare states* no julgamento de melhor ou pior levaria a resultados muito equivocados.

Flora e Heidenheimer (1981), tem um posicionamento durkheimiano, vendo-o como uma resposta as crescentes demandas por segurança socioeconômica da sociedade industrial, devido ao aumento da divisão do trabalho, à expansão dos mercados e da perda das funções de segurança das famílias na comunidade, ou seja, é o processo de expansão capitalista que subjaz aqueles movimentos políticos de transformação do Estado.

Já temos base teórica e os exemplos clássicos dos modelos de “*Welfare States*” europeus, logo iremos utilizar alguns instrumentos teóricos e analíticos desta literatura já citada, juntamente com o mecanismo de análise de Sonia Draibe (1993) para reflexão sobre as características das políticas sociais brasileiras durante os anos de 30 a 90, tentando verificar como se apresentam os seguintes aspectos: Igualdade/desigualdades; redistribuição/critérios meritocráticos; Universalismo/Clientelismo; Graus de segurança/insegurança sociais. (DRAIBE, 1993)

No tópico seguinte, as características gerais, perspectivas político-sociais e legais do padrão brasileiro de Estado de bem-estar social serão analisadas juntamente com a divisão cronológica de uma espécie de “*Welfare State*” brasileiro, como sugerido por Draibe (1988;1993).

#### 4 “WELFARE STATE” NO BRASIL

Vimos nos primeiros tópicos tivemos definições/experiências de “*Welfare State*” variados, assim como as concepções de como o Estado deve atuar nas áreas sociais. No Brasil não temos uma tradução literal para expressão “*Welfare State*” segundo Draibe (1993), o sentido de Estado protetor ou mesmo Estado de Bem Estar Social é manifestada no plural através de Políticas Sociais, estas englobam os setores de previdência, saúde, educação etc. Poucos trabalhos no Brasil examinam o conjunto de políticas sociais brasileiras sobre a ótica do “*Welfare State*”, esta ausência de estudos reflete características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente seus reduzidos efeitos, baixo grau de eficiência e efetividades sociais, estas trazem mais conteúdos negativos do que positivos. Enfim, é muito recente no Brasil a utilização do conceito de seguridade social para designar de modo positivo e amplo os mecanismos característicos do fenômeno estudado a modelo dos países europeus.

O “caso brasileiro” afirma Draibe (1993), assume características de um não desenvolvimento do Estado de Bem-estar social, afinal, a noção deste mostra-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, parecendo estranho que fosse utilizada para dar conta de nossa realidade de miséria, pobreza, exclusão social. Além disso, reflete também a própria armação institucional e financeira de suporte da política social: a multiplicidade das contribuições e fundos sociais, a fragmentação da máquina administrativa, marcada por suposições e pela pouca transparência, a opacidade do gasto social – esta é uma realidade institucional-administrativa que pouco apoio e concreticidade oferece a um tratamento unitário como o sugerido pelos conceitos modernos de Estado de bem-estar social. Também estão ausentes às noções mais integradas e mobilizadoras da política social. A sustentação das lutas (lutas de classe) pela extensão dos direitos sociais, por maior justiça e equidade, ou pelos aspectos mais redistributivos da ação social do Estado, tudo isso tem sido feito de forma parcial e categorizada. Em seguida faremos uma periodização conforme Draibe (1993), juntamente com as principais características político-sociais e legais que marcaram os anos de 30 – 90:

Entre os anos de 1930 a 1943 foram criados os institutos de aposentadorias e pensões, legislação trabalhista, regulação de políticas nas áreas de saúde e educação.

Na década de trinta, com as várias transformações do Estado brasileiro e também com as formas de regulação social, constituiu-se e consolidou-se institucionalmente no Brasil, o Estado Social. Draibe (1993), afirma sobre o cuidado em examinar a natureza da produção legal e inovações em políticas que transcorrem dos anos 30 até agora, de modo a evitar uma visão linear do movimento de construção e consolidação do “*Welfare State*” entre nós. Ao longo de intervalo de tempo, duas fases de produção legal se destacam: 1930/1943 e 1966/1971 ambas efetivadas sobre regimes autoritários. A produção legal a que se refere o período dos anos de 30 a 40 foi sobre a criação das Aposentadorias e Pensões e também a legislação trabalhista em 1943. Desde a sua fase de introdução do “*Welfare State*” brasileiro, foi marcado por relações privilegiadas e de condições corporativistas e clientelísticas. (DRAIBE, 1993).

“(…) Nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, o “*Welfare State*” brasileiro tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista meritocrática – particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase da introdução, por exemplo, sabe-se das relações privilegiadas e de condições corporativistas e clientelísticas, no caso da Previdência Social, Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias especialmente do PTB. (…)” (DRAIBE, 1993, p. 24).

Entre os anos de 1945 e 1964, inovações nos campos da educação, saúde, assistência social e na habitação popular. Estas ações estavam guiadas sob a forma seletiva, heterogênea (benefícios) e fragmentada (institucional e financeiro quanto à intervenção social do Estado). (DRAIBE, 1993).

Posteriormente, entre os anos 45 a 64, seguem inovações legais institucionais nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais fortemente na habitação. Neste período se confirma a intervenção estatal na

área de habitação introduzindo mecanismos de participação no lucro das empresas (GFTS, PIS-PASEP) e formação do patrimônio dos trabalhadores.

O período que precede 1944 até o regime que se instaurou em 1964, foi marcado por um quadro radical de transformações da armação institucional e financeira do sistema de política social, nesse momento efetivamente se organizaram os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos tais como educação, saúde, assistência sócia, previdência e habitação, abrindo espaço para certas tendências universalizantes em termos de cobertura e de beneficiários. É importante e valido lembrar que o clientelismo não diz respeito apenas ao que tange a previdência social e ministério do trabalho, afetou desde sempre a educação, habitação e saúde.

A década de 60 até meados da de 70: supera-se a forma fragmentada e socialmente seletiva, há um espaço para a universalização (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação).

Em 1964 se completa no Brasil o sistema de “Welfare State”<sup>7</sup>, sob características autoritárias e tecnocráticas. Este período foi fortemente marcado por centralizações políticas e financeiras das ações sociais do governo, fragmentação institucional, exclusões de participação social e política da população em processos decisórios, autofinanciamento do investimento social, privatizações e uso de Clientelismo da maquina estatal. (DRAIBE, 1993). Os anos subsequentes de 1964 até 1988 Draibe (1993), seguiram com alguns elementos importantes, tais como: Organização no interior do Estado quanto ao financiamento do “Welfare State”; Expansão massiva; Reestruturação conservadora; Reestruturação progressista; Definição do novo perfil (Constituição Federal).

O nível mínimo a todos oferecido no que tange a políticas sociais desde 30 até os dias de hoje, é bastante minguado, o que se torna mais grave quando

---

<sup>7</sup> Neste caso, não concordo com Sonia Draibe na afirmação “se completa no Brasil o sistema de Welfare State”, pois, longe estaríamos do conceito (amoldes europeus), uma vez que autoritarismo, centralização política, privatizações, fragmentação institucional e uso de clientelismo da maquina estatal foram marca registrada deste período.

se sabe ser bastante frágil o mecanismo redistributivo (considerando que este termo consiste em redistribuição de “renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos) interno ao esquema de transferências sociais afirmou Draibe (1993).

Sonia Draibe juntamente com sua equipe de pesquisa, nas duas publicações de “O WELFARE STATE NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PERSPECTIVAS, nos anos de 1988 e 1993, fez uma espécie de quadros periodizados com características temáticas, ilustrando bem subdivisões e distintas formas do que poderíamos considerar sobre a espécie de “*Welfare State*” que no Brasil tivemos. No quadro abaixo, podemos ver o modelo que Draibe sugeriu em 1993.

A espécie de “*Welfare State*” que teve no Brasil como aponta (DRAIBE, 1988) permite uma periodização com os seguintes cortes e características temporais<sup>8</sup> que podem ser visualizados no (QUADRO 1).

<b>1930/1964</b>	<b>Introdução e Expansão Fragmentada:</b>
1930/1943	Expansão fragmentada e seletiva
<b>1964/1985</b>	<b>Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora:</b>
1964/1977	Consolidação Institucional
1977/1981	Expansão Massiva
1981/1985	Reestruturação Conservadora
<b>1985/1988</b>	<b>Reestruturação progressiva:</b>
1985/1988	Reestruturação progressista ensaios
1988...	Definição do novo perfil (constituente).

QUADRO 1 – PERIODIZAÇÃO DO WELFARE STATE NO BRASIL ZFONTE: Modificado pelo autor (2012)

A primeira expressão entre os anos de 1930 a 1964, “Introdução e Expansão Fragmentada”, foi nomeada assim, porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operaram plenamente, atendendo apenas à legislação previdenciária e trabalhista.

<sup>8</sup> Draibe em 1993, no seu trabalho “Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas” propõe nova periodização do Welfare State no Brasil observando e atentando para as expressões “expansão fragmentada e seletiva”, “expansão massiva” e “reestruturação progressiva”.

O segundo período 1964/1985 “Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora, diz respeito a um momento de crescimento com características de política de massa, aqui tem se como referencia o quadro mais geral da *ação social* do Estado incluindo assim, educação, saúde, habitação, etc...

Finalmente no período entre 1985/1988, “Reestruturação Progressiva” houve dificuldades adicionais em relação ao período que se abre por volta de 1981, pode se dizer que este período se estende até nossos dias, uma vez que não houve fatos e reestruturação plena. Esta reestruturação progressiva foi iniciada pelas definições de direitos sociais<sup>9</sup> contidos na constituição de 1988.

---

<sup>9</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta análise das perspectivas político-sociais que se consolidaram institucionalmente no Brasil principalmente entre os anos trinta e até a década de noventa, podemos identificar e afirmar que o princípio do mérito (meritocracia), e a dimensão clientelista (clientelismo) foram às bases em que se ergueram o sistema brasileiro de políticas sociais. Estas políticas em geral reproduziram um sistema de desigualdades que predominou em nossa sociedade, esteve pouco presente o sentido redistributivo e igualitário, apenas na educação (obrigatória e gratuita) e na saúde (atendimento de urgência). Logo a inexistência de abrangência universal dos “mínimos sociais”, mostra-se grave quando se sabe ser bastante frágil o mecanismo redistributivo no que tange as transferências sociais, desta forma longe estaria o padrão brasileiro de “*Welfare State*” do tipo meritocrático – particularista como definiu Titmus (1974).

O sistema brasileiro de políticas sociais desde a sua introdução, foi fortemente marcado pelo caráter clientelista, relações de privilégio e de condições corporativistas. Entre os anos de 1944 até o regime que se instaurou em 1964, efetivamente se organizaram os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos tais como: educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, entretanto estas estariam longe de conferir um sistema com características do tipo “institucional-redistributivo” como sugerido por Titmus (1974) e Ugo Ascoli. Em síntese, nas tentativas de entender as formas do O Estado de bem-estar social nos moldes europeus e no confronto destes com o caso brasileiro, concluímos que seria muito prematuro dizer que no Brasil existiu ou existe o fenômeno “*Welfare State*”, pois o mesmo é fortemente marcado por pontos positivo e não repletos de conteúdos negativos que se apresentaram no Brasil observados nesta análise.

Com o resultado deste estudo exploratório das perspectivas político-sociais do Estado de bem-estar brasileiro em mãos, uma possível extensão em

pesquisas futuras, seria analisar como se configuram e que forças têm as políticas sociais na América Latina, países com realidades próximas à brasileira, a fim de checar em que medida esses “*Welfare States*” (se é que podemos nomeá-los assim) se assemelham ao nosso, ou mesmo dos modelos liberal, conservador e social-democrata.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. BIB (Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais), Rio de Janeiro, N<sup>o</sup> 39, p.1-65, 1995.

AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

DRAIBE, Sonia. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. IN: Caderno de Pesquisa N. 08, São Paulo: UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Welfare State no Brasil, características e perspectivas**. IN: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. **Welfare State, Crise e Gestão da crise**. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, n<sup>o</sup> 6, São Paulo:ANPOCS, 1988, P.53-78.

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

\_\_\_\_\_. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova n<sup>o</sup> 24, CEDEC-SP, novembro de 1991.

FLORA, P. e HEIDENHEIMER, A. **Lo sviluppo Del Welfare State in Europa e in América**. Milano: Il Mulino, 1981.

GOMES, F. G. . **Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, n. mar./abr., p. 201-236, 2006.

TITMUSS, Richard. **Social Policy: An Introduction**. New York, Pantheon Books, 1974.

WIECZYNSKY, Marineide. **Considerações teóricas sobre o surgimento do welfare state e suas implicações nas políticas sociais: uma versão preliminar.** Disponível em :  
(<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>). Acesso em:  
20/05/2012.

WALD, F. E. “**L’État Providence**”, Grasset, Paris, 1988.

WIKIPEDIA. **Estado de bem-estar social.** Verbete. Disponível em:  
([http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado de bem-estar social](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_de_bem-estar_social)).