

ESTUDIOS

## Welfare state, direitos sociais de segunda dimensão e seguridade social no Brasil

*Welfare state, second dimension social rights  
and social security in Brazil*

Betânia da Silva Pinto Gaudêncio 

Fernando Batista Pereira 

Weslley Carlos Ribeiro 

*Universidade Federal de Alfenas, Brasil*

**RESUMO** Este estudo tem o objetivo de analisar o surgimento da seguridade social no mundo desenvolvido e suas contribuições para a seguridade social no Brasil. O *welfare state* constituiu os benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, garantindo uma ligação entre as forças do mercado e suprir as necessidades sociais. O tema é relevante, pois os direitos sociais e a formação da seguridade social asseguram aos indivíduos um mínimo existencial base do princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, nesta investigação utilizou-se o método qualitativo por pesquisa descritiva. Conquanto no Brasil, o estado de bem-estar social não teve a mesma dimensão dos modelos de *welfare state* pelo mundo, apenas ensaiou algumas políticas sociais. Com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988 implementou a seguridade social, porém a preocupação não sugeria ações voltadas puramente a ações políticas sociais e assistencialistas, mas desenvolvimentista e manter a estabilidade econômica.

**PALAVRAS-CHAVE** *Welfare state*, direitos sociais, seguridade social, Brasil.

**ABSTRACT** This study aims to analyze the emergence of social security in the developed world and its contributions to social security in Brazil. The welfare state constituted universal social benefits promoted by the State, ensuring a link between market forces and meeting social needs. The topic is relevant, as social rights and the formation of social security guarantee individuals a minimum existence based on the principle of human dignity. A qualitative method was used through descriptive research. Although in Brazil, the welfare state did not have the same dimension as the welfare state models around the world, it only tried out some social policies. With the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of 1988, social security was implemented, but

the concern did not suggest actions aimed purely at social and welfare political actions, but rather developmentally and maintaining economic stability.

**KEYWORDS:** Welfare state, social rights, social security, Brazil.

## Introdução

Gomes (2006) define *welfare state* como os benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, com o objetivo de garantir uma conexão entre as forças do mercado e suprir as necessidades sociais. As primeiras experiências ocorreram com o avanço da industrialização e a relativa estabilidade social suprindo os direitos sociais, assegurando aos indivíduos um mínimo existencial para enfrentar os efeitos do capitalismo, que se torna excludente.

O presente artigo discute os direitos sociais no contexto do *welfare state* e suas contribuições para a implementação da seguridade social no Brasil. A formação de sistemas de proteção social é resultado da discussão dos conceitos básicos do estado de bem-estar social pelo mundo.<sup>1</sup> Em relação à experiência brasileira, tendo em vista a modernidade tardia, substancialmente iniciou-se a partir do desenvolvimento econômico de 1930 ao final de 1970 e com a redemocratização da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Streck, 2003).

Além dessa introdução o artigo está dividido em outras quatro seções. Na segunda seção destacamos os aspectos conceituais do *welfare state* e as primeiras experiências mundiais na perspectiva de alcance dos sistemas de direitos sociais, as primeiras normativas do sistema de seguro social bismarckiano (Danelli Junior, 2013), o Plano Beveridge de Seguridade Social no Reino Unido (Beveridge Report, 1945) que constituíram um dos pilares de referências na seguridade social no mundo, e as três classificações segundo Esping-Andersen (1991).

Na terceira seção o foco passa a explorar o estado de bem-estar social e a experiência brasileira na busca pela garantia do mínimo existencial do cidadão, enquanto a quarta seção apresenta as considerações finais.

## Welfare state: As primeiras experiências

Behring e Boschetti (2011) afirmam que não é possível indicar com precisão o início das iniciativas de políticas sociais, mas que estas foram gestadas no capitalismo com a

---

1. Segundo o *Dicionário do bem estar social do século XX* (Outhwaite e Bottomore, 1996) o Estado de bem-estar social é a tradução do *welfare state*, sinônimos das políticas sociais originadas no Reino Unido. Trata da ligação pós-guerra e a preocupação de aparato do governo para implementar e financiar programas sociais, com intervenção estatal delimitando a livre operação das forças de mercado.

Revolução Industrial, as lutas de classes e a intervenção estatal. Especificamente, isso está relacionado com os movimentos social-democratas da Europa ocidental no final do século XIX e no capitalismo concorrencial ao longo do século XX.

Outro fator que impulsionou as iniciativas de políticas sociais juntamente com o crescimento econômico, foi o resultado do crescimento demográfico e a aceleração do processo de urbanização (Arretche, 1995). O pluralismo de fatores apresentam crescentes necessidades de tutela social, assim exigindo padrões mínimos, garantia de renda pelo Estado, saúde e nutrição, assegurados como direitos sociais e não como caridade (Wilensky e Lebeaux, 1965).

A primeira metade do século XX foi um período de grandes transformações e marcado por fatos históricos como a crise do colonialismo, a Revolução Russa e a formação da URSS, a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929, a ascensão do facismo e a Segunda Guerra Mundial. O dilema seria o fato óbvio, de que os horrores e as devastações ocorridas com essas transformações se tornam obstáculos para uma organização internacional e que essas transformações desestabilizaram as grandes nações europeias, garantidoras da paz e da economia. E por conseguinte o liberalismo clássico foi questionado e se mostrava insuficiente diante dos novos problemas sociais que emergiam (Polanyi, 2000).

Além das guerras, a grande crise de 1929 promoveu uma inflexão das elites político-econômicas reconhecendo os limites da economia de mercado, reduzindo o comércio mundial a um terço em comparação aos mercados anteriores e gerando uma forte crise econômica e de legitimação do capitalismo. Consolidado a convicção da necessidade de uma regulação estatal, momento reconhecido como a ampliações de instituições e práticas estatais intervencionistas (Behring e Boschetti, 2011).

Com o processo de industrialização e a abertura dos mercados financeiros internacionais, as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista foram o resultado da relação das forças produtivas e das forças sociais (Faleiros, 2009).

Numa proposta de macroeconomia para reestruturação da crise de 1929, John Maynard Keynes, economista britânico, preocupou-se com projetos de saída democráticas da crise, no qual propunha uma mudança da relação do Estado com o sistema produtivo, rompendo parcialmente com os princípios do liberalismo ou do livre mercado (Keynes, 2009). O Estado por influência keynesiana tornou-se produtor e regulador, não significando o fim do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção, mas o fim da economia de livre mercado (Behring e Boschetti, 2011).

A denominada revolução keynesiana, influenciada pelo contexto da depressão da economia mundial, defendeu a intervenção estatal com objetivo de reativar a produção e subsidiar novos investimentos, considerando a forma mais natural de escapar de uma depressão econômica prolongada. A teoria geral de Keynes parte das hipóteses de que o volume do emprego é determinado pelo investimento, e a rentabilidade

do investimento produtivo, por sua vez, é fortemente determinada pela taxa de juros e taxa de juros é determinada pela liquidez. Assim, isso é apresentado numa cadeia casual, para que os empresários invistam e gerem empregos e renda para suas perspectivas de vendas, com lucros que devem ser marcados por certo otimismo (Skidelsky, 1999)

Keynes preocupou com o desemprego generalizado e o seu impacto na sociedade e na economia, assim o Estado deveria intervir como agente externo em nome do bem comum, corrigindo, se necessário, resultados adversos da economia do mercado. Desta forma, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas visando criar um ambiente de estabilidade e de menor incerteza empresarial, como: a planificação indicativa da economia; a intervenção na relação capital-trabalho com políticas salariais e controle dos preços; a distribuição de subsídios; a fiscalização da política, e ofertas de créditos cominados com políticas de juros e políticas sociais. Idealmente, nas fases prósperas, o Estado mantém uma política tributária alta e a contenção de gastos públicos, formando um superávit para sustentar as dívidas públicas em cenários de crise (Behring e Boschetti, 2011).

Nessa perspectiva o bem-estar social é buscado no mercado, mas com intervenções do Estado na economia, para garantir a produção e a assistência social para as pessoas vulneráveis. Nessa relação de mercado para consumo de massa e a regulação das relações sociais, o keynesianismo agregou ao fordismo, afim de regular as relações sociais associada ao aumento da produtividade, às reivindicações da classe trabalhadora e políticas sociais (Behring e Boschetti, 2011).

Apesar do fordismo ter se iniciado nas primeiras décadas do século XX, as tecnologias implantadas na industrialização pós-Segunda Guerra Mundial, acrescidas com a urbanização e suburbanização nas cidades, provocou um abalo nas relações de classe com o mercado de produção. Isso incluiu uma mudança do papel do Estado em prol do bem-estar social, segundo às orientações keynesianas (Harvey, 1992).

Com os efeitos da crise do capital em 1929, do pós-guerra e as políticas keynesianas, o estado de bem-estar foi utilizado como contraponto às concepções liberais clássicas do século XIX. Até mesmo antes de se poder dizer com propriedade, que existia *welfare state* e que esses políticos clássicos preocupavam-se com a relação entre capitalismo e bem-estar social (Esping-Andersen, 1991).

Para compreendermos o início e a interação entre *welfare state*, políticas públicas e a (des)igualdade social, é importante considerar dimensões políticas e históricas, as transformações caracterizadas pelo mercado, e a democracia prometida em face das classes trabalhadoras.

A expressão *welfare state* só tomaria real importância após a Segunda Guerra Mundial, pois anteriormente poucos países reuniram condições suficientes para concretizar o estado de bem-estar social. O objetivo tratava de implementar e financiar

programas de ações destinados a promover interesses sociais e para combater os males sociais após a Segunda Guerra Mundial (Gomes, 2006).

É primordial a compreensão das principais bases da formação da seguridade social no mundo, iniciando a partir da Alemanha de Bismarck em 1880 com a forma de custeio não somente mútuo, mas a criação de um sistema protetivo, compulsório e contributivo pelos operários e inserido a figura do empregador. O Estado participa por meio da administração dos valores arrecadados dos custeios do sistema protetivo, parte pelo operário (empregado) e pelo empregador, promovendo um equilíbrio de contribuições em caso de necessidade de proteção ao trabalhador (Danelli Junior, 2013).

A concepção administrativa do Estado e dos direitos sociais baseava-se na estratégia da ciência da administração, da economia e finanças: «Para Alemanha, promover o bem-estar implicava orientar a economia, praticar o mercantilismo, gerir eficientemente os impostos, intervir com instrumentos apropriados, técnicos, administradores e expertos setoriais» (Braga, 1999: 195).

Nesse contexto da intervenção do Estado para construir proteção social, de forma não assegurada totalmente pelo poder público, trouxe a sensação de segurança para os trabalhadores e uma integração com o sistema produtivo. Foram criadas algumas leis de políticas sociais que estavam condicionadas ao custeio da tríplice contribuição como: o seguro-doença em 1883, o seguro contra acidente de trabalho em 1884 e o seguro contra a invalidez e a velhice em 1889 (Pacheco Filho, 2011).

Constituindo o modelo inglês do *welfare state*, o Plano Beveridge de Seguridade Social, redigido e idealizado por William Beveridge na década de 1940, foi o período em que as políticas sociais registraram maior expansão na Europa.<sup>2</sup> O plano Beveridge constituiu um dos pilares do *welfare state* inspirando outros modelos pelo mundo, incluindo novas ações e auxílios que ampliaram, consolidaram e uniformizaram benefícios sociais.

O desenvolvimento histórico de ordem burguesa na concepção de seguridade social no Plano Beveridge teve papel importante pelas experiências sociais que condicionaram essa formação e explica a sua função de ordem capitalista. A falsa ilusão de liberdade imposta pelo capitalismo provocava uma maior desigualdade e a insegurança imperava na vida dos trabalhadores, empurrando para uma «ordem de trabalhadores» (Costa, 2019).

---

2. William Henry Beveridge, primeiro barão de Beveridge (1879-1963), foi um economista britânico, notável reformista social liberal e membro do Partido Liberal, chamado de «arquiteto da seguridade social» pelo trabalho social desenvolvido na época da Segunda Guerra Mundial e o Estado de bem-estar social. Em João Vitor Santos, «O “velho capitalismo” e seu fôlego para dominação do tempo e do espaço», *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, 10 de junho de 2019, disponível em <https://tipg.link/R9Yq>.

A respeito do relatório de Beveridge e sua implementação como projeto revolucionário de estado de bem-estar social, Whitside (2014) entende que o plano é considerado fundamental no estado de bem-estar social inglês após a Segunda Guerra Mundial e que todas as propostas de reforma social, a de Beveridge oferece maior proteção a todos os cidadãos. Aponta a cobertura de oito causas sociais fundamentais: desemprego, invalidez, perda de rendimentos por falta de emprego regular, aposentadoria, necessidades oriundas do casamento (mulheres), despesas com crianças (infância) e doença por incapacidade (Whitside, 2014).

A recepção do relatório na Europa ocidental transformou Beveridge em destaque com influência nos debates mundiais, em pleno período pós Segunda Guerra Mundial, devido às pautas de seguro social universal. Isso representa os direitos sociais e cidadania e minora os riscos do capitalismo industrial, enquanto aparenta um sistema democrático.

Baseado nos modelos bismarckiano e beverigiano, e nas distintas realidades nacionais e institucionais do estado de bem-estar social pelo mundo, segundo Esping-Andersen (1991) as três economias políticas do *welfare states* são classificadas em liberal, conservador e o social-democrata.

O primeiro mencionado é o liberal, presente nos países como Estados Unidos e Canadá. Nele predomina a assistência aos «pobres» através de planos sociais modestos de previdência social, no qual o mercado atual fornece a assistência social para a classe trabalhadora: «O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva — ao garantir apenas o mínimo — quanto ativamente — ao subsidiar esquemas privados de previdência» (Esping-Andersen, 1991: 14).

O legado da economia e a política clássica preocupavam com o relacionamento entre o mercado (propriedade) e Estado (democracia). A democracia tornou o ponto fraco de muitos liberais, pois o capitalismo se mantinha pelos proprietários e com a industrialização as massas proletárias utilizavam a democracia a seu favor, afim de reduzir os privilégios de propriedade (Esping-Andersen, 1991).

A segunda classificação tem caráter conservador e corporativista e esteve presente em nações como Áustria, França, Alemanha e a Itália, no qual a assistência familiar e corporativa ligadas ao trabalho são as principais formas de seguridade.

Sendo assim o Estado presta o bem-estar de forma subsidiária, já que a eficiência do mercado não é marcante e os direitos sociais é questão incontestável. Esses direitos sociais ligados à classe e à relação com o corporativismo, gira em torno do mecanismo contributivo. Regido pela imposição do princípio da responsabilidade objetiva do empregador, demonstra que aqueles que detêm os recursos capitalistas seriam privilegiados e obrigam a custear juntamente com o Estado e o trabalhador, por infortúnios relacionados ao trabalho, à saúde ou a velhice (Esping-Andersen, 1991).

A terceira classificação apontada por Esping-Andersen (1991), e a menos adotada, é o social-democrata de políticas universalistas e altamente distributivas, aderidos

pelos países escandinavos de Noruega, Suécia e Dinamarca. O modelo compõe-se da desmercadorização dos direitos sociais, opondo-se ao dualismo Estado e mercado ou classe trabalhadora e média. Os social-democratas objetivaram o *welfare state* para que promovessem a igualdade e melhor de condições de vida, genuinamente comprometido com a garantia do emprego e dependente de sua concretização.

Não podemos olvidar que o modelo alemão bismarkiano foi o prioneiro a evidenciar a previdência social, porém suas características se assemelham com o «seguro privado» no que se refere aos direitos sociais, abrangendo apenas os trabalhadores exclusivamente contribuintes e empregadores. Em contraposição, o modelo inglês beverigidiano propunha o *welfare state* com direitos sociais de caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente e garantindo o mínimo existencial (Boschetti, 2009).

É importante ressaltar que o modelo beverigidiano não é um consenso, apesar da sua popularidade. A sua linha de implementação sofreu algumas críticas políticas após a Segunda Guerra Mundial, como não conseguir abolir a pobreza ou promover a igualdade, por defender contribuições regressivas sobre os que tenham menores salários, por não abarcar de forma linear os absolutamente incapazes se forma mental ou física, e principalmente por negligenciar as necessidades das mulheres casadas (Whitside, 2014).

O argumento principal do plano Beveridge de previdência social era que embora a doença ou o desemprego possam ocorrer sem aviso prévio, ao menos a pessoa que trabalha poderia se organizar para lidar com a velhice via planejamento previdenciário. O impacto deste plano foi importante para o Reino Unido no período pós Segunda Guerra Mundial e ampliou sua interpretação de modelo de bem-estar social para todo o mundo, como uma inspiração de legislação (Whitside, 2014).

Não podemos afirmar que uma ou outra classificação de *welfare state* seria o ideal, mas o que define o papel de bem-estar social em uma sociedade é o que modele a formação política da nação e como o Estado intervém nas políticas públicas.

Nesta linha de pensamento sobre a origem da política social e as classificações de *welfare state*, como representa a **tabela 1**, as demandas de classes no final do século XIX e as reformas propostas exprimem que não é difícil compreender que a resposta dada à questão social neste período foi repressiva, incorporou apenas parte da classe trabalhadora e transformou as reivindicações em leis tímidas que pouco atingiram o cerne social. O caráter das leis e das reformas foram iniciativas de políticas sociais em continuidade com o Estado liberal e Estado social, pois «de um outro modo não houve ruptura radical entre Estado liberal predominante no século XIX e o Estado capitalista do século XX» (Behring e Boscheiti, 2011: 63).

A proteção social no centro do capitalismo não foi uma trajetória simples e evolutiva, mas marcada de rupturas e transformações históricas. Por um tempo a lógica industrial moderna constituiu a emergência do estado de bem-estar social, a democra-

**Tabela 1.** Classificação

	Modelo liberal	Modelo conservador	Modelo social-democrata
Papel na gestão dos riscos sociais	Estado marginal Mercado central.	Estado subsidiário Mercado central.	Estado central Mercado subsidiário.
Desmercantilização	Baixo grau.	Alto grau para assalariados.	Alto grau.
Modelo de proteção social	Residual e focalizado.	Bismarckiano.	Beveridgiano.
Países representativos	Estados Unidos, Canadá e Austrália.	Alemanha, Itália, Áustria e França.	Países escandinavos e Reino Unido.

Fonte: Elaboração própria a partir de Esping-Andersen, 1991.

cia de massa pelas representações operárias, a sociedade salarial a partir de mercados de trabalho organizado com intervenção do Estado e a crise nas condicionalidades estruturais (Pochmann, 2014).

Os denominados «anos de ouro» da economia ocidental (1945-1973) foram marcados por políticas econômicas de natureza keynesiana na relação macroeconômica do Estado, amparados por uma estrutura consolidada de regulamentação do sistema monetário internacional dessas relações, em busca do pleno emprego e do bem-estar social.

Para regulamentar e reorganizar o cenário econômico no período pós Segunda Guerra Mundial, mais de quarenta nações reuniram para celebrar o Acordo de Bretton Woods, com a presença de Keynes representante britânico e Harro Dexter White do Tesouro dos Estados Unidos, seguindo o objetivo de estabelecer paz entre as nações após a crise e pós-guerra e reformular a economia mundial a evitar conflitos entre os Estados. Criou-se o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. O acordo consistia em a manter a paridade com as moedas nacionais em relação ao ouro (o chamado padrão dólar-ouro) e em seguida tornando-se moeda fiduciária, já que os Estados Unidos era a potência dominante neste determinado momento.<sup>3</sup>

Os conjuntos de medidas financeiras do acordo de Bretton Woods, sob a hegemonia americana, teve duração de vinte anos pós Segunda Guerra Mundial, financiando diversos países na reconstrução do mercado. Porém, com a disseminação do processo de industrialização, os países com novas tecnologias autossuficientes e caracterizado pelas duas crises da elevação do preço do petróleo em 1973 e 1979, Estados Unidos não sustentava mais o dólar como moeda padrão (Combat, 2021).

3. Realizado na conferência de Bretton Woods ocorrida na cidade de Nova Hampshire, em Estados Unidos. O encontro diplomático durou três semanas e contou com debates de ilustres economistas. Em Rafael Novelo, «O que foi a conferência de Bretton Woods?», *Politize!*, 10 de outubro de 2010, disponível em [https://tipg.link/R9T\\_](https://tipg.link/R9T_).

No ano de 1979 a crise do sistema de regulação do acordo permitiu o surgimento de outras operações de empréstimos e depósitos que fugiram do controle regulacionista se afastando da era keynesiana e descentralizando o sistema monetário internacional, conhecidas agora como globalização, desregulamentação e securitização (Belluzzo, 2015).

Segundo Pochmann (2004) diante do cenário do capitalismo mundial, do novo ambiente econômico marcado pela desregulamentação, da concorrência intercapitalista e mudanças de base tecnológica, foram alguns dos motivos do *welfare state* ter sido questionado a partir da crise da década de 1970.

Diante da crise, o desmonte parcial do estado de bem-estar social foi a consequência apontada pelas elites político-econômica do capitalismo, devido a intervenção demasiada do Estado nas políticas sociais, assim a reação dos neoliberais foi a reinvenção do liberalismo clássico (Behring, 2009).

De um lado o baixo crescimento econômico, declínio do emprego, precarização e flexibilização do trabalho, não coincidência, mas se apresentava o declínio do *welfare state* e a força política do neoliberalismo.

### **Estado de bem-estar social: A experiência brasileira**

As nações denominadas como a periferia do capitalismo mundial não registraram avanços significativos na proteção social e trabalhista. O Brasil se enquadra nesta situação, pois não pertence ao centro do capitalismo mundial, mesmo avançando no processo de industrialização tardiamente após a chamada Revolução de 1930. O custo da produção de força de trabalho foi externalizada da estrutura interna da empresa, ou seja, o salário do trabalhador, além de cobrir suas despesas de sobrevivência, também era responsável pela previdência e assistência (Pochmann, 2014).

Inspirada pelo *welfare state* advindo após da Segunda Guerra Mundial e da redemocratização de países que partiram de regimes autoritários e ditatoriais, a experiência do estado de bem-estar social no Brasil não se aproximou dos modelos implantados pelo mundo (Streck, 2023).

Devido a democratização social tardia influenciada pelo capitalismo brasileiro, estabeleceram os moldes do seguro social para critérios singelos de acesso à previdência e a saúde: «É um tipo de proteção limitada, que garante direitos apenas àquele trabalhador que está inserido no mercado de trabalho ou que contribui mensalmente como autônomo ou segurado especial à seguridade social».<sup>4</sup>

Para analisarmos o desenvolvimento do direito à seguridade social brasileira com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, faz pri-

---

4. Ivanete Boschetti, «Seguridade social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação», *Serviço social: Direitos sociais e competências profissionais*, página 2, 2009, disponível em <https://tipg.link/R9SG>.

mordial o estudo do estado de bem-estar social ao longo do tempo, os movimentos sociais, políticos e burocráticos de reformas do Estado.

No período de 1821 a 1930 (do Império à Primeira República) o Estado brasileiro era oligárquico e patrimonialista, com economia primária mercantil, a sociedade de classes contemporâneas ou recém-saídas do escravismo, com elite de senhores de terra e políticos patrimonialistas que dominavam o país (Bresser-Pereira, 2001).

De acordo com as égides das Constituições Federais, na de 1824 a previdência era chamada de «socorros públicos», que seria um sistema privado típico do mutualismo no qual as pessoas se associam com cotas para a cobertura de certos riscos mediante a repartição dos encargos por todos os envolvidos e regulamentou a aposentadoria para empregados dos Correios e Estradas de Ferro — a minoria quem usufruía de algum direito social. Adiante a Constituição de 1891, foi a primeira a conter a palavra «aposentadoria», porém somente a funcionários públicos (Martins, 2014).

Em 1919 surgiu o seguro contra acidentes de trabalho em certas atividades e o marco no caminho da previdência social deu pela Lei Eloy Chaves — Lei Orgânica da Previdência Social 4.682 de 1923 — que concedia pensão, aposentadoria e socorro médico, porém apenas aos ferroviários (Martins, 2014).

Em continuidade a perspectiva evolutiva da seguridade social, Martins aponta importantes alterações legislativas: «A Lei Fundamental de 1934 já estabelecia a forma tríplice de custeio: ente público, empregado e empregador, sendo obrigatória a contribuição (Martins, 2014: 1)». A Constituição de 1937 foi outorgada e muito sintética em direitos previdenciários, em quanto «não evoluiu nem um pouco em relação às anteriores, ao contrário, regrediu» (Martins, 2014: 10). A Constituição de 1946 foi promulgada e iniciou a sistematização constitucional da matéria previdenciária, que foi incluída no mesmo artigo que versava sobre direito do trabalho «previdência, mediante contribuição da união, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte» (Martins, 2014: 11).

Na sequência após a política patrimonialista, instala-se a política autoritário-capitalista (1930 a 1960), com uma crescente intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, a ampliação da burocracia. Nesse período expandiu o processo da industrialização brasileira com ênfase nas indústrias automobilísticas de transformação, idealizando a intervenção e justiça social, acentuado por um período de políticas públicas voltadas para à seguridade social.

Essa crise de legitimidade nas classes sociais no Brasil, representadas por trabalhadores fabris, funcionários públicos e a grande massa camponesa, tinham pouca influência politicamente. E a modernização acompanhada da forma autoritária do Estado Novo (1937-1945), afirma fortemente a economia capitalista moderna brasileira e o mínimo de bem-estar social (Gomes, 2006).

Mesmo que pela democracia restrita, foi promulgada a Constituição de 1967, que não inovou em relação a anterior a respeito da matéria previdenciária, mantendo praticamente as mesmas disposições. Incluiu o sistema de seguro acidente do trabalho, estendeu a previdência ao trabalhador rural e as empresas passam a recolher a contribuição previdenciária sobre trabalho autônomo (Martins, 2014).

Na década de 1970, com a crise mundial instalada por conta dos choques das crises do petróleo e consequentemente dos juros americano, houve período de estagnação econômica e alta inflação. Nesse cenário de crise, a corrente liberal acusa o excesso do Estado de planejamento estatal pelos gastos com políticas públicas e sociais. A administração pública sofre uma reforma de cunho capitalista, afirmando a necessidade de aprimorar a burocracia com procedimentos mais rigorosos e menos sujeitos à manipulação política (Gurgel, 2017).

O sistema de proteção social estava desigual, caminhava na direção inversa da manutenção do bem-estar social pelo mundo, a proposta brasileira começou a tomar forma na luta pela redemocratização nos meados da década de 1970 (Paim e outros, 2011).

Instituído pela Lei 6.439 de 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, sob a orientação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social, criaram as seguintes autarquias: Instituto Nacional da Previdência Social, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social e o órgão autônomo a Central de Medicamentos.<sup>5</sup>

No cenário econômico mundial, início dos anos 1980, dois fatores impactaram a chamada «década perdida» — numa referência à crise econômica no Brasil: o ajustamento neoliberal conservador pelos Estados Unidos com uma política contracionista elevando as taxas de juros e consequentemente a crise da dívida externa desequilibrando a economia dos países da América Latina. Em decorrência desses fatores internacionais que influenciaram negativamente as políticas públicas, por conseguinte ficaram subordinadas aos resultados do ajustamento externo e perdas consideráveis de bem-estar social (Gomes, 2006).

Conforme demonstra a **tabela 2**, somente com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é que as políticas de previdência, assistência e saúde foram democraticamente estruturadas para compor então a chamada «seguridade social».

Observando a experiência de *welfare state* pelo mundo como no modelo conservador da Alemanha de Bismarck e no modelo assistencialista inglês Beveridiano, o Brasil não constituiu um sistema de seguridade próximo a estes *welfare state*, enquanto «durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas de Estado

---

5. «Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Lei 6.439, do primeiro de setembro de 1977», disponível em <https://tipg.link/R9Yu>.

**Tabela 2.** Evolução das legislações em relação à previdência no Brasil

Período	Evolução histórica da previdência social no Brasil
Constituição política do Império do Brasil de 1824	Baseada no mutualismo, direitos sociais era chamado de «socorros públicos».
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891	Primeira Constituição a mencionar aposentadoria.
Decreto 3.724 de 15 janeiro de 1919	Regula as obrigações de acidentados de trabalho.
Lei número 4.682 de 24 de janeiro de 1923, Lei Eloy Chaves	Primeira lei da previdência e concedia benefícios aos ferroviários.
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	No governo provisório de Vargas, promulgou a forma tripartite de custeio da previdência.
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937	Ditadura de Vargas, foi outorgada e com direitos previdenciários sintetizados.
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946	Democracia liberal, promulgada e sistematizada a previdência com os direitos do trabalho.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	Golpe militar e democracia restrita, a previdência alcançou trabalhador rural e autônomo.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Democrática e promulgou a seguridade social.

Fonte: Elaboração própria a partir de Martins, 2014.

moderno no Brasil, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social» (Gomes, 2006: 221).

Gomes ainda aponta a seguinte situação, que apesar dos preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, garantindo um modelo de seguridade social aos cidadãos de forma democrática e inaugurando um novo período a implementação de políticas públicas, encontrou «os elementos da crise econômica e o curso da reforma do Estado, que vinha caminhando numa perspectiva neoliberal, criaram obstáculos à aplicação dos preceitos da nova Constituição» (2006: 228).

Nesse processo evolutivo político-social até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos sociais apresentaram uma posição de submissão, pouca ou nenhuma participação do cidadão e subsidiariamente uma preocupação com a implementação de políticas públicas de seguridade social.

Ao mencionarmos a transformação democrática, podemos evocar sobre a inspiração na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>6</sup> que dentre os direitos fundamentais da pessoa humana vinculam a proteção previdenciária, da saúde e da assistência social, denominada internacionalmente como «direito de segunda dimensão».

6. «Declaração Universal dos Direitos Humanos Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948», *Unicef*, disponível em [https://lc.cx/h\\_4PyC](https://lc.cx/h_4PyC).

Piovesan (2021) considera que os tratados internacionais de direitos humanos e a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos remeteu impacto diretamente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reforçando os valores jurídicos assegurados, de forma que eventualmente violados importará em responsabilização não apenas nacional, mas também internacional.

Ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 espelha caráter de proteção social, inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos direitos sociais de segunda dimensão, o sistema de seguridade social brasileiro apresenta sistema híbrido conjuntamente por direitos derivados do e direitos seletivos (assistencial social que independe de contribuição).

Com a ampliação dos direitos sociais amparados constitucionalmente, o artigo 193 remetido à seguridade social compreende a integração de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Em suma, discorrem os objetivos e princípios da seguridade social: a universalidade dos planos de previdência, a uniformidade às populações e seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios.<sup>7</sup>

Os princípios da seguridade social brasileira poderiam se articular com o modelo bismarkiano alemão que influenciou a previdência, pois apresenta parâmetros dos direitos do trabalho e sociais, assumindo a garantia dos benefícios no exercício do trabalho e movendo pela lógica do contrato de seguro social. E pelo modelo Beveridgeano inglês, com seu caráter universalista e assistencialista, que influenciou à saúde e a assistência social.

Os constituintes preocuparam em reduzir a vulnerabilidade social através de um modelo solidário, redistributivo e contributivo, dando à seguridade social a missão de proteção social. Todavia a construção do social transcende somente as normas legais e a concretização da seguridade social brasileira, fora delimitado por questões organizacionais e financeiras ligados aos fenômenos políticos (Fleury, 2005).

A seguridade social no Brasil tem sido regulada por políticas neoliberais, que desenvolvem uma política econômica de rentabilidade do capital em desfavor de políticas sociais. Materializando políticas com características próprias e específicas, que mais se excluem do que se complementam, na realidade o conceito de seguridade fica no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.<sup>8</sup>

Enquanto o *welfare state* pelo mundo se desenvolviam pela luta de classes na resistência ao capitalismo, no Brasil a partir de 1930, a crise do sistema político-econômico das oligarquias e o processo de industrialização tardia, subordinava a classe

---

7. Presidência da República, «Constituição da República Federativa do Brasil de 1988», disponível em <https://tipg.link/R9Rw>.

8. Ivanete Boschetti, «Seguridade social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação», *Serviço social: Direitos sociais e competências profissionais*, 2009, disponível em <https://tipg.link/R9SG>.

trabalhadora que assistia «de baixo» os interesses da oligarquia agrária e a ascensão da burguesia industrial.

## Conclusão

O estudo sobre direitos sociais implica a compreensão de suas origens e expressa no desenvolvimento, do que se convencionou denominar *welfare state*, como processo de políticas públicas de mobilização social e política.

O objetivo deste estudo foi alcançado sobre a análise do surgimento da seguridade social no mundo e as suas contribuições para a seguridade social no Brasil. Algumas questões foram abordadas, iniciando pelos primeiros modelos mundiais de *welfare state*: o modelo alemão Bismarkiano, o modelo inglês Beveridgiano e as classificações de economias políticas de *welfare state* apresentadas por Esping-Andersen (1991).

Outro ponto não menos importante da pesquisa foi o resgate histórico da interação das políticas de bem-estar social e a construção da seguridade social no Brasil. Mesmo tardia, inspirada a sua composição nas experiências e modelos de *welfare state* anteriores, o Brasil construiu de forma híbrida a seguridade social baseada no modelo alemão contributivo e no modelo inglês assistencialista.

Durante esse processo evolutivo as primeiras políticas de seguridade social brasileira contemplaram as exigências trabalhistas do Estado emergente, as subordinações das políticas externas e a burocracia, criando obstáculos consideráveis para o bem-estar social. Com a Assembleia Nacional Constituinte representativa para promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, buscou um conjunto normativo e democrático impulsionado por movimentos trabalhistas, experiências internacionais de direitos humanos e o contexto social para implementação da seguridade social.

A seguridade social no Brasil assumiu um pacto de política social capaz de incluir três sistemas dos direitos sociais: a saúde, a previdência e a assistência social. Apesar dessa inovação democrática, os princípios que regem esses direitos sociais foram dissemelhantes.

O resultado foi que a saúde foi regida pelo universalismo e pela necessidade; a previdência pela contribuição, e a condição de trabalho e a assistência social pela incapacidade daqueles que estão em vulnerabilidade social.

Durante todo o processo histórico de formação, estruturação da industrialização e do Estado brasileiro, as políticas de bem-estar social foram pouco expressivas. O Brasil não constituiu o estado de bem-estar social aproximado dos modelos de *welfare state*, nem mesmo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prometendo ações de saúde pública, proteção previdenciária e assistencialismo para quem dele precisar.

Todavía, em que pese a garantia constitucional para o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, tais garantias dependem de questões contributivas e de programas de ações que concretizem esse direitos sociais. Chama atenção que no Brasil, para efetivação da seguridade social, a noção de trabalho e contribuição, a tomada de compromisso do Estado e as prioridades orçamentárias, relativizam as políticas públicas sociais e legitima o mercado.

Verificamos que os movimentos sociais, políticos e burocráticos de reformas do Estado impactaram as políticas neoliberais, que tinham uma premissa de enxugamento de gastos com políticas sociais, conseqüentemente regredindo os objetivos da seguridade social propostos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

## Referências

- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva (1955). «Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: Teorias explicativas». *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 39, 3-40. Disponível em <https://lc.cx/Hyfbzkb>.
- BEHRING, Elaine Rossetti (2009). «Política social no contexto da crise capitalista». *Serviço social: Direitos sociais e competências profissionais*. Disponível em <https://tipg.link/R9Se>.
- BEHRING, Elaine Rossetti e Ivanete Boschetti (2011). *Política social: Fundamentos e história*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2015). O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo. *Brazilian Keynesian Review*, 1 (1): 18-34. DOI: [10.33834/bkr.v1i1.34](https://doi.org/10.33834/bkr.v1i1.34).
- BOSCHETTI, Ivanete (2009). «Seguridade social no Brasil: Conquistas e limites à sua efetivação». *Serviço social: Direitos sociais e competências profissionais*. Disponível em <https://tipg.link/R9SG>.
- BRAGA, José Carlos de Souza (1999). «Alemanha: Império, barbárie e capitalismo avançado». Em José Luis Fiori (organizador), *Estados e moedas no desenvolvimento da ação* (pp. 191-221). Petrópolis: Vozes.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001). «Do Estado patrimonial ao gerencial». Em Ignacy Sachs, Jorge Wilhelm e Paulo Sergio Pinheiro (organizadores), *Brasil: Um século de transformações* (pp. 222-259). São Paulo: Companhia das Letras.
- COMBAT, Flavio Alves (2021). «A crise do sistema de Bretton Woods: Considerações sobre o papel do dólar na hierarquia monetária internacional». *Revista Estudos Políticos*, 10 (20): 245-265. DOI: [10.22409/rep.v10i20.43393](https://doi.org/10.22409/rep.v10i20.43393).
- COSTA, Adália Raissa Alves da (2019). *A seguridade social no plano Beverigde: História e fundamentos que a conformam*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília.

- DANELLI JUNIOR, César Augusto (2013). «O modelo alemão de seguridade social: Evolução histórica a partir de Bismarck». *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 14 (2): 16485-16520. Disponível em <https://lc.cx/1mw03z>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1991). «As três economias políticas do *welfare state*». *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 24: 85-116. DOI: [10.1590/S0102-64451991000200006](https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006).
- FALEIROS, Vicente de Paula (2009). *A política social do Estado capitalista: As funções da previdência e assistência sociais*. 12.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez.
- FLEURY, Sonia (2005). «A seguridade social e os dilemas da inclusão social». *Revista de Administração Pública*, 39 (3): 449-467. Disponível em <https://lc.cx/9oyfCV>.
- GOMES, Fábio Guedes (2006). «Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil». *Revista de Administração Pública*, 40 (2): 201-234. DOI: [10.1590/S0034-76122006000200003](https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003).
- GURGEL, Claudio Roberto Marques (2017). «Para além da reforma do Estado». *Administração Pública e Gestão Social*, 9 (3): 159-177. DOI: [10.21118/apgs.v1i3.5137](https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5137).
- HARVEY, David (1992). *A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Trad. por Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola.
- KEYNES, John Maynard (2009). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 14.<sup>a</sup> ed. Trad. por Mário R. da Cruz. São Paulo: Atlas.
- MARTINS, Sérgio Pinto (2014). *Direito da seguridade social*. 34.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas.
- OUTHWAITE, William e Tom Bottomore (1996). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- PACHECO FILHO, Calino Ferreira (2011). Seguridade e seguridade social e previdência: Situação atual. *Indicadores Econômicos*, 39 (3): 71-84.
- PAIM, Jairnilson, Claudia Travassos, Celia Almeida, Ligia Bahia e James Macinko (2011). «The Brazilian Health System: History, Advances, and Challenges». *The Lancet*, 377 (3779): 1778-1797. DOI: [10.1016/S0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60054-8).
- PIOVESAN, Flávia (2021). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 19.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- POCHMANN, Marcio (2004). *Proteção social na periferia do capitalismo: Considerações sobre o Brasil*. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 3-16. DOI: [10.1590/S0102-88392004000200002](https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200002).
- POLANYI, Karl (2010). *A grande transformação: As origens de nossa época*. 2.<sup>a</sup> ed. Trad. por Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Compus.
- SKIDELSKY, Robert (1999). *Keynes*. Trad. por José Carlos Miranda e Luzia Machado Costa. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
- STRECK, Lenio Luiz (2003). Jurisdição constitucional e hermenêutica: Perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais-sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, 2 (8), 257-301. DOI: [10.36592/9786587424118-10](https://doi.org/10.36592/9786587424118-10).

WHITSIDE, Noël (2014). «The Beveridge Report and Its Implementation: A Revolutionary Project ?» *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 24: 1-13. DOI: [10.3917/hp.024.0024](https://doi.org/10.3917/hp.024.0024).

WILENSKY, Harold e Charles Lebeaux (1965). *Industrial Society and Social Welfare*. 8.<sup>a</sup> ed. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.

## Sobre os autores

BETÂNIA DA SILVA PINTO GAUDÊNCIO é mestranda em Gestão Pública e Sociedade, pela Universidade Federal de Alfenas, na linha de pesquisa de políticas públicas, gestão pública e desenvolvimento. É advogada, administradora de empresas e pedagoga. Seu correio eletrônico é [betania.gaudencio@sou.unifal-mg.edu.br](mailto:betania.gaudencio@sou.unifal-mg.edu.br).  <https://orcid.org/0009-0001-6839-3264>.

FERNANDO BATISTA PEREIRA é professor adjunto do bacharelado em Ciências Econômicas com ênfase em Controladoria, do Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha. É professor do mestrado acadêmico em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas. É doutor em Economia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, no ano 2015, com doutorado sanduíche realizado na Leeds University Business School em 2014. Seu correio eletrônico é [fernando.pereira@unifal-mg.edu.br](mailto:fernando.pereira@unifal-mg.edu.br).  <https://orcid.org/0000-0002-5726-829X>.

WESLLAY CARLOS RIBEIRO é doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas, e mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá, com especialização em direito público e regime próprio de previdência social. É professor na Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, e docente permanente na Universidade Federal de Alfenas. Seu correio eletrônico é [wesllay.ribeiro@unifal-mg.edu.br](mailto:wesllay.ribeiro@unifal-mg.edu.br).  <https://orcid.org/0000-0002-0857-2893>.

## REVISTA CHILENA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

---

La *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* es una publicación semestral del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, y que tiene por objetivo el análisis dogmático y científico de las instituciones jurídico-laborales y de seguridad social tanto nacionales como del derecho comparado y sus principales efectos en las sociedades en las que rigen.

### DIRECTOR

Claudio Palavecino Cáceres

### EDITORA

Verónica Fernández Omar

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Eduardo Yañez Monje

### SITIO WEB

[revistatrabajo.uchile.cl](http://revistatrabajo.uchile.cl)

### CORREO ELECTRÓNICO

[pyanez@derecho.uchile.cl](mailto:pyanez@derecho.uchile.cl)

### LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))