



Textos para Discussão

FUTURO DO ESTADO SOCIAL EM PAÍSES
SUBDESENVOLVIDOS

Brasil em 2040



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Eduardo Pazuello

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C355f Castro, Jorge Abrahão de
Futuro do Estado Social em países subdesenvolvidos: Brasil em 2040/ Jorge Abrahão de Castro. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.
36 p. – (Textos para Discussão; n. 48)
Bibliografia: p. 31-34.
I. Futuro do Estado Social. 2. Evolução do Estado Social. 3. Países Subdesenvolvidos. 4. Brasil. I. Castro, Jorge Abrahão. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 351.84(8)

Textos para Discussão
Nº 48

FUTURO DO ESTADO SOCIAL EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Brasil em 2040

Jorge Abrahão de Castro

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos que serão tratados durante o Seminário “O Brasil depois da pandemia: futuro do Estado Social, administração pública e instituições de Saúde”, realizado em 8 de fevereiro, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, fevereiro de 2021

AUTOR

Jorge Abrahão de Castro

Doutor em Economia e membro da Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (ABED). Foi diretor do IPEA e do Ministério do Planejamento

SUMÁRIO

Introdução	7
Evolução do Estado Social na América Latina	8
Evolução do Estado Social no Brasil	14
Futuro do Estado Social no Brasil, em 2040	23
Considerações Finais	29
Referências Bibliográficas	31

FUTURO DO ESTADO SOCIAL EM PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Brasil em 2040

1. INTRODUÇÃO

A história do processo de desenvolvimento da maioria dos países capitalistas, no século passado e no atual, contou com a consolidação e permanência no longo prazo da ação do Estado, mediante uma variedade de políticas públicas, sendo as políticas sociais umas das mais importantes. Essa ação em sua diversidade e complexidade trouxe consequências em diversos elementos conformadores da economia, da sociedade e do mercado. Por exemplo, a montagem de estruturas de proteção e promoção social no denominado Estado de Bem-estar Social dos países desenvolvidos¹ foi o resultado, em grande medida, da conjugação favorável aos interesses sociais após a Segunda Guerra Mundial. A ação estatal passou a fornecer bens e serviços e a transferir renda à população dos países onde esses sistemas se enraizaram, alterando e ampliando a própria noção de cidadania, entendida como a garantia tanto de direitos civis e políticos como sociais. Entretanto, não foi um processo homogêneo, pois os países, tendo em vista especificidades e possibilidades econômicas, políticas e sociais, construíram diferentes tipos de Estado Social,² com características mais progressistas, mais conservadoras ou intermediárias.

Além dessa experiência, há países, cujas características permitem denominá-los de subdesenvolvidos³, em que, apesar de suas insuficiências, pode-se asseverar a construção de determinados tipos de Estado Social, como é o caso do Brasil e de países da América Latina (AL). A despeito dos avanços que obtiveram, esses países, em geral, estiveram em circunstâncias históricas diferentes e em descompasso, não ocorrendo algo com a dimensão e o impacto social da experiência europeia. Mesmo quando conseguiram elevado crescimento econômico, este não beneficiou a maioria da população, ou seja, as dimensões do bem-estar poucas vezes estiveram no projeto de modernização. Nesta região, o processo tampouco foi homogêneo, surgindo diversos tipos de Estados Sociais.

¹ A respeito do Estado de Bem-estar Social ver Gough (1979), Flora (1986), Draibe e Henrique (1988), Esping Andersen (1991), Fiori (1997), Pierson e Castles (2007), Kerstenetzky (2012), Wolf e Oliveira (2016), Kerstenetzky e Guedes (2018) e Castro e Henrique (2020).

² Utilizou-se o conceito de Estado Social, em sentido estrito, para identificar as situações e etapas em que a política social assume uma presença significativa na ação do Estado Moderno. Ressalta-se que as políticas sociais são uma das mais relevantes formas de política pública, desde o início do século XX. Para Blank (2012) e Boschetti (2020), as políticas sociais e os direitos por elas implementados conformam o Estado Social capitalista.

³ Para Furtado (1965), o subdesenvolvimento não é uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas, mas um fenômeno específico do capitalismo em sociedades como a brasileira e se apresenta nos países sob várias formas e em diferentes estágios. Esse conceito se contrapõe aos conceitos de países “emergentes” ou “em desenvolvimento”, que sugerem a existência de etapas na evolução dos países, pois países em desenvolvimento e subdesenvolvimento compõem um mesmo sistema, com interdependência e subordinações entre eles.

No momento atual, o Estado Social se vê em dificuldades no mundo e, mais ainda, na América Latina e no Brasil, que para além das diferenças enfrenta uma situação de radicalização e rupturas políticas severas, uma intensa desestruturação econômica e um agravamento das condições de vida da população, que podem comprometer as políticas sociais desenvolvidas até agora, com sérias consequências para a maioria da população dos países. Por isso, é importante entender e analisar as possibilidades de futuro do Estado Social e seus desafios nos países subdesenvolvidos.

Levando em conta essa preocupação e por estar afiliado à *Iniciativa Saúde Amanhã – horizonte 2040. Prospecção Estratégica do Sistema de Saúde Brasileiro*, este trabalho tem o desafio de prospectar possibilidades futuras para o Estado Social nos países subdesenvolvidos, tendo o Brasil como caso, em 2040, horizonte de tempo especificado no projeto. Para esse fim, vai-se integrar, organizar e analisar dados e informações do passado, do presente e percepções a respeito do futuro do Estado Social.

Em termos metodológicos, para realizar essa prospecção de forma mais consistente e plausível foi importante efetuar: i) a descrição e análise da evolução histórica do Estado Social nos países da América Latina e no Brasil, para obter subsídios para a estruturação das possibilidades futuras; ii) a identificação dos atores relevantes, suas articulações e coalizões políticas, assim como seus interesses e recursos de poder; iii) a identificação de aspectos estruturais (econômicos, geopolíticos, político-ideológicos, populacionais e sociais, e ambientais) de mais difícil alteração e ruptura no prazo previsto; e iv) a decomposição do Estado Social em aspectos relevantes para a seguinte caracterização: *abrangência e cobertura*, que permite compreender a intensidade e diversidade do enfrentamento das necessidades materiais dos indivíduos e de suas famílias; *gestão, organização e institucionalização*, que mostra os recursos físicos, humanos, organizacionais e institucionais que são requeridos; *financiamento e gasto*, que indica o tamanho do esforço financeiro e de que parte da sociedade são requeridos; *participação e controle social*, que expressa a relação política com a sociedade; e v) elaboração das possibilidades de futuro para o Estado Social.

Este trabalho, para cumprir o desafio estabelecido e seguindo a metodologia proposta, tem início com a descrição e a análise da evolução histórica do Estado Social nos países da América Latina, próximo capítulo. Em seguida, descreve-se e examina-se a experiência histórica do Estado Social brasileiro. Essas duas descrições e análises foram fundamentais para a elaboração das possibilidades do Estado Social brasileiro, em 2040, penúltimo capítulo. E, por fim, conclui-se com as considerações finais.

2. EVOLUÇÃO DO ESTADO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Existe uma ampla literatura que busca caracterizar, tipificar e periodizar o Estado Social na América Latina⁴. Esses trabalhos e demais dados e informações recentes, relativos às variações dos interesses políticos em jogo que levaram a alterações no grau de abrangência e cobertura, nos processos de gestão e institucionalização das políticas, no financiamento e gasto social e na participação social da sociedade serão úteis nesta parte do trabalho para oferecer uma visão panorâmica do Estado Social na AL, desde o seu surgimento até o momento atual. Além disso, essas informações também serão úteis para ajudar a montar as possibilidades de futuro, no último capítulo.

⁴ Ver a respeito Antía (2018), Filgueira (2015), Martínez Franzoni (2008), Barba (2005), Cecchini & Martínez (2011), Marchesi (2004), Lindert et al (2006), Cantu (2000) e Draibe & Riesco (2006).

Não se pode falar em processos estritamente homogêneos nos distintos países latino-americanos. Alguns autores, tais como Filgueira (2015), Martínez Franzoni (2008), e Cecchini e Martínez (2011), têm adotado que a evolução das políticas sociais estaria marcada basicamente por quatro momentos: a etapa anterior aos anos 30; a fase de maior industrialização e crescimento, de 1930 até a década de 1980; a de economia de mercado e globalização, de 1980 até 2000; e a das políticas sociais do novo modelo Estado-exportador do início do século XXI. Cada etapa, também, foi associada pelos autores a um modelo de desenvolvimento. Seguiu-se essa periodização. Ver, Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Estado Social da América Latina em quatro momentos da política social

Modelo e Tipos de Estado Social	Anos			
	Século XIX - 1930	1930-1980	1980-2000	Século XXI
Modelo de desenvolvimento	Liberal/primário exportador	Substituição de importação	Disciplina e austeridade fiscal/Liberal-exportador	Competividade sistêmica/ Primário exportador
Tipos de Estado Social e características da proteção e promoção social	Primeiros exemplos de previdência social do setor formal urbano	Previdência social do setor formal urbano	Previdência social com fundos de capitalização individual	Assistência: ruptura da transmissão intergeracional da pobreza
	Assistência: concebida como caridade	Assistência: subsídios ao consumo de alimentos e combustíveis	Assistência: focalização nos pobres e fundos de inversão social	Estado subsidiário-promotor
	Começo das políticas de educação e saúde	Centralismo e crescimento das áreas de saúde e educação	Orientação para a demanda, descentralização, externalização de serviços sociais	Proteção como assistência e acesso à promoção social
	Escassa regulação do Estado	Estado provedor	Estado subsidiário-mitigador	Sistema de proteção social sobre mínimos incrementais
		Proteção baseada no emprego formal	Proteção frente a situações de emergência	Estado garantidor
				Proteção como garantia cidadã

Fonte: Cecchini & Martínez (2011) com algumas modificações do autor

Nota: (1) Para Cecchini e Martínez (2011) a correlação entre a evolução dos modelos de desenvolvimento e as políticas sociais não são rígidas e que um determinado modelo de desenvolvimento pode corresponder a diferentes orientações de política social. O quadro mostra apenas grandes tendências.

2.1. ESCASSA REGULAÇÃO DO ESTADO: ETAPA PRÉVIA AO ESTADO SOCIAL (ANTERIOR A 1930)

Ao final do século XIX os recentes Estados nacionais da América Latina, após a independência, incorporaram-se à economia global em duplo movimento: pela exportação de matérias primas e a importação de bens de consumo e de capital de que necessitavam. Filgueira (2015) denomina esta etapa, que abarca aproximadamente de 1870-1880 a 1930, de “oligárquico-exportadora” ou “liberal-exportadora”. Para Cecchini e Martínez (2011) esse é um modelo liberal primário com crescimento “para fora”. De acordo com Marchesi (2004) este modelo primário-exportador favorecia a especialização dos países naqueles bens que poderiam ser produzidos ao menor custo relativo internacional. Nas economias latino-americanas, esses bens eram matérias-primas, pois se exploravam usando as vantagens comparativas inerentes a estes países: recursos naturais e mão de obra abundante.

No que diz respeito ao Estado Social, o que se observa nesse período é que não era possível falar em políticas sociais, pois a ação social do Estado era pouco institucionalizada, sendo a atenção social de ajuda aos mais necessitados vista como uma questão humanitária, cuja provisão ficava a cargo das organizações da sociedade civil e da igreja. Apesar disso, essa etapa apresentava novidades tais como: a expansão da educação laica; a ampliação da atuação das autoridades sanitárias na saúde; e os primeiros sistemas previdenciários e de seguro do trabalho. Entretanto, esses vetores de ampliação da ação do Estado Social não se baseiam em conceitos de direitos do cidadão ou do trabalhador. Para Filgueira (2015) o que mudou é o tratamento do risco vinculado às populações perigosas (de puramente repressivo a disciplinar e preventivo) e o entendimento quanto à necessidade da presença do Estado na produção de certos bens que antes eram considerados privados. Agora, começam a ser tratados como bens públicos, dadas as externalidades econômicas, sociais e de ordem que seu consumo gera (essencialmente, saúde e educação).

2.2. ESTADO PROVIDOR: GÊNESE, EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO (1930-1980)

A crise econômica mundial de 1929, somada às pressões restritivas que uma incipiente classe média e trabalhadora impôs ao modelo de Estado oligárquico do regime liberal-exportador, abriu as portas na América Latina para uma nova etapa de desenvolvimento que se consolida gradativamente. Nela, o Estado adquire uma centralidade sem precedentes em muitos dos países da região (Filgueira, 2015).

As condições internacionais geradas pela crise trouxeram, como consequência para os países da região, a paralisia das exportações de produtos primários, minguando as receitas e a capacidade de importação de bens, tornando-se necessária a produção de bens no âmbito interno de cada país mediante a industrialização promovida pelo Estado. Em seguida, as restrições à produção e ao comércio dos países industrializados durante a Segunda Guerra Mundial constituíram outra situação favorável à continuidade desse processo de desenvolvimento.

Essa etapa se caracteriza, segundo Cecchini e Martinez (2011), Filgueira (2018), Marchesi (2004), pelo desenvolvimento de um modelo da Industrialização por Substituição de Importações (ISI), com crescimento para dentro e com grande importância do planejamento estatal. Os principais temas da política social estavam relacionados com a justiça, a ordem social e a Previdência Social e tiveram grande impacto sobre eles a pressão da sociedade organizada e dos sindicatos. A isso se soma a contínua expansão da educação e da saúde, assim como o debate sobre o acesso à terra e a reforma agrária.

A expansão da *abrangência e cobertura* das políticas e ações sociais que giraram em torno do mercado de trabalho foi realizada buscando prover renda aos trabalhadores e suas famílias diante dos riscos da velhice, viuvez, invalidez e de enfermidades. Entretanto, o alcance foi parcial e houve a priorização das classes trabalhadoras que estavam formalmente assalariadas, classes médias e setores organizados, deixando a maioria da classe trabalhadora de fora da proteção social do Estado. Além disso, foi alta a segmentação entre categorias ocupacionais que recebiam distintos graus de benefícios e a incorporação dos grupos se deu de forma sequencial e fragmentada (militares, funcionários públicos, setores privados) (Antía, 2018; Cecchini & Martinez, 2011; Filgueira, 2015). Na saúde foi estruturado um sistema dual, com o seguro saúde para os trabalhadores formais financiado por contribuições, enquanto os demais trabalhadores eram atendidos com alguns pisos básicos de corte universal, mas com um atendimento incompleto na

esfera pública e de qualidade inferior àquele do seguro saúde. Na educação, o Estado assumiu um papel importante como financiador e provedor e houve uma massificação da educação primária em países menos avançados e sua universalização em países pioneiros (Filgueira, 2015).

Para Filgueira (2015) esse período representou o primeiro esforço para construir a cidadania social na América Latina, mas para Lindert, Skoufias e Shapiro (2006) a maioria dos países apresentou Estados Sociais “truncados”, onde a *abrangência e cobertura* era parcial e altamente segmentada. Para Cecchini e Martinez (2011) a *gestão* se caracterizou por uma planificação central, em grande parte devido ao arranjo unitário da maioria dos países e à organização administrativa do tipo burocrática. O *financiamento* das políticas foi predominante por parte do Estado, mas havia também componentes de autofinanciamento. Os setores sociais exerceram uma intensa pressão sobre o Estado para atender suas demandas. Essas características gerais ocorreram de forma diferenciada por países. Estas configurações tiveram consequências duradouras de longo prazo para o Estado Social, pois muitas dessas características persistiram nas etapas posteriores.

Ao analisar as diversas abordagens sobre as causas dos diversos tipos de Estado Social na região no período, Antía (2018) conclui que os níveis da industrialização, a presença de instituições democráticas e os distintos formatos de incorporação dos trabalhadores na esfera pública têm poder explicativo para aclarar boa parte das variações entre os diversos tipos de Estado Social.

2.3. ESTADO SOCIAL *SUBSIDIÁRIO-MITIGADOR*: REESTRUTURAÇÃO NEOLIBERAL (1980-2000)

A crise da dívida externa, em 1982, gerou uma inflexão nas estratégias de desenvolvimento na maioria dos países da região. Para Cecchini e Martinez (2011) essa etapa foi marcada por uma abordagem neoliberal de crescimento para fora com disciplina e austeridade fiscal, com reformas orientadas para reduzir a inflação e promover o crescimento econômico, mas que negligenciou o problema da desigualdade na distribuição de renda. A nova pauta envolvia a redução do Estado, a abertura comercial e a liberalização da economia, cujos parâmetros estavam pautados no denominado consenso de Washington; neste, a ideia central era que o mercado é o melhor instrumento para alocar bens e serviços. Para Antía (2018), na região da América Latina, a influência dos países credores e seus prepostos nos organismos internacionais cresceu bastante, principalmente na economia e na área social, que ficaram encarregadas de formatar e impor as saídas aos países devedores, a maioria dos países da região.

As reformas na área social foram realizadas tendo como pilar a importância dos mercados como prestadores de serviços sociais; na *gestão* cresceu a estratégia da descentralização e na *abrangência e cobertura* das políticas se ligou a focalização, principalmente voltadas aos mais pobres. A descentralização como solução para a gestão procurava transferir para os setores subnacionais as responsabilidades prestacionais do Estado Social, de forma a não pressionar os gastos do governo central, assim como a externalização e a terceirização da produção davam impulso à participação de agentes privados e organizações não-governamentais na gestão. A focalização também entrava nesta estratégia como forma de racionalizar o uso dos recursos, fazendo chegar à maioria das populações vulneráveis alguns serviços, com o propósito de “combate da pobreza” (Cecchini & Martinez, 2011).

A economia, de acordo com Cominetti e Ruiz (1998), foi marcada pelo baixo crescimento, pela redução da arrecadação, por desequilíbrios inflacionários que, em conjunto, pressionaram

pela redução dos gastos públicos sociais. O grande esforço dos países era gerar saldos no balanço de pagamentos e pagar suas dívidas externas. Por outro lado, esse período coincidiu com os processos de redemocratização dos regimes políticos na maioria dos países da região, o que não impediu que fossem efetuadas reformas de orientação neoliberal na previdência, saúde, educação e no trabalho. Em geral as reformas na previdência tendiam à introdução de novos pilares em direção à capitalização individual e a endurecer os requisitos para o acesso aos benefícios da previdência pública. No trabalho se buscou promover a desregulamentação do mercado de trabalho, fragilizando a situação de proteção aos trabalhadores ativos e as bases contributivas e dificultando o acesso à previdência. E o alcance da rede de proteção social ficou mais reduzido e parcial, devido aos problemas no mercado de trabalho; com isso, a maioria da classe trabalhadora continuou fora da proteção social do Estado. Na saúde as reformas fortaleceram as forças de mercado como provedores de serviços e na educação foram estimuladas as estratégias de descentralização.

Os estudos revisados por Antía (2018) mostram que as políticas sociais continuaram a ter, neste período, caráter “truncado”, que oferecia cobertura restrita aos trabalhadores com cobertura formal, bem como uma segmentação persistente na qualidade de proteção social. Esta segmentação era reforçada pela incorporação e expansão do mercado como princípio e agente de provisão no domínio da previdência social, educação e saúde.

De acordo com Antía (2018), diversos estudos mostram que a adoção da agenda neoliberal variou entre os países, devido principalmente a fatores internos dos próprios países, e os elementos diferenciadores foram: recursos de poder disponíveis aos apoiadores da agenda; e o legado das políticas sociais anteriores. Quem resistiu melhor foram aqueles que tinham maior capacidade de contraposição e tornaram mais difíceis as mudanças neoliberais. O processo de democratização também pesou de forma diferente entre os países; por um lado, influenciou na ampliação da *abrangência* das políticas, mas, por outro, fortaleceu os grupos que já estavam cobertos e defendiam suas posições, principalmente nos países de maior *cobertura*.

2.4. ESTADO SOCIAL *SUBSIDIÁRIO-PROMOTOR* E ESTADO SOCIAL *GARANTIDOR* (SÉCULO XXI)

Nesta etapa os países da região foram favorecidos, na maior parte do tempo, com a economia em situação favorável, com o crescimento econômico puxado pela expansão da demanda de produtos primários dos países da Ásia, a inflação sobre controle e o fluxo de capitais constantes e crescentes. Em conjunto, esses aspectos permitiram a ampliação de recursos fiscais, sem a necessidade de alterações na tributação, gerando maior espaço fiscal para financiar os programas e as ações sociais do Estado.

No aspecto político, esse momento também foi marcado por uma fase do processo de consolidação democrática, em que parte expressiva dos governos da região foram dirigidos por forças mais à esquerda do espectro político, o que propiciou centralidade para a agenda social focada em direitos. Para a Cepal (2007) era essencial que as sociedades nacionais da região chegassem a um consenso sobre as formas de combinar o desenvolvimento orientado para os direitos com o desenho de instituições e políticas que permitissem a produção e a alocação dos recursos necessários para lhes dar um caráter efetivo. Repeto (2010), ao criticar os resultados do período neoliberal anterior, reforça a necessidade de ações concretas do Estado no processo de desenvolvimento e propõe que se adote a ideia da proteção social integral com o enfoque de direitos, para

dirigir as ações sociais do Estado. Cecchini e Martinez (2011) mencionam a preocupação em alcançar melhores níveis de distribuição de benefícios do desenvolvimento econômico e reduzir a alta desigualdade prevalente; com isso, as pessoas deixariam de ser consideradas consumidores e beneficiários para se tornarem titulares de direitos de cidadão.

A tensão principal, como chamam a atenção Cecchini e Martinez (2011), foi entre o universalismo e a focalização que retorna à agenda, mas é integrada à ideia de focalização para universalizar direitos ou mínimos sociais; não são mais os mesmos produtos para todos ou apenas para alguns, mas políticas universais com serviços diferenciados de acordo com a variedade necessidades e lacunas de uma população heterogênea. Assim, não só as diferenças socioeconômicas, mas as diferenças étnicas e culturais, de gênero, idade e local de residência estão começando a ser consideradas variáveis centrais em aspectos substantivos e administrativos dessa política. Por outro lado, aumenta a preocupação com a qualidade do serviço (objetivo e subjetivo) e os princípios de eficácia e eficiência, bem como de geração de sinergias nas redes de cuidado e proteção.

Para Figueira (2015), a ação do Estado Social na América Latina procurou, neste período, realizar um esforço para aumentar a cobertura da proteção social em algumas ações e alguns programas: i) previdenciária: aposentadorias, pensões e outras transferências monetárias para idosos; ii) assistência social: transferências monetárias para famílias com crianças; iii) acesso aos serviços e à garantia de Saúde; iv) mudanças na oferta e nas faixas etárias cobertas pela educação, e v) proteção ao trabalhador. Em muitas das áreas mencionadas foram redefinidos os limites entre contributivo e não contributivo, direcionamento e universalidade, e contribuinte e destinatário do benefício.

Considerando alguns setores, Figueira (2015) mostra que a Previdência Social esteve, na região, em constantes processos de reformas, prevalecendo as agendas de inclusão previdenciária que procuravam melhorar e expandir a cobertura, mas os modelos eram distintos e podiam ser mais ou menos contributivos. Em alguns países, depois do fracasso dos modelos de capitalização individual, houve espaço para a correção e para restabelecer a estatização de seus modelos. Na assistência social a expansão ocorreu mediante programas e ações de combate à pobreza, de forma generalizada para quase todos os países da região, principalmente seguindo modelos de Transferências Monetárias a Pessoas (TMP), combinando valores de transferência, cobertura, formas de financiamento e tipos de condicionalidades variados, mas, em geral, alcançaram níveis amplos de abrangência e cobertura, todavia de baixo gasto fiscal. Na saúde se promoveu uma expansão do acesso aos serviços em diferentes modelos, mas a segmentação dos serviços entre distintos grupos permaneceu, o que favoreceu a continuidade da prestação dos serviços privados. Na educação Figueira aponta que houve expansão da cobertura do ensino primário nos países mais atrasados e universalização nos países mais adiantados da região. Chama atenção para a ampliação da cobertura da educação infantil e média, além da ampliação da abrangência dos tipos de benefícios na área da educação e do cuidado infantil. Por outro lado, houve revisão e correção dos processos de descentralização e geração de quase-mercados.

Neste período, em resumo, ocorreu uma expansão da *abrangência e cobertura* das políticas sociais para além da população historicamente coberta e para uma população que antes não fazia parte das políticas públicas, ou que quando tinha benefícios eram residuais e não de direitos. Apesar dessa novidade, essa incorporação ocorreu de forma restritiva com diferentes padrões de qualidade e distinta por países, a depender de sua renda média do país. Na *gestão e*

organização houve revisões e correções nos processos de descentralização. A expansão das ações sociais do Estado foi acompanhada por aumento substantivo do *gasto social*. O mercado continuou tendo uma presença relevante como princípio organizador do sistema, principalmente nas áreas da saúde e educação.

3. EVOLUÇÃO DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL

A experiência da América Latina mostrou que as modificações do Estado Social são resultantes dos processos históricos de estruturação e reestruturação de esquemas de proteção e promoção social das políticas sociais, promovidas pelos Estados nacionais. Nesta perspectiva, a seguir se analisa a evolução histórica das políticas sociais brasileiras desde seu início, nos anos 30, até o ano de 2020, de forma a compreender as características e formatos que o Estado Social foi assumindo no Brasil.

Para realizar este capítulo, tomou-se como base as descrições e análises de Castro (2009), Castro e Ribeiro (2009), Castro et al. (2009), Castro (2019), Castro (2020) e Castro (2020b). A periodização que compreende a etapa introdutória das políticas sociais, em 1930, até o momento da Constituição Federal de 1988, a CF-88, seguiu a proposta por Aureliano e Draibe (1989), Draibe (1993), Fagnani (1997) e Castro (2009), com três grandes cortes (1930, 1964 e 1985) que levaram em conta as mudanças no plano do regime político e, para 1930 e 1964, as mudanças na forma do Estado mais que em ocorrências específicas no plano das próprias instituições do Estado Social. No período posterior, utilizou-se Fagnani (1997), Fagnani (1999), Calixtre e Fagnani (2017), Castro (2019) e Castro (2020b).

3.1. INTRODUÇÃO E EXPANSÃO SELETIVA, HETEROGÊNEA E FRAGMENTADA (1930-1964)

O desenvolvimento capitalista no Brasil, principalmente a partir de 30, exigiu do Estado uma ação política e econômica inteiramente solidária a um esquema privado de acumulação que repousava em bases técnicas ainda estreitas. O crescimento das funções estatais, com a correspondente complexidade de suas tarefas de regulação sociais e econômicas e o crescimento de seus quadros técnicos e burocráticos, foram proporcionais às novas responsabilidades do poder público face ao jogo tenso de interesses historicamente constituídos na sociedade brasileira.

No âmbito das ações sociais do Estado surge um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas. Por exemplo, na saúde e educação se registraram alguns avanços, com a progressiva expansão do potencial de atendimento da rede pública e a significativa centralização dos comandos no nível do Executivo federal. Já a participação das classes trabalhadoras ocorreu com base, principalmente, nas práticas de cooptação, mediante a incorporação controlada de alguns setores populares a um sistema econômico que se modernizava, sob o signo da exclusão social e do elitismo político. As políticas sociais daí resultantes ocorrem em uma rede burocrática clientelista que instrumentaliza a cooptação e potencializa a corrupção.

Para Draibe, Castro e Azeredo (1991), a ampliação da abrangência da atuação social do Estado ocorreu por meio da incorporação de modalidades adicionais de bens e serviços sociais – por exemplo, a diversificação dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; a organização da atenção à saúde no âmbito da assistência médica previdenciária; e a expansão dos ensin

fundamental e médio. A esta maior amplitude na provisão de bens e serviços sociais correspondeu o surgimento de um aparato institucional e um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas, que estabelecem um marco legal e institucional nacional, permitindo revelar complementaridades antes inexistentes. Por fim, é o Estado nacional que vai assumir o papel de regulador e articulador.

Em 1964, após 30 anos de seu início, apesar dos avanços, o Estado Social permaneceu, como apontam Draibe, Castro e Azeredo (1991), seletivo, heterogêneo e fragmentado. A seletividade destacada pelos autores diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. Embora a maioria das categorias profissionais urbanas tenha sido gradativamente incorporada ao sistema, um amplo contingente permaneceu excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. A heterogeneidade se refere ao plano de benefícios. Algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. A fragmentação, por sua vez, diz respeito à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída. Além disso, a política social não integrou todos os trabalhadores, como os rurais, os autônomos e os domésticos, e muito menos a maioria da população, devido, sobretudo, às tradicionais resistências das elites, em geral, e das agrárias em particular.

Para Santos (1987) neste período a constituição da cidadania, antes que ater-se a um padrão universalista, a inserção da população se moldou segundo critérios de inclusão/exclusão seletiva. Além do mais, a política social foi utilizada como recurso de poder. As consequências deste tipo de utilização da política social vão refletir na ampliação do espaço da burocracia estatal e na obstaculização da formação de identidades coletivas através de partidos políticos.

3.2. REESTRUTURAÇÃO CONSERVADORA, AUTORITÁRIA E EXPANSÃO SELETIVA (1964-1985)

As transformações no âmbito da economia e do Estado, durante as décadas de 60 e 70, acarretaram mudanças sensíveis no que diz respeito às ações sociais do Estado. O começo da década de 60 foi marcado pela crise e o aguçamento do conflito social. Para Tavares (1990) a crise desencadeada em 1964 se revelou muito mais aguda que as imediatamente anteriores. Além da crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e à ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. O Estado populista, resultante do compromisso da elite modernizante dos anos 30 com os setores populares, rompeu-se com a intervenção militar. O sentido mais amplo que se pode extrair do impulso original do longo processo iniciado nesse período é o da reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político.

A partir de 1964 ocorreu uma reestruturação do Estado Social com a expansão da ação social em busca de uma extensão nacional e, por outro lado, a montagem de um aparelho estatal centralizado. Ampliou-se o grau de racionalidade na implementação dos esquemas de políticas sociais, num movimento expresso pela definição de novas fontes de financiamento e de seus princípios e mecanismos operacionais. Esse movimento não significou um abandono completo do perfil anterior. Ocorreu, isto sim, uma acentuação dos componentes de iniquidade do sistema a despeito da progressiva ampliação da abrangência com a incorporação de novos grupos sociais. Destaca-se a completa subordinação da política social aos imperativos da política econômica e a implementação das decisões ficando privativas da burocracia. Por outro lado, no que diz respeito à participação social, o Estado autoritário tende a se relacionar com a sociedade

através do cooptação de indivíduos e interesses privados do sistema, excluindo a representação política na relação entre Estado e Sociedade.

Além disso, a proteção social estava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que reproduz as injustiças e desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos corretores das desigualdades e da pobreza, que deveriam operar através das políticas sociais, foram muito frágeis, pois não existia a garantia de atendimento das necessidades sociais básicas para todos os indivíduos, indiferentemente destes participarem ou não do processo de produção; a ideia de direito social não estava colocada.

De acordo com Draibe (2002), “ao final de quase cinquenta anos de construção institucional, implementação e desenvolvimento de políticas e programas, o sistema brasileiro de proteção social mostrava, no início dos anos 80, uma muito baixa capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico (...) Entre suas mais adversas características, destacam-se: (i) fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; (ii) seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social; (iii) no plano dos benefícios disponíveis, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; (iv) a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados”.

Ao final do período, apesar da expansão da abrangência e cobertura, da ampliação das estruturas burocráticas e institucionais e do aumento do gasto social da ação social do Estado, as condições de vida permaneciam em níveis injustificáveis. No início dos anos 1980, por exemplo: a esperança de vida ao nascer era de apenas 60 anos; a taxa de mortalidade infantil era de 88 por mil nascidos vivos; o analfabetismo na população de 15 anos ou mais era de 25%; apenas 80,4% da população de 7 a 14 anos estavam na escola; 42,6% dos domicílios urbanos não tinham acesso a esgoto. A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini era elevadíssima (0,592)⁵ e, para qualquer indicador que se volte a atenção, existiam enormes desigualdades regionais, raciais ou de gênero⁶.

3.3. REESTRUTURAÇÃO PROGRESSISTA, DIREITOS SOCIAIS E CONSTITUIÇÃO CIDADÃ (1988)

Após a queda do regime autoritário, o processo de redemocratização iniciado em 1985 contou com forças políticas que levaram as mais sérias tentativas de deslocamento da ação social conservadora do Estado, então vigente no país, em direção a um projeto de redução das desigualdades e afirmação dos direitos sociais, com extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, convergente com o sentido geral da modificação ocorrida com

⁵ De acordo com Castro e Ribeiro (2009), em 1980, a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini para os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se encontrava no intervalo entre 0,27 – Finlândia, Áustria e Reino Unido – e 0,38 – Austrália, França e Estados Unidos.

⁶ Dados extraídos de diferentes trechos de Draibe, Castro e Azeredo (1991) e Castro e Ribeiro (2009).

o Estado Social do pós-guerra nos países desenvolvidos da Europa. Destaca-se, principalmente, a reforma constitucional, que no plano formal expressou a vitória das reivindicações das forças opositoras por uma nova ordem social e política democrática. Na Constituição Federal de 1988 (CF-88) as políticas sociais brasileiras passaram a ter como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, que por intermédio da garantia dos direitos sociais, buscava construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Entre os avanços, vale destacar a introdução do conceito de Seguridade Social, para expressar um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda. Além disso, a Constituição garantiu uma série de direitos sociais que ampliavam o acesso da população a determinados bens e serviços públicos, principalmente para saúde e educação, e garantiu a regularidade do valor dos benefícios. Na política de atenção à saúde, o princípio da universalização da cobertura e do atendimento é o que mais diferencia o novo sistema em relação ao passado: garante-se o acesso universal e igualitário a toda a população. Ao Estado é dada a prioridade da execução do atendimento, não se excluindo, entretanto, a possibilidade da iniciativa privada, para a qual foi reservada um papel complementar. Estabeleceu-se ainda o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores. Mais importante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes.

Na parte de financiamento e da sustentabilidade dos gastos, a Constituição criou principalmente o Orçamento da Seguridade Social, que deveria primar pela diversidade das bases de financiamento, passando a contar com uma série de contribuições sociais. O financiamento será oriundo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições arrecadadas dos empregadores, trabalhadores e sobre as receitas de concursos de prognósticos. Reconheceu a importância da área de educação, ao aumentar a vinculação de recursos federais para esta política e ao manter a contribuição social do salário-educação. Além disso, refletiu o espírito descentralizador do período, mediante o fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, e a ampliação de sua autonomia na responsabilidade de gastos em determinadas áreas.

Esse modelo avançado de Estado Social delineado na CF-88, no entanto, teria que enfrentar a dura realidade das condições de vida da população brasileira. A Tabela 1, no anexo, mostra a renda domiciliar per capita e os rendimentos médios do trabalho baixíssimos, o desemprego e a informalidade elevada. Desproteção previdenciária para ativos e inativos. Desigualdade extremamente elevada, com os 10% mais ricos concentrando quase 50% das rendas. A pobreza muito elevada atingindo cerca de 40% da população e metade destes estava na extrema pobreza. As dimensões de saúde e de educação apresentavam péssimos resultados em seus indicadores, por exemplo, a mortalidade infantil era de 47 mortes para cada mil nascidos vivos, o analfabetismo atingia cerca de 20% da população e a média de ano de estudo não chegava a 5 anos, o que caracteriza uma população que mal sabe ler e escrever um texto simples. Além de ser uma sociedade que convivia com elevada violência e insegurança. Era, portanto, uma situação de exclusão social e de baixo bem-estar social para a maioria da população brasileira. Na comparação internacional esses indicadores ficavam bem abaixo daqueles verificados nos países desenvolvidos e mesmo dos países latino-americanos.

3.4. CONTRARREFORMAS LIBERALIZANTES E EXPANSÃO CONSTRANGIDA (1990-2002)

Apesar da expectativa positiva a respeito de um Estado Social cidadão, manifesta na CF-88, a realidade era de uma situação econômica e social muito ruim, como já foi mencionado. Para piorar, as propostas sociais da nova carta constitucional surgiam na contramão do pensamento neoliberal, que era hegemônico no cenário internacional, que pregava justamente a desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais. Esse pensamento chega fortemente ao país com a rearticulação e o fortalecimento do bloco conservador⁷, e nem bem a CF-88 tinha começado a ser implementada a agenda conservadora, agora associada ao Neoliberalismo, indicava o caminho das contrarreformas, mediante os processos de descentralização, focalização e estabelecimento de parcerias com o setor privado, lucrativo ou não. No campo econômico, a estratégia de estabilização da inflação se fez acompanhar da abertura comercial e financeira da economia e do processo de privatização.

No entanto, apesar do compromisso com as contrarreformas liberalizantes, os governos do período foram obrigados a dar sequência a algumas das políticas de direitos sociais previstas na CF-88, como, por exemplo, a implementação da nova previdência rural, que fez o número de benefícios e beneficiários aumentar significativamente. A regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), também gerou impactos sociais significativos na proteção a idosos e portadores de deficiências físicas, abaixo de certa linha de pobreza. Por isso, apesar da estratégia central de seletividade e focalização prevista para a maioria dos programas, houve ampliação da abrangência com as transferências de renda da previdência rural e da assistência social e expansão de alguns programas, especialmente nas áreas da saúde e educação.

Na gestão e organização das políticas se pode perceber um processo profundo de descentralização realizado, principalmente, em direção aos municípios. Porém, manteve-se a centralização do planejamento e da concepção dos programas, o que impediu uma descentralização plena. Buscou-se, também, incentivar as parcerias com o “terceiro setor”, apesar de grande parte delas ser realizada em nível local e não federal. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa do setor privado empresarial se verificam desempenhos variados. Na área de saneamento, boa parte dos esforços de desenvolvimento do setor apostou nesse caminho. Na educação, entretanto, o ensino superior teve seu crescimento devido principalmente ao aumento de ofertas na rede particular. Além disso, a parte relativa ao mercado na área social se incrementa, também, com a introdução numerosa de planos de saúde e planos de previdência.

Devido a maior abrangência e cobertura, os gastos sociais tiveram que ser expandidos. Com essa justificativa, ampliou-se a carga tributária, principalmente com maior arrecadação das contribuições sociais, que não eram repartidas entre os entes federados, e a estrutura tributária ficou ainda mais regressiva. Por outro lado, uma parte expressiva do esforço fiscal foi utilizada para servir aos interesses de pagamento da dívida pública.

A participação e o controle social não ocorreram da forma esperada, apesar de estarem previstos na CF-88, pois parte dos conselhos existentes não foram capazes de intervir no processo

⁷ Para Fagnani (1997) “houve um breve interregno no qual parecem ter existido condições políticas objetivas – mesmo sob um contexto econômico adverso – para transformar, de forma equânime, o sistema de proteção social do Brasil. Esse espasmo foi fruto da extraordinária mobilização popular em torno da campanha para a realização de eleições diretas para a Presidência da República em 1984, que culminou na redemocratização do País, embora sob o manto de um novo pacto conservador. Desafortunadamente, nas fases de transição e de consolidação democrática, as mesmas forças conservadoras aliadas da ditadura foram reconduzidas ao centro do poder e retomaram a dianteira do processo político. Essa vicissitude contribuiu, em grande medida, para o fracasso do projeto reformador.”

de elaboração e execução de políticas públicas fazendo com que suas deliberações fossem implementadas. O resultado é uma ação pública cujo desenho e a elaboração têm pouca ou nenhuma participação social.

Em 2002, decorridos quatorze anos desde a CF-88, a realidade das condições de vida da população brasileira tinha sofrido pouca alteração. A Tabela 1, no anexo, mostra que não houve melhoria no mundo do trabalho, com o desemprego e a informalidade elevadas, a renda per capita e o rendimento médio baixos sem alterações. A proteção previdenciária da população ativa não se alterou, mas ocorreu o aumento da cobertura da população idosa, resultado da incorporação de direitos da CF-88. A desigualdade e a pobreza continuaram elevadas. Nas dimensões de saúde, educação e saneamento se observam maior acesso a bens e serviços sociais, no entanto existe um problema concreto que é a baixa velocidade desse movimento, que faz com que essas melhorias mudem muito pouco a realidade do bem-estar social da população. Por fim, a dimensão de segurança e violência, que apresenta uma evolução negativa, em todos os indicadores, acompanhando o que ocorreu no mercado de trabalho, na pobreza e desigualdade.

3.5. ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA, EXPANSÃO COM INCLUSÃO (2003-2015)

O início desse período se dá com sérios problemas econômicos, sociais e políticos a serem enfrentados. O novo governo que inicia no período manifesta a intenção de dar prioridade aos problemas sociais, principalmente no combate à fome e à miséria; no combate ao racismo e às desigualdades raciais; avançar na área de saúde e de Assistência Social; no crescimento da cobertura da Previdência Social; implementar uma política de desenvolvimento urbano; e melhorar o acesso e a qualidade da educação. Apesar dessa intenção, o contexto da grave crise econômica e política fala mais alto e o governo assume o compromisso de manutenção do regime macroeconômico neoliberal: manter o superávit primário, a contenção nos gastos e a política monetária dura, com taxas de juros elevadas, de modo a deixar claro a austeridade da política econômica no combate à inflação, frustrando a implementação da agenda social.

No entanto, superado esse momento inicial, o país voltou a ter a recuperação do crescimento econômico. Embora os pilares da política macroeconômica neoliberal não tenham sido alterados, a trajetória favorável da economia engendrou movimentos importantes como, por exemplo, a arrecadação tributária continuou crescendo mesmo sem novas elevações de alíquotas, permitindo a ampliação dos gastos com as transferências de renda e com a provisão de bens e serviços e do investimento público. O mercado de trabalho também reagiu bem, não apenas reduzindo o desemprego, como também gerando proporcionalmente mais empregos formais, o que teve impactos positivos para as contas da Previdência Social e para a proteção dos trabalhadores. Junte-se a isso a valorização do salário mínimo.

Além disso, a orientação do governo para o desenvolvimento, mesclando crescimento econômico com inclusão social, foi determinante para definir o estilo adotado pelo governo no enfrentamento da grave crise econômica, em 2008, e no decorrer de grande parte do período. Apesar da continuidade da política econômica ortodoxa, as políticas sociais foram valorizadas e a elevação de seus gastos foi compreendida e defendida, no âmbito governamental e da esfera pública, como instrumento importante para a inclusão social e também para o crescimento econômico. O que até permitiu que os objetivos das políticas sociais fossem ampliados, tanto para as políticas setoriais clássicas, como para o fortalecimento de um conjunto expressivo de políticas transversais.

Esses fatores foram essenciais para impulsionar o crescimento da renda das pessoas e suas famílias e, em conjunto com a ampliação do crédito estimularam o mercado interno de consumo, que junto ao incipiente crescimento do investimento público foi a base para o ciclo de crescimento do período.

No entanto, já na terça parte final do período, assistiu-se de acordo com Calixtre e Fagnani (2017) a um novo acirramento das tensões políticas, agora com caráter antipopular e antidemocrático. Do ponto de vista econômico, esse acirramento decorreu da desaceleração do crescimento, por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das políticas domésticas.

O Estado Social do período foi marcado pela expansão da abrangência e cobertura das políticas e ações sociais, num esforço de universalização de algumas políticas sociais, em respeito ao preceito constitucional, mas ocorreram novas estratégias de intervenção social, com a adoção de programas de transferências focalizados nos grupos mais pobres. Ainda no aspecto da abrangência, na provisão de saúde e de educação básica, embora tenham se ampliado e alcançado maiores níveis de cobertura por todo o território nacional e, mais importante, consolidado o caráter universalizante, público e gratuito, das ações governamentais por todo o território nacional, não impediram o avanço e a concorrência dos setores privados, ver o caso da saúde em Noronha e Castro (2020). A previdência e a assistência social também tiveram ampliação de sua abrangência, entretanto tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos últimos anos. Isto se deve, fundamentalmente, no caso previdenciário, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Além disso, o governo ampliou a abrangência da regulação dos mercados, principalmente com a política de valorização do salário mínimo, que foi um dos elementos importantes para recuperação da renda e da capacidade de consumo de grande parte da população mais pobre.

No aspecto da gestão, organização e institucionalização das políticas, observou-se que a tensão entre centralização e descentralização das políticas públicas continua prevalecendo. O processo de descentralização realizado pelo Governo Federal ainda está em curso, destinado principalmente para os municípios. No entanto, o planejamento e a concepção dos programas continua sendo discutido no nível central, o que impede uma descentralização plena. O processo de institucionalização foi elevado como, por exemplo, a criação de ministérios e órgãos de governo dedicados a articular e gerir políticas voltadas a públicos específicos, além do estabelecimento de sistemas nacionais de políticas públicas, a expansão e a instituição de novos direitos, a introdução e institucionalização de programas inovadores. Esse processo foi particularmente intenso para as políticas transversais.

Os direitos e benefícios que foram expandidos com a implementação das políticas sociais, exigiram uma crescente mobilização de recursos monetários para bancar os gastos necessários ao seu provimento. A ampliação dos gastos esteve concentrada tanto nas transferências monetárias de renda às famílias quanto na produção/provisão de bens e serviços públicos. No entanto, a estrutura de financiamento não foi alterada; com isso, o sistema tributário continuou altamente regressivo, constituindo-se em um sério limitador à capacidade das políticas sociais em serem mais redistributivas e alterar a heterogeneidade da realidade social brasileira.

Na participação e controle social ocorreu a ampliação e a criação de esferas públicas destinadas à interação, explicitação de interesses e integração entre a sociedade e o Estado. Entre as

principais ações, destacam-se: o fortalecimento e a criação de um conselho de desenvolvimento, conselhos setoriais e gestores, as conferências nacionais de políticas públicas, a participação no debate sobre os Planos Plurianuais e a criação de um organismo na estrutura do Estado destinadas a esse fim.

Em 2014, decorridos doze anos desde o início desta etapa, os dados e indicadores apresentados na Tabela 1, em anexo, apontam para uma melhoria das condições de vida da população nas diversas dimensões apresentadas. Esses resultados, em grande medida, são resultantes da ampliação da política social que, mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros possibilitou ampliar a inclusão social no Brasil, com a maior transferência de rendas, maior oferta de bens e serviços sociais, resultando em uma diversificação e melhoria da proteção social da população brasileira.

3.6. DESTRUIÇÃO CONSERVADORA, AUTORITÁRIA E EXCLUSÃO (2016-2020)

Este período é bastante conturbado em termos políticos e está marcado pelo golpe do impeachment, que foi uma interrupção forçada do mandato presidencial legitimamente conquistado, em uma manobra midiática-jurídico-parlamentar conduzida pela junção de um conjunto de interesses políticos, técnico-burocráticos e empresariais de tomada do poder e controle do Estado. Esse evento levou à quebra do aparato jurídico-institucional construído desde a nova República, com consequências danosas para a frágil e curta democracia do país.

Os governos que se seguiram ao golpe, apesar de terem algumas diferenças, representam os interesses das classes conservadoras dominantes, principalmente do capital financeiro e seus associados, de aprofundar seu processo de acumulação mediante a estratégia de radicalização da agenda neoliberal de abertura indiscriminada da economia, privatização, redução ao mínimo do papel social do Estado, desmonte total da proteção aos trabalhadores, desprezo ao meio ambiente, entre outras.

O governo golpista que iniciou o período, em seu curto decurso, foi de uma das piores avaliações populares da história do país e entregou uma economia de baixo crescimento, aprofundamento da desindustrialização, desestruturação da construção civil pesada, dependência do agronegócio, entre outros problemas e com graves consequências sociais, Tabela 2, em anexo. Já o governo que se seguiu, desde seu início, tem explicitado seu compromisso com uma agenda ultraneoliberal e sua ameaça aos valores democráticos, com o discurso do ódio e a apologia às ideias totalitárias. Com isso, o ambiente político está em permanente conflito, que se conjuga ao deliberado enfraquecimento institucional; por exemplo, em 2020, no período da pandemia, as incertezas políticas foram agudizadas e o grau de obscurantismo foi elevado, confrontando saúde e economia, apoiando o rompimento do isolamento social e a volta ao trabalho de forma indiscriminada, apostando em saídas milagrosas se opondo às evidências científicas.

A destruição deliberada do Estado Social tem início com o plano denominado de “ponte para o futuro”, que tinha como um de seus objetivos centrais a radicalização das políticas neoliberais de austeridade fiscal, cujo exemplo maior é a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC-95), que estabeleceu um teto para os gastos primários. Mas a destruição seguiu adiante e se manifestou em quase todas as políticas e ações do Estado Social: na área de trabalho, a reforma trabalhista e a terceirização são exemplos de ampla retirada de direitos e dos amparos aos trabalhadores, com redução da proteção ao trabalhador ao mínimo, denominada eufemis-

ticamente de redução do Custo Brasil; na Previdência Social, o projeto era de mudança radical do sistema de aposentadorias e pensões, introduzindo o sistema de capitalização dirigido pelas forças de mercado, mas se realizou a reforma que restringiu bastante o acesso ao sistema e reduziu valores de benefícios; na assistência aos mais pobres, a ação do Estado foi de congelamento, desfiguração e extinção de programas, principalmente com a redução do acesso e a diminuição do valor dos benefícios; na saúde, os cortes de despesas e o desmonte de programas estão em linha com o desejo de precarização e extinção do SUS, o Sistema Único de Saúde, daí a falta de remédios, médicos, enfermeiros e de atendimentos, indiferente ao sofrimento da maioria da população, mesmo no decorrer da pandemia da Covid-19; na educação, a redução profunda dos recursos orçamentários trouxe sérias implicações para a efetivação do direito à educação, além de se articular ao enfraquecimento das universidades públicas e à condução do ensino superior por lideranças empresariais, reduzindo também as pesquisas e a pós-graduação; houve ainda a redução e eliminação de programas e serviços necessários ao apoio à agricultura familiar e aos processos de assentamentos da Reforma Agrária; e a privatização dos bens e serviços direcionados ao atendimento das necessidades de infraestruturas básicas da população, sendo o mais importante aquele voltado ao abastecimento de água, rodovias, hospitais.

Com isso, a abrangência e cobertura das ações do Estado Social foram reduzidas, com a eliminação e extinção de políticas e de ações sociais em quase todas as áreas. As políticas transversais, além de ganharem outra perspectiva ideológica, tiveram extinção e redução de programas e ações. A cobertura das transferências de renda e da prestação de serviços foi afetada, principalmente, pela estratégia de redução dos gastos e de protelamentos administrativos na gestão dos benefícios. As regulações estatais sobre o mercado de bens e serviços sociais e sobre o mercado de trabalho foram bastante reduzidas e o salário mínimo perdeu importância.

Na gestão e organização, muitos dos ministérios sociais foram extintos e partes de suas ações foram realocadas para outros ministérios, por exemplo, o Ministério do Trabalho e da Previdência foi extinto e suas atribuições foram colocadas sob o guarda-chuva do Ministério da Economia. Os conflitos federativos foram ampliados com o Governo Federal empurrando responsabilidades para os governos subnacionais. A transferência de responsabilidade para o setor privado também aumentou; por exemplo, a privatização do sistema de água e esgoto é um retrocesso na área de controle dos recursos hídricos, com a água sendo tratada como uma mercadoria e não um direito básico da população.

No financiamento e gasto, a lei do texto está reduzindo os gastos em todas as áreas sociais, o que já vinha sofrendo a área de investimentos em infraestrutura social. Para piorar a situação está na agenda retirar a obrigatoriedade do investimento dos entes federados na estrutura educacional, com a desvinculação das receitas no orçamento, e o mesmo deve se aplicar à área de saúde. As propostas de alteração na estrutura tributária pioram ainda mais a sua regressividade e não solucionam a necessidade de gastos.

Na participação e controle social, os instrumentos institucionais que existiam ou foram eliminados, ou esvaziados; por exemplo, foram extintos os conselhos de participação social de vários setores, interditando a participação da sociedade e dos movimentos setoriais na elaboração e no acompanhamento das políticas públicas. Além disso, demonstrou-se em diversas situações o desprezo pelos direitos fundamentais previstos na CF-88, o desapego à democracia e a falta de respeito a amplos setores sociais, bem como o uso de critérios ideológicos para direcionar recursos públicos e tomar decisões de caráter administrativo.

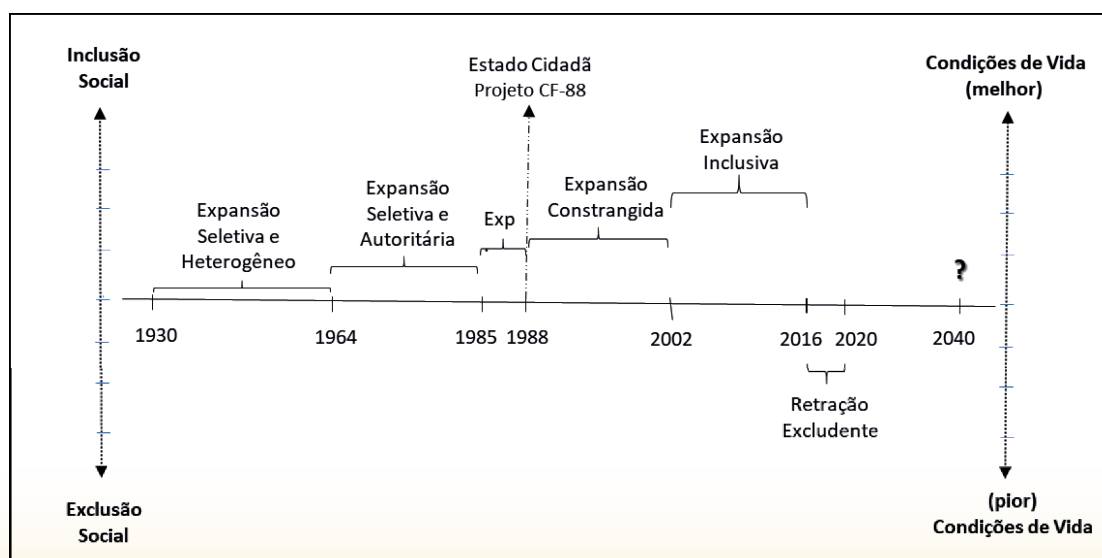
Os primeiros resultados do período mostram que aconteceram regressões em quase todas as dimensões das condições de vida. A Tabela 2, no anexo, mostra que ocorreu a redução da renda e do poder de compra da maioria da população em idade ativa, inativa e para os vulneráveis, o que indica a redução da proteção social da população no mundo do trabalho, na previdência pública e assistencial social. Por outro lado, conjugou-se a isso a manutenção/redução da oferta, em quantidade e qualidade, de bens e serviços públicos fundamentais de saúde, educação e saneamento básico, além da ampliação da violência e insegurança e a elevação da pobreza e da desigualdade. Essas alterações nas condições de vida indicam a redução da proteção social e o rebaixamento do bem-estar social para a maioria da população.

4. FUTURO DO ESTADO SOCIAL NO BRASIL, EM 2040

A evolução do Estado Social no Brasil e nos países da América Latina, desde sua gênese até a atualidade, apresentada nos capítulos anteriores, foi interessante para mostrar as variações da ação social estatal, ao longo do tempo, não sendo possível se prever de forma automática e segura o que pode acontecer no curto e médio prazo, e de forma mais complexa ainda num futuro mais distante.

A Figura 1 apresenta um exemplo simplificado das variações do Estado Social brasileiro, considerando o binômio maior/menor inclusão social ao longo de quase um século, e como se pode ver a resultante não é uma linha evolutiva sem sobressaltos, mas com alternâncias e até quebras estruturais, como a representada pelo período mais recente, 2016-2020, de retração excludente e de piora das condições de vida. Neste período, a pandemia da Covid-19, em 2020, ampliou, ainda mais, as dificuldades do Estado Social no mundo e no Brasil se soma à situação de radicalização e ruptura política, de desestruturação econômica e de agravamento das condições de vida da população, movimento oposto ao ocorrido no período anterior de expansão inclusiva. Essa mudança abrupta de trajetória no Brasil foi inesperada e imprevisível, para a maioria dos analistas, e pode ter consequências severas para o Estado Social brasileiro do futuro.

Figura 1. Evolução do Estado Social brasileiro – 1930-2020



Fonte: Elaboração própria.

Este trabalho tem o desafio de prospectar o futuro do Estado Social nos países subdesenvolvidos, tendo o Brasil como caso, em 2040. Para cumprir esse objetivo, e considerando a experiência histórica não linear e de resultados não previsíveis, vai-se procurar prospectar possibilidades de futuro mais plausíveis, mediante a organização e integração de dados e informações do passado, presente e de perspectivas a respeito do futuro na data estipulada⁸.

O esforço de análise do passado e do presente, efetuada nos capítulos anteriores, permitiu compreender diversas características do Estado Social nos países de subdesenvolvimento e foi fundamental para prescrever possibilidades futuras para o Estado Social no Brasil, em 2040. Apesar das alternâncias é possível estabelecer regularidades e efetuar, para a facilidade de exposição, um ordenamento com apenas três alternativas, sendo duas contrastantes - que reproduzem os limites da ação do Estado Social (máx.-mín.) - e uma terceira intermediária e mais corriqueira. As duas possibilidades de futuro contrastantes representam projetos que estão na luta política desde a redemocratização; por um lado, o projeto neoliberal, que ganhou uma roupagem mais radical a partir de 2016, denominado de *Estado Social Subsidiário-excludente – quase Estado Mínimo*, por outro lado, o projeto baseado na CF-88 e ligado às forças democráticas e populares, que está sob profundo ataque, denominado de *Estado Social Garantidor-inclusivo – quase Estado Cidadão*. A possibilidade intermediária e mais corriqueira é ligada à estratégia das forças conservadoras de busca da manutenção do *status quo* e que, após os anos 90, se incorpora à estratégia neoliberal, que se denominou de *Estado Social Subsidiário-mitigador*.

Considerando essas três alternativas de futuro se procura, em seguida, descrever e analisar as características principais desses Estados Sociais, em 2040, e os obstáculos e desafios a serem enfrentados. Para isso, foi importante identificar os atores e blocos políticos resultantes do jogo político, os recursos de poder e os interesses com respeito aos aspectos sociais e, também, identificar elementos estruturais de mais difícil alteração que podem facilitar/dificultar as três alternativas de futuro⁹.

Portanto, para iniciar a descrição e análise das três possibilidades de futuro, buscou-se na investigação do passado e presente a identificação dos atores relevantes, suas articulações e coalisões, alianças e acordos políticos, assim como seus interesses e recursos de poder, que são apresentados, a seguir, em três grandes grupos de interesses políticos, econômicos e sociais¹⁰:

- i. Neoliberal mitigador do *status quo*: esse grupo gira em torno das forças do capital financeiro, que organiza os demais capitais, a mídia corporativa e as forças políticas conservadoras de todos os matizes, principalmente o centrão político, uma fração das classes médias e da burocracia estatal. O interesse é manter o *status quo* adquirido historicamente sobre a riqueza, a renda e o poder da sociedade brasileira. Os recursos de poder mais importantes são contar com o apoio das forças econômicas e políticas hegemônicas da atual conjuntura, tendo, ainda, a favor a fragilização atual das forças populares.

⁸ Para a prospecção se observaram alguns procedimentos de Godet (2000), Wright e Spers (2006), Marcial e Grumbach (2008), Marcial (2015) e Marcial (2017).

⁹ O processo político do país depende de uma visão ampla das coalisões, que aprecie, de modo contextualizado e também atento aos constrangimentos estruturais e institucionais, as relações sociais e partidárias de aliança para apoiar ou se opor a certos cursos de ação do Estado, principalmente os que possuem indubitável relevância para os grandes interesses em disputa (Ianoni, 2017).

¹⁰ As forças de sustentação do poder de decisão do Estado abrangem os atores políticos, sociais, econômicos e a burocracia estatal envolve o sistema político e suas instituições formais e informais (Ianoni, 2017). De acordo com os interesses em jogo esses atores podem se combinar em grupos ou conjunto de interesses, para alavancar decisões favoráveis aos seus interesses ou se opor aos interesses contrários; com isso, podem influenciar todo o processo político.

- ii. Ultraneoliberal expropriador e autoritário: esse conjunto conta com as forças do capital nacional e internacional, em especial o capital financeiro juntamente com a mídia corporativa, a mídia alternativa de direita, os partidos de direita e de centro-direita e as forças conservadoras e autoritárias de todos os matizes (organizações de direita, militares, milícias, organizações religiosas). O interesse principal é ampliar radicalmente a apropriação da riqueza, a renda e o poder da sociedade brasileira. Tem o recurso fundamental de estar coligado às forças hegemônicas nacionais e mundiais e é favorecido pela fragilização das classes trabalhadoras, com tendências a subjugar de forma autoritária a sociedade.
- iii. Democrático popular inclusivo: o conjunto gira em torno das forças democráticas e populares, tais como os partidos de esquerda e de centro-esquerda, parte da mídia alternativa, sindicatos de trabalhadores e organizações sociais de todos os tipos e matizes, classe trabalhadora, fração da classe média e da burocracia estatal, frações dos médios e pequenos empresários. O interesse central gira em torno de se efetuar a distribuição da riqueza, da renda e do poder na sociedade brasileira. Recursos de poder dependentes das forças das organizações democráticas e populares e dos trabalhadores, um agrupamento contra-hegemônico e não tem acesso aos recursos econômicos, políticos e midiáticos tradicionais. Mas conta com a institucionalidade resultante da CF-88, que tem um projeto de Estado de direitos para o país.

Em seguida foi importante identificar aspectos mais estruturais, gerais e específicos do subdesenvolvimento dos países (ressaltando alguns aspectos do Brasil), de mais difícil alteração e ruptura no prazo previsto, 2040, que podem facilitar ou dificultar cada uma das possibilidades previstas:

- Econômico: dominância do capital financeiro; reestruturação tecnológica, produtiva, ocupacional e de consumo; fragmentação do mundo do trabalho; regras fiscais restritivas; reduzido crescimento econômico; desindustrialização e, no caso brasileiro, reprimarização;
- geopolítica e inserção internacional: novas lideranças mundiais; mundo multipolar; inserção internacional subordinada do Brasil;
- político-ideológico: predominância da ideologia neoliberal; enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos ligados ao mundo do trabalho; avanço de forças desintegradoras sob o comando conservador; e conservadorismo no Brasil;
- populacional e social: mudanças na organização das famílias; transformação das estruturas demográficas e maior envelhecimento; desemprego estrutural; diferenciação crescente das demandas sociais e aparecimento de novos riscos sociais; pobreza e desigualdade persistentes no Brasil; e
- ambiental: maior preocupação com o meio ambiente nos últimos anos; despreocupação com as questões ambientais no caso brasileiro.

Em sequência para dar consistência e plausibilidade às possibilidades futuras foi necessário, também, decompor o Estado Social em suas principais políticas sociais setoriais (previdência social, saúde, assistência social, educação, trabalho, infraestrutura social) e para cada uma dessas políticas foram feitas hipóteses, em 2040, correspondentes aos interesses dos três agrupamentos de interesse mencionados, para perguntas relacionadas a: i) *abrangência e cobertura* da política; ii) *gestão, organização e institucionalidade*; iii) *financiamento e gasto*; e iv) *participação e controle social*, mencionadas na introdução.

Ao final desse exercício exaustivo, em detalhes e informações, foi possível captar o conjunto de interesses, princípios e valores esperados pelos três agrupamentos de interesses em cada uma das políticas sociais enumeradas, em 2040. A partir desses aspectos das políticas setoriais foi necessário fazer uma síntese para a política social, como um todo, que foi adotada para expressar as possibilidades para o Estado Social do Brasil, em 2040. O Quadro 2, a seguir, apresenta de forma esquemática as três possibilidades de futuro para o Estado Social.

Quadro 2. Possibilidades futuras para o Estado Social no Brasil, em 2040

Discriminação	Estado Social		
	Subsidiário-mitigador (em direção ao Estado mínimo)	Subsidiário-excludente (quase Estado Mínimo)	Garantidor-inclusivo (quase Estado Cidadão)
Atores, interesses e valores:			
Grupo dominante	Neoliberal (<i>status quo</i>)	Ultraneoliberal (autoritário)	Democrático popular
[Atores e forças relevantes]	[Forças do capital e dos conservadores]	[Forças do capital, conservadores e autoritários]	[Forças de partidos e organizações populares]
Interesse principal	Manter concentração [riqueza/renda/poder]	Ampliar concentração [riqueza/renda/poder]	Distribuição igualitária [riqueza/renda/poder]
Papel do mercado	Intermediário	Central	Marginal
Papel da sociedade	Intermediário	Marginal	Central
Solidariedade dominante	Mista	Individual	Pública/Comum
Critério do acesso ao Estado	Mínimo/Mérito	Mínimo social	Cidadania
Relevância das Condições de Vida	Baixa	Mínima	Alta
Características do Estado Social:			
Abrangência e cobertura			
Quantidade de políticas e programas	Restrita	Mínimo	Ampla
Cobertura: transferências de renda	Restrita/Segurado	Baixa/pobres	Ampla/Cidadão
Cobertura: garantia de bens/serviços	Restrita	Residual	Ampla/Cidadão
Regulação do mercado de bens/serviços	Moderada	Baixa	Alta
Regulação d Regulação do mercado de trabalho	Mínima	Mínima	Alta
Gestão, organização e institucionalização			
Recursos físicos e humanos	Médios	Mínima	Ampla
Organização sistêmica	Média	Reduzida	Elevada
Relação federativa	Competitiva	Competitiva	Cooperativa
Institucionalização	Média	Mínima	Alta
Financiamento e gasto			
Política Fiscal	Austeridade	Austeridade/Teto	Responsabilidade/social
Sistema Tributário	Regressivo/misto	Regressivo/contributivo	Redistributivo/misto
Gasto	Reduzido	Mínimo	Elevado
Participação e controle social			
Participação social	Moderada	Marginal	Elevada
Controle social	Mínimo	Mínimo	Alto

Fonte: Elaboração própria

A seguir, apresenta-se um sumário analítico de cada possibilidade proposta:

4.6.1. Estado Social Subsidiário-mitigador (em direção ao Estado Mínimo)

Essa possibilidade reflete a opção de Estado Social mais corriqueira na história brasileira, ligada à estratégia das forças conservadoras de busca permanente de manutenção de seu *status quo* e que, após os anos 90, ganhou um verniz neoliberal, e cuja experiência é relatada no capítulo anterior. É muito próximo às experiências neoliberais dos países da América Latina, que também foram relatadas anteriormente.

Esse pacto político dominante vê o Estado Social apenas como algo subsidiário-mitigador, admite pouquíssimos riscos sociais e não tem muita preocupação com as condições de vida da maioria da população, apenas em atenuar à pobreza. Por isso, sua ação é apenas mitigadora dos riscos sociais e tem pouca preocupação em assegurar direitos, com a inclusão social e a desigualdade e a justiça social. Além disso, tem atualmente a concepção neoliberal do indivíduo-empresa-meritocrático. A ação privada tem primazia sobre a ação estatal. A solução preferível é a de mercado, faz pouco caso dos direitos e em reconhecer os indivíduos como cidadãos.

O Estado Social característico ao dessa concepção tem uma abrangência e cobertura subsidiária e restrita, com limitados programas sociais, as transferências de renda estão focalizadas apenas nos segurados da previdência pública e nos pobres da assistência social, a oferta de bens e serviços é restrita e cobre alguns riscos, mas não é universal e a segmentação é elevada, principalmente na área de saúde¹¹. A regulação estatal dos bens e serviços prestados pelo setor privado vai além de apenas garantir a propriedade, mas a regulação do mercado de trabalho é reduzida. A estrutura do Estado Social em seu conjunto tem frágil e reduzida organização sistêmica, com recursos físicos e humanos e institucionalidade reduzida; a tendência é que a relação federativa seja competitiva, com as unidades subnacionais responsáveis por grande parte da oferta de bens e serviços. As fontes de financiamento não foram alteradas e o sistema continua regressivo e de base contributiva; o gasto social foi reduzido pelo contínuo ajuste fiscal, mas a regra do teto pode ser suspensa. A participação e o controle social neste tipo de conformação do Estado não é requerida, ficando quando muito entregue aos acordos por cima, gerados no âmbito da democracia representativa, o que reduz a legitimidade e a garantia dos direitos. Os conflitos são permanentes, mas conta com uma atuação frágil da sociedade.

4.6.2. Estado Social Subsidiário-excludente (quase Estado Mínimo)

Essa possibilidade reflete o aprofundamento radical, em direção ao Estado Mínimo, do projeto ultraneoliberal vigente atualmente no Brasil, cuja experiência é relatada no capítulo anterior. Foram considerados, ainda, elementos das experiências autoritárias dos países da América Latina e do Brasil, em períodos anteriores, relatados também nos capítulos.

¹¹ A abrangência e cobertura das políticas setoriais: *Previdência pública* se destina apenas ao trabalhador que pode contribuir; *Saúde*, a segmentação se mantém, o SUS continua existindo fragilmente e o setor privado continua prevalecendo; Na *assistência social* as transferências monetárias para o combate à pobreza continuam e podem até ser fortalecidas devido às grandes dificuldades dos indivíduos em obter renda no mercado de trabalho. Na *educação*, a educação básica se mantém como atividade preponderante do Estado e no ensino superior a educação ainda se mantém privada. No *Trabalho* o sistema público não tem muito o que fazer pois a desregulamentação foi muito grande. O seguro desemprego continua para os poucos trabalhadores com proteção. As fiscalizações são reduzidas e tem algumas ações de intermediação. As políticas de *infraestrutura social* têm algum papel, pois nem tudo foi transferido aos setores privados.

O pacto dominante para atingir seus objetivos procura minimizar o papel do Estado, reforçar ainda mais a concepção neoliberal do indivíduo como se fosse uma empresa e fortalece a ideia de mérito. A ação privada tem primazia sobre a ação estatal. O Estado quando atuar deve apenas colaborar e fomentar o setor privado para que ele atinja melhor seus objetivos. Com isso, individualiza os riscos sociais, limita a garantia social apenas aos riscos inaceitáveis, não se preocupa com as condições de vida, em geral, quando muito com a pobreza, e fomenta as soluções de mercado desconsiderando os direitos, pois não vê os indivíduos como cidadãos. Por isso, também não tem nenhuma preocupação em assegurar direitos e nem com as desigualdades e a justiça social.

O Estado Social característico dessa opção tem uma abrangência e cobertura reduzidas, com poucos programas sociais, as transferências de renda são focalizadas nos vulneráveis da assistência social, a oferta de bens e serviços é apenas residual (para cobrir os riscos inaceitáveis) e não universal¹². A regulação estatal é efetuada somente para garantir a propriedade e os interesses privados. A estrutura do Estado Social em seu conjunto não tem organização sistêmica e deve ser reduzida ao mínimo indispensável, com poucos recursos físicos e humanos e institucionalidade reduzida; a tendência é que os conflitos federativos sejam ampliados. As fontes de financiamento foram alteradas para pior com favorecimento das empresas; com isso, ampliou a regressividade, e a base continua contributiva e o gasto social foi reduzido enormemente, pelo contínuo ajuste fiscal e teto. A participação e o controle social são mínimos e não requeridos. O enfraquecimento dos sindicatos, associações de classes, organizações sociais e dos partidos de orientação popular enfraquecem o controle social e a defesa das teses e dos interesses progressistas. Além disso, o discurso midiático de reforço permanente às teses do mercado, a utilização dos novos meios de comunicação das redes sociais tornam mais complexa a montagem de coalizões de apoio.

4.6.3. Estado Social Garantidor-inclusivo (quase Estado Cidadão)

Esta possibilidade de Estado Social se concretiza com a reorganização das forças democráticas e populares e rupturas da ordem vigente. A plausibilidade dessa alternativa está na própria experiência brasileira do período da redemocratização, principalmente com a construção do Estado Social, na CF-88, relatada no capítulo anterior. As experiências democráticas de países da América Latina também reforçam essa possibilidade.

O agrupamento democrático popular quando dominante reforça o papel do Estado e está focado no cidadão, sustenta a ideia dos direitos da cidadania e intensifica a importância da política e das negociações no âmbito da relação entre Estado e sociedade. Acolhe um amplo e variado leque de riscos sociais e tem como preocupação central o conjunto das condições de vida da maioria da população. Por isso, tem muita preocupação em assegurar direitos, com a inclusão social e a redução das desigualdades e a justiça social.

¹² A abrangência e cobertura das políticas setoriais: *Previdência pública* foi reduzida a uma posição residual e focada em situações de riscos inaceitáveis, com poucos benefícios e de valores reduzidos; *Saúde pública* prestada à população é residual, mediante assistência aos necessitados com riscos inaceitáveis e o SUS foi desconstituído; *Assistência social* apenas efetua transferências monetárias condicionadas e direcionadas aos extremamente pobres. *Educação pública* se ocupa apenas da educação básica e com objetivos nas necessidades do mercado. *Política de trabalho* se reduziu a fiscalizações do mundo do trabalho necessárias ao capital. *Políticas de infraestrutura social* (saneamento básico, habitação, mobilidade urbana) tem papel reduzido, devido às diversas reformas que transferiram as responsabilidades de oferta ao setor privado.

O Estado Social característico dessa opção tem uma abrangência e uma cobertura amplas, os programas sociais procuram cobrir a variedade de riscos e necessidades dos cidadãos, as transferências de renda são universais, tanto na previdência como da assistência social, a oferta de bens e serviços também é universal¹³. Os princípios e a forma de financiamento da seguridade social prevalecem e dirigem as ações da previdência, saúde, assistência social. A regulação estatal da oferta de bens e serviços é forte, apesar do setor privado ser bastante reduzido. O mercado de trabalho está organizado e bastante regulado. A estrutura do Estado Social tem, em seu conjunto, elevada organização sistêmica, contando com recursos físicos e humanos adequados e institucionalidade adequada; a relação federativa é cooperativa e os conflitos, reduzidos. As fontes de financiamento foram alteradas e o sistema tributário foi alterado para um redistributivo e de bases não-contributivas e o gasto social é mais elevado para dar suporte ao conjunto de responsabilidades do Estado Social. A participação e o controle social contam com a atuação forte da sociedade revigorada com novas formas de articulação e organização política, sindicatos e partidos reconectados às bases sociais. Esses elementos dão suporte a melhorias de qualidade na prestação de bens e serviços e, principalmente, aumentam a legitimidade do sistema.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução histórica do Estado Social brasileiro teve, ao longo do tempo, muitas similaridades e se coaduna a do conjunto dos países da América Latina, como foi mostrado nos capítulos anteriores. Por isso, prospectar o futuro do Estado Social brasileiro pode ajudar a compreender o que se pode esperar para o Estado Social do conjunto desses países, com as ressalvas devidas.

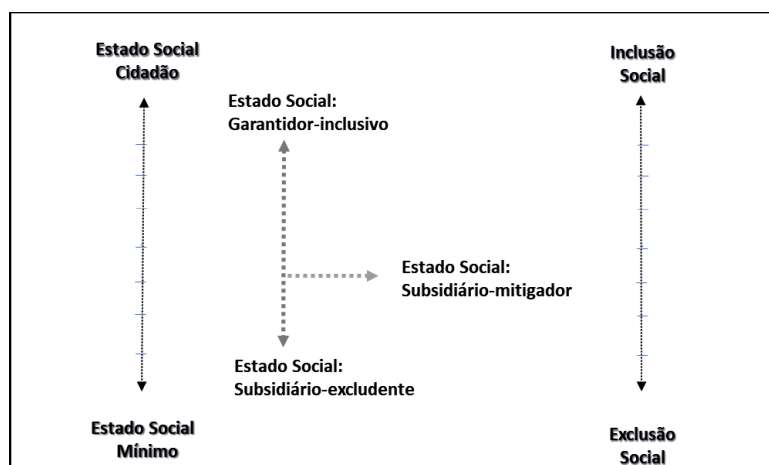
A evolução que foi apresentada mostrou que até agora, início do século XXI, as transformações no Estado Social não foram suficientes para ajudar a superar o subdesenvolvimento dos países da América Latina, incluso o Brasil. Na maior parte do tempo as forças políticas conservadoras dominantes (*status quo*) conseguiram ampliar a acumulação de riqueza, renda e poder mediante expropriação e exclusão econômica e social da maioria da população, utilizando-se de diversos expedientes políticos desde o populismo ao autoritário civil-militar. O Estado Social produto dessa dominância conservadora foi, em geral, do tipo provedor-mitigador, mas apenas o suficiente para conter os conflitos de uma sociedade que se modernizava. A entrada em cena da ideologia neoliberal e sua agenda de Estado Social mínimo se adequou e fortaleceu, sobremaneira, os interesses conservadores na maioria dos países da região. Na contracorrente a esse movimento ocorreram tentativas de ruptura, como, por exemplo no Brasil, com o processo de redemocratização que permitiu às forças democráticas e populares que instituísem pela primeira vez um conjunto de direitos sociais na Constituição do país, o que se pode denominar de um quase Estado Social Cidadão. A partir desse momento a luta política em torno do papel do Estado se manifestou explicitamente entre dois extremos: o Estado Social Mínimo dos neoliberais e o Estado Social Cidadão das forças democráticas populares. As variações no Estado Social

¹³ A *abrangência e cobertura* das políticas setoriais: *Previdência Pública* é entendida como direito de todo cidadão, ativos e inativos, por isso o acesso é indiferente à posição dos indivíduos no mundo do trabalho; *Saúde* é reafirmada como direito de todos tendo como base os princípios básicos da seguridade social e o SUS é fortalecido e o sistema privado é apenas residual; *Assistência social* é entendida como direito, os programas de transferências monetárias são amplos e os benefícios substantivos, e o SUS é fortalecido; *Educação* é direito e o sistema procura garantir melhorias no acesso e na permanência na educação, desde a infância até o ensino superior; em *Trabalho* é implantado um sistema público de emprego e renda moderno e em sintonia com as grandes alterações que ocorreram no mundo do trabalho; e na *Infraestrutura social* o Estado pratica forte investimento em diversas áreas e também efetua forte regulação sobre as partes das ações do setor privado.

que se seguiram estiveram entre esses extremos, por isso é possível imaginar que o futuro possa, também, manter essa tensão.

Por isso, discutir o futuro do Estado Social no subdesenvolvimento, objetivo deste trabalho, ganhou mais coerência e plausibilidade ao se usar as características e tensões históricas para prospectar as três possibilidades de futuro, que foram discutidas anteriormente, e que são apresentadas resumidamente na figura 2, a seguir.

Figura 2. Possibilidades de futuro do estado social no Brasil, 2040



Fonte: Elaboração própria.

A possibilidade de um *Estado Social Subsidiário-mitigador* é uma alternativa em que apenas se mitigam (minimizam, reduzem-se) os problemas sociais, devido à defesa aferrada do *status quo*, que é realizada pelas forças do grupo conservador e que é corriqueira nas sociedades subdesenvolvidas; por outro lado, o histórico político do grupo mostra que tem flexibilidade nas composições políticas. No entanto, os desafios em sua implementação são permanentes, pois têm oposição tanto à esquerda quanto no interior de seu próprio grupo. Contudo, pode ampliar sua coalização de interesses para reduzir os conflitos, que tendem a ser ampliar, principalmente nos momentos de baixo crescimento econômico. Este tipo de alternativa, apesar de parecer, no curto prazo, mudar pouco e não gerar grandes alterações, no longo prazo pode chegar ao Estado Mínimo.

Nessa outra possibilidade, inspirada no projeto ultraneoliberal vigente no Brasil, o *Estado Social Subsidiário-excludente* aprofunda fortemente o processo de exclusão social, quase um Estado Mínimo. Expressão de maior interesse das classes conservadoras dominantes do Brasil e de países latino-americanos, e que contam com fortes recursos de poder e apoios externos. Tem notável característica contrarreformista e pretende chegar ao Estado Mínimo no curto prazo. O principal desafio para esse tipo de Estado Social, por seu caráter expropriador e excludente, é como administrar os elevados conflitos sociais resultantes de sua implementação, pois tem dificuldades com o crescimento econômico e com soluções políticas de conciliação, por isso esse tipo de solução só se manterá pela repressão e pelo autoritarismo.

A terceira possibilidade é o *Estado Social Garantidor-inclusivo*, que se concretizará com a reorganização e a ação das forças democráticas e populares e o enfraquecimento da ordem vigente. É a possibilidade com maior dificuldade para se realizar, mas é plausível de ser imaginada, pois

a experiência brasileira e dos países latino-americanos mostra que rupturas são difíceis, mas acontecem. Os desafios dessa opção são enormes, pois, além de ser uma opção contra-hegemônica, deve reorganizar de forma democrática a sociedade para o projeto funcionar, fora ter de efetuar um conjunto amplo de reformas progressistas, tais como: a reforma tributária redistributiva; a reforma administrativa; a reforma do pacto federativo; entre outras. O que exige poder de negociação e articulação política para grande enfrentamento com as forças conservadoras.

Essas possibilidades de futuro para o Estado Social são resultantes de perspectivas a respeito das dinâmicas das estruturas e de circunstâncias econômicas, sociais e lutas políticas travadas na sociedade, no longo prazo. Todas têm chances de ocorrer, mas não é possível ter certeza de qual delas prevalecerá. A História mostrou que apesar das transformações ocorridas, a força dos interesses conservadores tem falado mais alto no transcorrer do tempo, tanto é que duas das possibilidades pressupostas estão nesta perspectiva. No entanto, assim como Furtado (1965), entende-se que atingir o desenvolvimento não é uma obra do acaso, ou uma etapa esperada linear, mas pode ser fruto de uma intencionalidade de forças progressistas, e a História já mostrou algumas experiências, por isso, essa também é uma possibilidade plausível para o futuro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÍA, F. Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235. 2018 Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- AURELIANO, L. & DRAIBE, S. A Especificidade do *Welfare State* Brasileiro. *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: MPAS e CEPAL, N. 3, 1989.
- BARBA, C. Paradigmas y regimes de bienestar. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, San José 137, 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Ministério das Cidades. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2017*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. *Informe da Previdência Social*, Brasília, v. 30, n. 1, jan. 2018.
- _____. Ministério da Saúde. *Saúde, Brasil 2019: uma análise da situação de saúde com enfoque nas doenças imunopreveníveis e na imunização*. Brasília: Ministério da Saúde, 2019a
- _____. Ministério da Economia. Secretaria especial de Previdência e de Trabalho. *Informe da Previdência Social*. Brasília, v. 31, 11, nov. 2019b
- _____. Ministério da Saúde. *Datasus*. Brasília. Disponível <www2.datasus.gov.br/DATASUS/> Acesso em: xx mai. 2020a
- _____. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. Brasília, Disponível <covid.saude.gov.br> acesso em: xx jun. 2020b
- _____. Ministério da Economia. Secretaria especial de Previdência e de Trabalho. *Estatísticas Mensais de Emprego Formal – Novo Caged*. Brasília, jun. 2020c
- BLANK, C. *¿Estado Social o estado de bienestar em América Latina? Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, Vol. XVIII, pp. 11-40. 2012

- BOSCHETTI, I. *Limitações do estado social capitalista contemporâneo: expropriações, acumulação, exploração e violência*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020.
- CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). *Texto para Discussão*, Campinas, 295, 2017.
- CANTU, R. Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000. *Revista de Sociologia e Política*, 23(56), 45-73. 2015
- CASTRO, J; HENRIQUE, W. Estado de Bem-Estar Social: o que nos sugere a experiência internacional. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (Org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. 609 p.
- CASTRO, J. Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social. In: CASTRO, J.A. e POCHMANN, M. (Orgs.). *Brasil: Estado Social contra a barbárie*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020a.
- _____. Proteção social em tempos de Covid-19. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, volume 44, Número Especial 4, 2020b.
- _____. Bem-estar social brasileiro no século XXI: da inclusão ao retorno da exclusão social. *Educ. Soc.*, Campinas, v.40, 2019.
- _____. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- CASTRO, J.; et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileira”. In: *A Constituição brasileira de 1988 revisitada*. Brasília: Ipea, 2009. v. 1.
- CASTRO, J.; RIBEIRO, J. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*, Brasília: Ipea, 17. v. 1. 2009
- CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección Social inclusiva em América Latina – Una mirada integral, um enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal. 2011.
- COMINETTI, R; RUIZ, G. *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*. Santiago: Nações Unidas, Cepal. 1998.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: (LC/G.2335), 2007.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.
- DRAIBE, S. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, NEPP, Campinas, (8), 1993.
- DRAIBE, Sônia M. *Brasil 1980-2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. IN: PNUD – Taller Inter Regional. *Protección Social en una era insegura: Un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización*. Santiago do Chile, Maio de 2002.
- DRAIBE, S.; CASTRO, M.; AZEREDO, B. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991.
- DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. *Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, v.3, n.6, p. 5378, 1988.
- DRAIBE, S. *Brasil 1980-2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. IN: PNUD – Taller Inter Regional. *Protección Social en una era insegura: Un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en repuesta a la globalización*. Santiago do Chile, Maio de 2002.

- DRAIBE, S; RIESCO, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Cepal, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Revista Lua Nova*, n. 24, setembro, 1991.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Rev. Economia e Sociedade*, Campinas, (8): 183-238, 1997.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Rev. Economia e Sociedade*, Campinas, (13): 155-178, 1999.
- FILGUEIRA, F. Modelos de desarrollo, matriz del Estado Social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In: CECCHINI, S. (Ed.). *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-126). Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal, 2015
- FIORI, J. Estado de Bem-estar social: padrões e crises. *Physis* [online]. v.7, n.2, p.129-147, 1997.
- FLORA, P. *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Florença, Instituto Universitário Europeu, 4 v, 1986.
- FUNDAÇÃO ABRINQ (FADC). *Observatório da criança e do adolescente*. São Paulo: Fundação Abrinq. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia>>. Acesso em: set. 2020.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?* Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- GODET, M. A “caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica. *Cadernos do CEPES* n. 5. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia, 2000.
- GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan Press, 1979.
- IANONI, M. Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v.11 n. 33, p. 131-201. 2017
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- _____. *PNAD continua retrospectiva 2012-2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- _____. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- _____. *PNAD continua - divulgação mensal: junho-julho-agosto*. Rio de Janeiro: IBGE, out. 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 5. ed. Brasília: Ipea, 2016.
- _____. *Atlas da violência 2019*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- _____. *Ipeadata 3.0*. Brasília. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/beta3/>>. Acesso em: set. 2020.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Relatório do 2o Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: Inep, 2018.
- KERSTENETZKY, C. *O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

- KERSTENETZKY, C.; GUEDES, G. O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7):2095-2106, 2018.
- LINDERT, K.; SKOUFIAS, E; SHAPIRO, J. *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*. Washington: Word Bank, Discussion Paper, 2006.
- MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. *Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MARCIAL, E. (ORG.) *Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- MARCIAL, E. (ORG.) *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Brasília: Ipea/Assecor, 2017.
- MARCHESE, G. *La Evolución de la Política Económica y Social em Argentina, Chile y Perú: Una Visión Comparativa*. Austin: Claspo. 2004
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. *Domesticar la incertidumbre en América Latina*. Mercado laboral, política social y familias. San José: Universidad de Costa Rica. 2008
- NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil. *Nota Técnica*, Brasília, IPEA, 73, jun. 2020.
- NORONHA, J; CASTRO, L. O sistema de saúde brasileiro: rumo à universalidade ou à segmentação? In: Castro, J.A. e Pochmann, M. (Orgs). *Brasil: Estado Social contra a barbárie*, São Paulo: FPA, 2020
- PIERSON, C.; CASTLES, F. *The welfare state reader*. Cambridge: Polity Press, 2. ed., 492p, 2007.
- REPETTO, F. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, No. 47. 2010.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.
- SUMNER, A. at al. Precarity and the pandemic COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. *Working Paper*, UNU-WIDER, 77, June 2020. Acesso: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.
- TAVARES, M. (Org.) *Aquarela do Brasil*. Rio de Janeiro: Riofundo, 1990.
- WOLF, P; OLIVEIRA, G. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 3 (58), p. 661-694. 2016
- WRIGHT, J.; SPERS, R. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. *Estudos Avançados*, São Paulo, 20(56), 13-28. 2006.

Tabela 1. Condições de vida: dimensões e painel de indicadores selecionados: 1990/2002/2014.

Dimensões	Indicadores	Resultados/valores			
		1990	1995	2002	2014
Trabalho e renda	Taxa de desemprego na população > 10 anos (%)	7,1 (1992)	6,6	9,8	7,5
	Renda domiciliar <i>per capita</i> real, out. 2014 (R\$ 1)	641,6	728,2	716,3	1.152,2
	Empregados com vínculo formal de emprego (milhões)	nd	23,8	28,7	49,6
	Grau de informalidade (%) (GII-Ipeadata)	59,7 (1993)	59,7	58,3	46,4
	Rendimentos médios reais em todas fontes (R\$ 1 de out. 2014)	923 (1992)	1.185	1.102	1.737
Previdência social	População ocupada 16 a 59 anos protegida (%)	67	65,1	61,7	72,5
	População > 60 anos protegida, recebe ou contribui (%)	74,1	80,1	81,5	81,7
	População com renda < 1/2 SM <i>per capita</i> sem/previdência. (%)	67,8 (1992)	58,8	60,2	37,6
	População com renda < 1/2 SM <i>per capita</i> com/previdência. (%)	61,8 (1992)	52,4	50,6	24,2
Pobreza	População com renda < 1/4 SM <i>per capita</i> (%)	33,2	27,6	25,7	8,1
	População vivendo com menos de R\$ 233 (FGV) (%)	34,3 (1992)	28,4	26,7	8,4
	População pobreza – linha das necessidades calóricas, IPEA (%)	41,9	35,1	34,4	13,3
	População extrema pobreza – linha necessidade calórica, IPEA (%)	20	15,2	14	4,2
Desigualdade de renda	Desigualdade de renda – Gini	0,613	0,601	0,589	0,518
	Participação do 1% mais rico na renda (%)	12,2	13,5	13,4	11,3
	Participação do 10% mais rico na renda (%)	48,8	47,8	47	40,9
	Participação do 40% mais pobre na renda (%)	7,4	8,0	8,5	11,4
	Razão 10/40 (renda média do 10% + ricos/40% + pobres)	26,5	24,0	22,2	14,4
Proporção dos mais pobres com renda igual ao dos 1% mais rico	30,5	27,3	25,2	15,4	
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	47,1	35,1	23,4	12,4
	Taxa de Mortalidade na Infância (por mil Nascidos Vivos)	53,7	40,2	27,2	14,9
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	143,2	115,7	76,0	58,4
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	66,9 (1991)	68,5	70,7	75,2
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos) (%)	nd	7,6	11,7	24,6
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) (%)	17,2 (1992)	15,5	11,9	8,3
	Número médio de anos de estudos (população > 25 anos) (anos)	4,8	5,3	6,1	7,7
	População > 16 anos com o ensino fundamental concluído (%)	nd	nd	58,2 (2004)	74,3
	Taxa líquida de frequência ao ensino médio ajustada (%)	nd	nd	51,1(2004)	65,7
Saneamento básico e habitação	Domicílios sem abastecimento adequado de água potável (%)	nd	22,9	15,7	9,1
	Domicílios sem esgotamento sanitário adequado (%)	nd	45,9	39,1	32,4
	Domicílios sem coleta de lixo adequada (%)	nd	28,0	15	10,2
	Domicílios com adensamento excessivo (%)	nd	9,0	6,7	3,2
	Domicílios adequados para moradia (%)	nd	nd	51,7(2004)	62,1
	Déficit habitacional relativo aos domicílios particulares (%)	nd	nd	10,4(2007)	9,1
Segurança pública e violência	Taxa de homicídio (por 100 mil)	22,2	23,7	28,5	29,3
	Taxa de homicídio por armas de fogo (por 100 mil)	11,5	14,3	19,5	21,1
	Taxa de homicídio na pop. 15 a 29 anos, homens (por 100 mil)	77,5	81,0	105,4	108,1
	Crimes Violentos Intencionais (CVLI) (mil)	nd	nd	44,6(2007)	57,1
	Número Absoluto de estupros registrados (mil)	nd	nd	33,9(2009)	50,4
	Roubo e furto de veículos (mil)	nd	nd	117,7(2007)	242,7

FGV: Fundação Getúlio Vargas; IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; nd: nada a declarar.

Fonte: Brasil (2009, 2017, 2018); IPEA (2016, 2019, 2020); FJP (2018); FGV (2018); INEP (2018); FADC (2020)

Tabela 2. Condições de vida: dimensões e indicadores selecionados. 2014, 2018/2019 e 2020

Dimensões	Indicadores	Valores			Valores (Pandemia)	
		2014	2018/19	Tend.	2020	Tend.
Trabalho e renda	Nível de ocupação da população (%)	56,9	54,6	↓	46,8 _{3Q}	↓
	Taxa de desocupação na pop. > 14 anos (%)	6,8	11,9	↑	14,4 _{3Q}	↑
	Taxa composta de subutilização na pop. > 14 anos (%)	15,0	24,2	↑	30,6 _{3Q}	↑
	Prop. pop. > 14 anos ocup. trabalho informal (%)	39,1	41,1	↑	38,8 _{3Q}	→
	Rend. médio todos trabalhos pop. > 14 anos (R\$ 1,00) ⁽¹⁾	2.336 _{3Q}	2.335 _{3Q}	→	2.535 _{3Q}	→
	Massa de rend. Hab. todos trabalhos (R\$ bilhões) ⁽¹⁾	207,9 _{1Q}	213,3 _{1Q}	↑	211,6 _{1Q}	↓
	Saldo de emprego formal (Caged) (mil)	1.049,5 _{1Q}	313,3 _{1Q}	↓	- 763,2 _{1Q}	↓
Previdência social	Pop. 16 a 59 anos ocupada e protegida (%)	72,5	70,3	↓	...	↓
	Pop. > de 60 anos protegida (%)	83,0	84,0	→	...	↓
	Pop. > de 14 anos ocupada/contribuindo prev. (milhões)	58,7 _{1Q}	58,6 _{1Q}	↓	57,5 _{1Q}	↓
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	12,4	12,2	→	...	→
	Taxa de Mortalidade Infância (por mil Nascidos Vivos)	14,9	14,2	→	...	→
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	58,4	56,3	→	...	→
	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	75,2	76,5	↑	...	↑
	Número confirmado de contaminados pela Covid-19 (mil)	5.560 ⁽²⁾	↑
	Número de mortes vítimas da Covid-19 (mil)	160,5 ⁽²⁾	↑
	Saneamento básico e habitação	Prop. pessoas/dom. com acesso à coleta de lixo (%)	82,7 ⁽²⁰¹⁶⁾	84,4	→	...
Prop. pessoas/dom. com abast. de água (%)		85,8 ⁽²⁰¹⁶⁾	85,5	→	...	→
Prop. pessoas/dom. com rede coletora esgoto (%)		66,9 ⁽²⁰¹⁶⁾	68,3	→	...	→
Prop. pessoas em domicílios de aluguel/cedidos (%)		24,6 ⁽²⁰¹⁶⁾	26,3	→	...	→
Domicílios com máquina de lavar (%)		63,2 ⁽²⁰¹⁶⁾	66,1	↑	...	→
Assistência social - pobreza de renda	Pop. renda abaixo linha U\$ 1,9 PPC 2011 <i>per capita</i> (%)	4,5	6,3	↑	7,0 ⁽³⁾	↑
	Pop. renda abaixo linha U\$ 3,2 PPC 2011 <i>per capita</i> (%)	9,9	11,2	↑	12,6 ⁽³⁾	↑
	Pop. renda abaixo linha U\$ 5,5 PPC 2011 <i>per capita</i> (%)	22,8	23,9	↑	27,0 ⁽³⁾	↑
	Número de pessoas em situação de rua (mil) ⁽⁴⁾	105,3	202,6	↑	221,9	↑
Desigualdade de renda	Desigualdade de renda – Gini	0,526	0,545	↑	...	↑
	Participação dos 1% mais ricos na renda (%)	11,8	12,7	↑	...	↑
	Participação dos 10% mais ricos na renda (%)	42,3	42,9	→	...	↑
	Participação dos 40% mais pobres na renda (%)	13,0	12,7	→	...	↓
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos) (%)	24,6	34,2	↑	...	→
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) (%)	8,3	6,8	→	...	→
	Média de anos de estudos (pop. > 25 anos) (anos)	7,7	9,3	↑	...	↑
	Taxa líquida de frequência ao ensino médio (%)	67,2	69,3	→	...	→
	Pop. 15 a 29 anos, sem estudar/trabalhar (nem-nem) (%)	21,3	23,0	→	...	↑
Segurança pública e violência	Taxa de homicídio (por 100 mil)	29,8	31,6	↑	...	↑
	Taxa de homicídio por armas de fogo (por 100 mil)	21,1	22,9	↑	...	↑
	Taxa de homicídio pop. 15 a 29 anos, homens (por 100 mil)	116,9	130,4	↑	...	↑
	Roubo e furto de veículos (mil)	513	491	→	...	→

Fonte: IBGE (2017, 2018, 2019, 2020); IPEA (2019, 2020); Brasil (2019a, 2019b, 2020a, 2020b, 2020c,)

Notas: 1) IBGE (2020), utiliza o deflator médio primeiro quadrimestre (3Q) de 2020;

2) Brasil (2020)b, em 30 de setembro de 2020;

3) Sumner et al (2020), resultados com base cenário intermediário;

4) Natalino (2020), para março de cada ano.