

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL: (IM)POSSIBILIDADE FÁTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO UNIVERSALISTA NO BRASIL

WELFARE STATE: THE FACTUAL (IM)POSSIBILITY OF THE IMPLEMENTATION OF A UNIVERSALIST MODEL IN BRAZIL¹

Marcus Firmino Santiago²

Leonardo José Alves Leal Neri³

Resumo: O desenho constitucional atribuído aos direitos fundamentais, especialmente àqueles de natureza social, condiz com um modelo universalista de bem-estar social, no qual a fruição de semelhantes direitos se dá de forma abrangente e indiscriminada. O ônus financeiro que este sistema gera, contudo, parece insuportável diante do contexto atualmente vivenciado no Brasil. Assim, à luz de uma releitura do conceito de reserva do possível, discute-se a possibilidade de se persistir na defesa do universalismo, concluindo-se que, em contextos de crise financeira, justifica-se a redução temporária da amplitude das redes de proteção social.

Palavras-chave: Bem-estar social. Universalismo. Direitos sociais. Reserva do possível.

Abstract: The constitutional design attributed to fundamental rights, especially those with a social nature, is consistent with a universalist model of welfare state, on which everyone can enjoy these rights in a comprehensive and indiscriminate way. The financial burden that this system generates, however, seems unbearable before the context currently experienced in Brazil. So, based on a review of the concept of reserve for contingencies, this paper discusses the possibility to persist in defense of universalism, concluding that, in the context of financial crisis, it's possible the temporary reduction of the extent of social protection networks.

Keywords: Welfare state. Universalism. Social rights. Reserve for contingencies.

Introdução

O modelo constitucional incorporado pelo Brasil em 1988 elegeu como eixo central o reconhecimento e promoção de um amplo conjunto de direitos fundamentais. Naquele

¹ Artigo originalmente publicado na Revista Jurídica Luso Brasileira, Ano 5 (2019), nº 2, p. 1525-1558.

² Pós-doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Doutor em Direito do Estado pela UGF/RJ. Mestre em Direito Público pela UNESA/RJ. Professor de Direito Constitucional, Teoria do Estado e Direitos Humanos. Sócio de Soraia Mendes, Marcus Santiago & Advogadas Associadas. E-mail: marcusfsantiago@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8405313313388657>

³ Mestre em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas. Especialista em Direito Administrativo. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: leonardo.jose.alves.neri@gmail.com

momento de transição institucional, o país precisava lidar com um legado de profunda desigualdade social, violações sistemáticas às liberdades individuais e restrições aos direitos políticos. O Estado que começava a ser refundado teria como base uma profunda valorização dos direitos fundamentais, colocando o ser humano como centro de suas ações, necessariamente direcionadas a assegurar a máxima proteção em todas as esferas da vida.

Este projeto ambicioso implicou, naturalmente, em grandes desafios. A profusão de direitos novos ou de amplitude alargada gerou um profundo impacto financeiro para todos os entes federativos. O debate sobre a limitada capacidade econômica do Estado, que sempre se fez presente na agenda política brasileira, assumiu dimensão significativa, trazendo consigo novos temas que até o final dos anos 1980 não eram corriqueiros no cenário jurídico.

A combinação de uma profusão de direitos, especialmente os de natureza social, com recursos financeiros estatais escassos faz com que o atendimento fático a esses direitos deva atentar para questões econômicas e limitativas, conhecidas como reserva do possível, e adotar como paradigma básico a ser perseguido o denominado mínimo existencial. Tais limitações também guardam correlação de acordo com o regime de Estado de bem-estar social e respectivas formas de combate à pobreza adotadas.

O presente artigo tem por objetivo fazer uma breve abordagem sobre a natureza prestacional dos direitos fundamentais, a reserva do possível, o mínimo existencial, correlacionando-se com os regimes de Estado de bem-estar social. Nesse panorama será abordada também a crise desse modelo institucional na tentativa de se perquirir acerca da (im)possibilidade fática de implementação de um modelo de bem-estar social universalista no Brasil.

No presente trabalho emprega-se o método dedutivo, por meio de procedimento descritivo, decorrente de pesquisa bibliográfica em livros doutrinários, artigos e monografias. Busca-se, deste modo, a partir de conceitos básicos relativos tanto à teoria dos direitos fundamentais, quanto à teoria do Estado, compreender adequadamente como os limites financeiros e orçamentários se relacionam com os modelos de bem-estar social vigentes, moldando suas possibilidades.

1. Direitos Fundamentais como Matriz Estruturante do Estado Constitucional Contemporâneo

A democracia, entendida como forma de gestão da sociedade política e da sociedade civil⁴, é uma pré-condição para que a população de um país possa usufruir de um amplo conjunto de direitos civis, políticos e sociais, independentemente de pré-condições individuais. Por outro lado, a presença de semelhantes direitos garante uma efetiva democracia, permitindo em tese a ampla participação e inclusão de todos os setores sociais, no que se caracteriza como uma relação de mútua complementariedade.

Como explica Habermas, a participação social nos espaços públicos deliberativos somente pode ocorrer adequadamente se antes for garantida a capacidade de autodeterminação, permitindo formar livremente as vontades privadas, filtradas pelos canais procedimentais que limitam seu exercício nos cenários coletivos. Os direitos fundamentais, portanto, asseguram a capacidade de autodeterminação e viabilizam a participação política, funcionando como causa e consequência de regimes democráticos.⁵

Os direitos civis encontram-se relacionados à liberdade, à vida, à igualdade formal e à propriedade. Os direitos políticos correspondem à liberdade de expressão, de reunião e participação política. A esses dois direitos associam-se as ideias de igualdade social (igual estima e respeito entre os cidadãos), igualdade de acesso (proibição de distinções de nascimento e privilégios hereditários, incluindo ainda igual reconhecimento a iguais capacidade), igualdade jurídico-política (leis que se aplicam à generalidade dos indivíduos), cuja efetividade no plano concreto dependem das fórmulas de direito e procedimentos que envolvem à proibição de comportamento discriminatórios, empregando-se o critério aritmético de atribuição da igualdade, ou seja, iguais cotas (obrigações e benefícios) ou regra para todos⁶.

Já os direitos sociais (tais como: o direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a previdência entre outros) associam-se à noção de justiça social e de redução de desigualdades⁷ (igualdade material). Note-se que a justiça social é entendida, a partir da Convenção de Filadélfia, que estipulou os fins e objetivos da Organização Internacional do

⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. *Democracia, Estado Democrático de Direito, Constituição Federal de 1988 e Direito do Trabalho no Brasil*. Disponível em: [http://www.udf.edu.br/wp-content/uploads/2016/01/Texto-Bibliogr%C3%A1fico-III-Maur % C 3 % ADcio-Godinho-DELGADO.pdf](http://www.udf.edu.br/wp-content/uploads/2016/01/Texto-Bibliogr%C3%A1fico-III-Maur%C3%ADcio-Godinho-DELGADO.pdf). Acesso em 11.jun.17, p. 2.

⁵ HABERMAS, Jürgen. Sobre a coesão interna entre Estado de direito e democracia. in *A Inclusão do Outro. Estudos sobre teoria política*. Trad. Paulo Astor Soethe. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 301-302.

⁶ SARTORI, Giovanni. *Que és la Democracia?* Mexico: Tribunal Federal Electoral, 1993, p. 175-182.

⁷ DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. Cidadania, Democracia e Direitos Sociais - impasses e desafios em um século de História do Brasil. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal. Volume II, Número 2, 2º semestre de 2016, p. 42.

Trabalho (OIT), como o direito do ser humano de efetivar o seu progresso material e espiritual, em liberdade e com dignidade, com segurança econômica e com oportunidades iguais⁸.

No que se refere à redução de desigualdades, associam-se as ideias de igualdade de partidas, no sentido de que a todos se devem dar iguais condições materiais iniciais para o desenvolvimento, de forma que se legitimem as desigualdades resultantes; e de igualdade de resultado, correspondentes a feitos finais iguais, os quais demandam tratamentos desiguais. Esses tipos de igualdade exigem políticas discriminatórias redistributivas com critérios de atribuição de igualdade proporcionais (cotas proporcionais segundo as diferenças relevantes, cotas desproporcionais na medida para neutralizar as diferenças relevantes, a cada um em razão da capacidade, ou a cada um em razão da necessidade)⁹.

Há relativo consenso quanto à certeza de que todos esses direitos possuem uma dimensão de custo por parte do Estado, uma vez que este tem que dispor de um largo aparato burocrático administrativo capaz de conferir efetividade aos direitos fundamentais, quando esses se encontram ameaçados e/ou são demandados de forma expressa.

No entanto, cabe discernir que existem os chamados direitos fundamentais de defesa, cujo núcleo central principal é de abstenção da ação estatal de forma a resguardar interesses individuais, tais como a vida, a liberdade, a propriedade; e/ou o coletivos, por exemplo, o direito de greve e associação sindical. Esses direitos de caráter negativo, com exceção da questão de manutenção de instituições estatais, citadas no parágrafo anterior, possuem uma dimensão econômica pouco significativa e, em regra, podem ser deferidos na esfera judicial sem a alocação de recursos econômicos específicos¹⁰.

Outro aspecto importante dos direitos de defesa, oriundos da concepção liberal-burguesa, é permitir um espaço de autodeterminação para o indivíduo sem interferências indevidas por parte do Estado¹¹.

Já os chamados direitos sociais possuem dimensão econômica relevante por exigirem do Estado prestações positivas no sentido da efetiva destinação de recursos (orçamentários e

⁸ SUPIOT, Alain. *O Espírito de Filadélfia - a justiça social diante do mercado total*. Porto Alegre: Sulina, 2014, p. 23.

⁹ SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, p. 175-188.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf. Acesso em 11.jun.17, p. 21.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. Ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. Kindle Version, posição 4073.

financeiros), com vistas à realização desses direitos. Busca-se concretizar esses direitos por meio de políticas públicas, criadas e implementadas pela comunidade política, visando coordenar meios para alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados¹².

Nesse ponto, surge o questionamento quanto aos limites da responsabilidade e ação do Estado frente ao cidadão, de forma que a este seja assegurada proteção contra os riscos que ameaçam a sua existência digna, tais como: doença, desemprego, incapacidade física, velhice e pobreza¹³. Tais limites, em seu polo mínimo, são traduzidos pelas questões do mínimo existencial e da reserva do possível. Ocorre que a definição destes limites mínimos, além das restrições fáticas financeiras, depende do regime de bem-estar social adotado pelo Estado, bem como da concepção adotada para os mesmos, inclusive face à responsabilidade do indivíduo em cuidar de sua própria existência e de sua família - primazia da autorresponsabilidade.

2. A Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: uma leitura diferenciada

Segundo Ricardo Torres, a expressão “reserva do possível” foi criada pelo Tribunal Constitucional Alemão no sentido de afirmar que os direitos a prestações não possuem determinação prévia, mas estão sujeitos à reserva do possível, cuja razoabilidade e importância de atendimento da pretensão é julgada e definida pelo legislador, quando da elaboração do orçamento público. Ressalta que a destinação de recursos públicos limitados com vistas ao atendimento de demandas de apenas uma parte privilegiada da população, em detrimento de outros interesses da coletividade, afrontaria o mandamento da justiça social, consubstanciado pelo princípio da igualdade. Entretanto, no Brasil, o sentido de reserva do possível alemão, de natureza orçamentária, teria sido transmutado para o sentido de reserva do possível fática, de natureza financeira, o que contribuiu inclusive para o aumento da judicialização de questões sociais¹⁴.

Dessa forma, o atendimento de prestações materiais relativas aos direitos sociais estaria condicionado pela reserva do possível, abrangida pelas seguintes dimensões: 1) disponibilidade

¹² OLIVEIRA, Thiago Ferraz de; SOUSA LOPES, Máisa de. A reserva do possível e o mínimo existencial na efetivação dos direitos sociais. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal*, v. 40, n.2, p. 51-76, jul./dez.2015, p. 57-58.

¹³ TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 41.

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 104, 106 e 110.

fática de recursos¹⁵ para a efetivação dos direitos fundamentais; 2) disponibilidade jurídica dos recursos humanos e materiais, relacionada às competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas; e 3) proporcionalidade e razoabilidade na destinação de recursos públicos ao titular da prestação, sob o aspecto da real necessidade desse¹⁶.

Além disso, a reserva do possível comportaria variações temporais quanto ao atendimento ou não de direitos, de acordo com as condições econômicas, assim: 1) em situações favoráveis deve-se interpretar e aplicar as normas de forma a maximizar a satisfação das necessidades sociais; 2) em momentos de crise financeira as prestações sociais devem ser adequadas a um nível sustentável, mediante eventual redução dos beneficiários e /ou de seus valores; e 3) em ocasiões de escassez de recursos ou de exceção constitucional, poderia haver ainda a suspensão de algumas das normas sociais, econômicas ou culturais, com retorno de suas respectivas efetividades, quando do restabelecimento da normalidade da vida coletiva¹⁷.

Para Ingo Wolfgang Sarlet, a reserva do possível não integra os direitos fundamentais, mas se constitui numa espécie de limite jurídico e fático a eles, o que denota a importância quanto ao aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público e da administração das políticas públicas em geral, bem como a relevância do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Dessa forma, o objetivo dos órgãos estatais e agentes políticos seria a maximização dos recursos, a fim de minimizar o impacto da reserva do possível. Destaca o autor, ainda, que a reserva do possível não é oponível à garantia do mínimo existencial, pois essa visa assegurar a prevalência da vida e da dignidade da pessoa humana, e inclusive demanda o redirecionamento da alocação de recursos, bem como a proibição ao retrocesso de forma a preservar essa garantia¹⁸.

O direito ao mínimo existencial, por não ter previsão expressa nos sistemas de direitos fundamentais em vigor, encontra variações conceituais na doutrina e na jurisprudência com duas vertentes principais: uma reducionista, que visa defini-lo como o mínimo essencial a uma

¹⁵ Existem três fontes principais de recursos para o Estado: a tributação, o endividamento e a exploração de seu próprio patrimônio.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*, p. 24.

¹⁷ OLIVEIRA, Thiago Ferraz de; SOUSA LOPES, Maísa de. *Op. cit.*, p. 63.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*, p. 25 - 27 e 34.

existência digna; e outra maximalista, que objetiva conceituá-lo como uma espécie de reserva de eficácia das disposições jusfundamentais dos direitos sociais¹⁹.

Assim, no polo reducionista estariam as prestações mínimas visando à proteção do indivíduo contra ameaças à sua sobrevivência de forma digna, englobando questões tais como: alimentação, vestuário, cuidados com a saúde ou moradia. O outro polo incluiria também prestações que assegurassem as condições de desenvolvimento da personalidade, de participação e de integração do indivíduo em sociedade²⁰.

No polo minimalista, Ricardo Lobo Torres defende que a fundamentalidade dos direitos sociais deve se restringir ao mínimo existencial, em seus aspectos de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos e de proteção, consubstanciada em prestações positivas em favor dos pobres. Já os direitos sociais máximos só seriam alcançáveis mediante a otimização da parte excedente aos mínimos sociais, por meio de políticas públicas, da prática orçamentária e pelo exercício da cidadania reivindicatória. Dessa forma, num viés liberal, seria superado o paradigma do primado dos direitos sociais sobre os direitos de liberdade, que teria inviabilizado o Estado Social de Direito, bem como eliminar-se-ia a confusão entre direitos fundamentais e direitos sociais, o que prejudicaria a eficácia destes últimos em sua dimensão mínima²¹.

Alerta o supracitado autor que a visão maximalista, associada às ideias de indivisibilidade dos direitos humanos, representados pelos direitos fundamentais e sociais, e de justiça social, com a distribuição de renda por meio da intervenção estatal, encontrar-se-ia em crise pela ausência de distribuição efetiva da riqueza entre os indivíduos, cuja tentativa de solução passaria pela substituição das políticas públicas pela subsunção no processo judicial, o que amorteceria a dimensão reivindicatória da cidadania²².

Nesse viés, o reconhecimento do direito ao mínimo existencial significaria garantir o respeito ao núcleo axiológico do Estado Democrático e Social: a dignidade da pessoa humana. O respeito a essa dignidade imporia, em situações extremas, nas quais os pressupostos a prestações materiais não se verificassem, o direito do indivíduo de postular diretamente junto

¹⁹ BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da Administração Pública ao Mínimo Existencial. in NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico. *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum 2012, p. 155.

²⁰ OLIVEIRA, Thiago Ferraz de. & SOUSA LOPES, Máisa de. *Op. cit.*, p. 66

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 53, 80 e 81.

²² TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 52 e 53.

ao Poder Judiciário o respeito ou a proteção de sua dignidade²³. Entretanto, decisões judiciais sobre prestações sociais geram interferências com o princípio de independência dos poderes, pois a maioria dessas questões envolvem decisões do Poder Legislativo acerca de políticas públicas com reflexos orçamentários e financeiros.

Observe-se que, diante da limitação de recursos estatais (reserva do possível), as demandas sociais devem ser atendidas por meio de planejamento governamental, no qual se priorize no orçamento público as questões relacionadas ao mínimo existencial dos cidadãos em detrimento dos demais gastos. Nesse sentido, o mínimo existencial visa dar efetividade aos direitos sociais, afastando óbices de natureza econômico-financeira que possam a ele se contrapor²⁴.

Há que se ressaltar, ainda, que a preservação do mínimo existencial de um determinado indivíduo confunde-se também com a eliminação da pobreza absoluta (miséria), definida como um padrão, no qual se estabelece um patamar de identificação das pessoas que se alimentam com quantidades de calorias inferiores às necessárias para sustentar uma vida saudável; bem como com o combate à pobreza relativa, correspondente a uma medida de desigualdade da distância de renda entre os mais pobres e os mais ricos de uma determinada população²⁵, estando esse último tipo de pobreza ligado a causas de produção econômica ou de redistribuição dos bens²⁶.

Frise-se que o combate aos tipos de pobreza e a consequente preservação do mínimo existencial individual guarda correlação com o regime de Estado de bem-estar adotado por um determinado país. Além disso, o grau de eficiência desse modelo de Estado é aferido por sua contribuição para uma maior igualdade social e pelo grau de eficácia / eficiência dos serviços sociais prestados²⁷.

²³ BITENCOURT NETO, Eurico. *Op. cit.*, p. 162.

²⁴ QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. *Revista dos Tribunais*. vol. 976. ano 106. p. 303-322. São Paulo: Ed. RT, Fevereiro 2017, p. 305.

²⁵ COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.

²⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*, p. 14.

²⁷ SOTELO, Ignacio. *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta, 2010, p. 247.

3. A Concretização de Direitos Sociais de Acordo com os Regimes de Estado de Bem-estar Social

Para Celia Lessa Kerstenetzky existem duas grandes definições de bem-estar social. A primeira se relaciona com a satisfação das necessidades das pessoas, por meio da administração dos problemas e maximização das oportunidades, de forma que essas possam concretizar seus objetivos de vida²⁸. Tal definição de bem-estar teria por objetivo a eliminação de desigualdades entre a população por meio da redistribuição de bens, existindo evidências empíricas que sociedades mais igualitárias crescem de forma mais sustentada que sociedades desiguais, que por sua vez crescem mais vagarosamente²⁹.

A segunda definição de bem-estar é traduzida por um conjunto de serviços sociais destinados aos pobres, necessitados e vulneráveis, em razão da necessidade desses da intervenção estatal para satisfação de suas necessidades básicas (paradigma pauperista). Assim, o papel do bem-estar a ser promovido pelo Estado é apenas o alívio da pobreza, sendo que a intervenção pública visa também compelir os pobres, não irremediavelmente dependentes, à autonomia econômica³⁰.

Essa segunda definição se encontra associada à formulação da teoria econômica de Arthur Okun, que defende a existência de um *trade off* entre equidade (redistribuição) e eficiência (crescimento), pois qualquer iniciativa de redistribuição de renda de indivíduos mais produtivos para os menos produtivos implicaria em ajuste para baixo, em razão destes não possuírem estímulos para aumentarem sua produtividade em face de sua renda não depender disso. Por sua vez, os mais produtivos perderiam o estímulo ao esforço adicional, uma vez que a renda extra não seria retida por eles. Atualmente, difunde-se também a ideia de a elevação dos gastos sociais encarecer o custo da atividade produtiva no país e prejudicar sua competitividade em nível global³¹. Além disso, o Estado, ao intervir nas relações sociais, provocaria uma crise de governabilidade, pois seria incapaz de suportar a demanda por serviços públicos e gratuitos ilimitados por parte da sociedade³².

²⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão - a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012, p. 21.

²⁹ COUTINHO, Diogo R. *Op. cit.*, p. 46.

³⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 21.

³¹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 38 - 39.

³² OLIVIERO, Maurizio; Cruz, Paulo Márcio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de Bem-Estar. *Revista quaestio iuris* (versão eletrônica), v.7, n.1, 2014, p. 157.

Uma das críticas à perspectiva dada pela segunda definição de bem-estar seria o fato dela disfarçar a substituição dos gastos do governo em programas sociais por recursos próprios de indivíduos e comunidades, bem como por negligenciar desigualdades estruturais e o acesso limitado a recursos por parte de grupos e comunidades com privações³³.

Frise-se, ainda, que apesar de a redistribuição gerar impactos mais rápidos que o crescimento econômico na redução da pobreza, esse último é essencial para viabilizar o processo de redistribuição, pois medidas de combate à pobreza centradas apenas em ações redistributivas “tendem a levar a processos inflacionários e à estagnação, caracterizando cenários de instabilidade social e política associados, como regra, a governos populistas”³⁴.

Preliminarmente, cabe destacar que o estudo de classificações (regimes) de modelos de Estado de bem-estar permite a compreensão da lógica de funcionamento do sistema de proteção social nos diferentes países, bem como o conhecimento das estratégias de desenvolvimento social e das políticas de combate à pobreza³⁵. Contudo, é importante ressaltar que os modelos não são estanques, bem como existem diferentes concepções de Estado de bem-estar no mundo, em razão de diversos fatores, dentre os quais se destacam: as diferenças políticas sobre a concepção do papel do Estado, pré-condições econômicas, contingente populacional, grau de mobilização da classe de trabalhadores³⁶, entre outros.

Segundo Celia Lessa Kerstenetzky, os primeiros estudos sobre regimes de bem-estar, desenvolvidos por Wilensky e Lebeaux (1958, 1965) e Titmuss (1968, 1974), estabelecem três modelos principais. O primeiro denominado de *residual*, caracterizado por baixos níveis de gastos e políticas sociais seletivas, esteia-se no princípio da subsidiariedade do papel estatal, pelo qual o mercado e a família são as principais fontes de satisfação das necessidades dos indivíduos, e somente quando essas instituições falham é que o Estado deve atuar de forma focalizada (ex. Estados Unidos). O segundo, modelo *industrial*, calçado no mérito, no desempenho laboral e produtividade, reserva um papel secundário ao Estado para assegurar a

³³ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 52.

³⁴ COUTINHO, Diogo R. *Op. cit.*, p. 46.

³⁵ VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de Classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. *Revista Pensamento e Realidade*, Ano X, nº 21/2007. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307>>. Acesso em: 08.mar.18.

³⁶ Conforme Esping-Andersen, a abordagem derivada da economia política social – democrata acredita no papel das classes sociais, enquanto agentes políticos, como determinante para o equilíbrio de poder entre essas e para a distribuição de renda. ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova* nº 24. São Paulo. Sept. 1991, p. 94. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006> Acesso em: 01.MAR.18

satisfação das necessidades sociais, cujo papel primário compete ao mercado (ex. Alemanha)³⁷. Já o terceiro, modelo *institucional*, atribui ao Estado o papel central para a satisfação das necessidades sociais e é embasado no princípio da cidadania e na ideia de que um Estado social robusto, composto por intervenções de caráter universal, é essencial ao funcionamento da sociedade industrial (ex. Países Nórdicos)³⁸.

Dessa forma, a teoria da redistribuição para cada modelo seria configurada da seguinte maneira: a) no modelo residual, a redistribuição seria mínima em resposta apenas às disfuncionalidades extraordinárias das instituições centrais de promoção de bem-estar; b) no modelo industrial, a redistribuição realizada pelo Estado seria equitativa à distribuição de recompensas que ocorre no mercado; e c) no modelo institucional, a redistribuição seria progressiva e atenderia às necessidades sociais.

Destaca-se, ainda, a tipologia de Esping-Andersen³⁹, que se baseia numa definição de Estado de bem-estar social como personificação de uma determinada economia política e de um relacionamento padronizado entre o Estado e o mercado, configurado por um conjunto de intervenções (programas de transferência de renda e serviços sociais), que englobam também as políticas de emprego, de mercado de trabalho e macroeconômicas, considerando seus efeitos sobre o bem-estar social.

Assim, o conjunto de intervenções em um determinado Estado é analisado sob o aspecto de três eixos: o primeiro verifica a combinação entre a ação pública e a privada na promoção do bem-estar; o segundo mede o grau de independência em relação aos ganhos de mercado para a realização do bem-estar (desmercantilização⁴⁰); e o terceiro avalia a alteração da estratificação social promovida pelas instituições de bem-estar⁴¹.

Quanto a esse terceiro eixo, Esping-Andersen identifica três formas de estratificação. Na primeira, na qual predominam políticas focalizadas de assistência aos pobres, ocorre um forte dualismo entre os beneficiários dos serviços públicos e aqueles que buscam a proteção

³⁷ Nesse modelo também conhecido por meritocrático – particularista, o papel do Estado é garantir a proteção social relacionada ao corporativismo ocupacional, sendo inclusive os sistemas de previdência distintos e vinculados à ocupação dos segurados. Dessa forma, o acesso aos benefícios se vincula ao trabalho exercido e à contribuição vertida pelos beneficiários. VAZQUEZ, Daniel Arias. *Op. cit.*, p. 50

³⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 95 - 96.

³⁹ Contida na obra *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, de 1990.

⁴⁰ Tomado como a redução da dependência do trabalho para a obtenção da garantia de direitos sociais e consequente bem-estar da população. Pode ser visto também como o grau no qual os benefícios governamentais substituem os rendimentos de mercado.

⁴¹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 97.

social no mercado. Na segunda forma de estratificação há uma consolidação de divisões entre os assalariados, com aplicação de programas diferenciados a grupos distintos em termos de classe e status, por exemplo a concessão de subsídios distintos aos fundos previdenciários dos trabalhadores. Na terceira forma de estratificação social há a promoção da igualdade por meio de políticas universais. Contudo, nessa última forma pode ocorrer um dualismo, caso a classe média busque no mercado benefícios adicionais aos patamares mínimos estabelecidos pelo Estado⁴².

Com base nesses eixos analíticos e na reconstrução histórica são identificados três tipos de Estado (regimes): 1) o *Liberal*, com elevada provisão privada, baixo grau de desmercantilização e dualização do bem-estar; 2) o *Conservador/corporativo*, com forte provisão pública, grau intermediário de desmercantilização e segmentação ocupacional do bem-estar; e 3) o *Social-democrata*, com elevadas provisão pública, desmercantilização e universalismo^{43 44}.

O regime liberal é marcado por um baixo grau de desmercantilização, em razão de o acesso ao bem-estar ser ligado fortemente ao mercado, por meio do *welfare* ocupacional (aposentadorias e planos de saúde fornecidos por meio do emprego) e do *welfare* fiscal (benefícios tributários que apoiam planos privados de pensão e/ou saúde). Esse regime, pouco redistributivo, gera uma estratificação dual no bem-estar público entre os que não se inserem no sistema privado, e recebem uma provisão residual por parte do Estado, e o remanescente da população, que supre suas necessidades principalmente pelos meios privados de provisão. O objetivo principal da intervenção pública é apoiar o mercado como pilar de bem-estar. Nesse regime, o mercado de trabalho é desregulamentado, a taxa de participação no mercado é elevada e o desemprego é baixo. Contudo, a taxa de mobilidade ocupacional e social é baixa e o emprego

⁴² ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Op. cit.*, p. 105 - 108.

⁴³ LANZARA, Arnaldo Provasi. Estados de bem-estar e as dinâmicas do desenvolvimento social. in BOSHI, Renato R. (Org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 98.

⁴⁴ Posteriormente, incluiu-se na análise o conceito de “desfamiliarização”, que corresponderia ao grau em que o bem-estar dos indivíduos independe da provisão familiar. Tal processo se daria por meio de serviços de cuidados externos (creches e centros para idosos), o que permitiria uma maior participação das mulheres na economia, por meio da sua liberação do trabalho doméstico não pago, que de modo geral corresponde a contrapartida pelo sustento econômico dos maridos. A “desfamiliarização” proporcionaria, assim, uma maior segurança para famílias (com dois trabalhadores), exigindo uma menor proteção social diante de um mercado de trabalho instável. Diante disso, as políticas públicas de conciliação da vida familiar com o trabalho passam a ser essenciais ao repertório do *welfare state* contemporâneo. KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 98 - 101.

feminino e de idosos é relativamente alto, no último caso, em razão das aposentadorias obrigatórias modestas⁴⁵.

Os Estados do regime liberal (família anglo-saxã – Estados Unidos, Canadá, Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia) possuem como características comuns: a) baixos níveis de gasto público social bruto e carga tributária; b) sistema de impostos e transferências pouco redistributivos em termos absolutos; c) baixos patamares de direitos sociais de cidadania; d) elevada participação da força de trabalho; e) políticas sociais voltadas ao alívio da pobreza; f) preferência pela provisão privada; e g) desregulamentação do mercado de trabalho⁴⁶.

Conforme os dados levantados e analisados por Celia Lessa Kerstenetzky, esse regime provocou os maiores níveis de pobreza, relativa e absoluta, e desigualdade no bloco de países da OCDE, corroborando para a assertiva de que quanto menos universais as políticas, menor o potencial redistributivo, devido ao menor gasto social. Outro fator destacado foi o efeito regressivo das isenções e deduções tributárias vinculadas aos programas de previdência e planos de saúde privados⁴⁷.

O regime conservador/corporativo possui um grau mediano de desmercantilização, em razão do sistema previdenciário (aposentadorias e pensões) ser de contribuição obrigatória para os patrões e trabalhadores regulares, com administração feita por meio de fundos de previdência coletivos, sendo que o acesso aos benefícios sociais monetários depende do trabalho e respectiva duração da contribuição, com ganhos proporcionais às contribuições passadas (princípio da equivalência). Tal regime, por meio de formas coletivas de seguridade social, cobre riscos sociais associados à velhice, doença, acidente, incapacidade, desemprego temporário, mas não oferece coberturas para desemprego permanente, insegurança econômica de trabalhadores jovens e/ou com baixa qualificação e para riscos associados às famílias disfuncionais. Além disso, esse regime possui assistência social focalizada, serviços sociais públicos e baixo grau de desfamiliarização, sendo que o setor privado não desempenha papel significativo na provisão do bem-estar. Cita-se como exemplo de países integrantes desse regime: Alemanha, França, Áustria e Bélgica⁴⁸.

No regime conservador, por serem os benefícios sociais proporcionais à contribuição (princípio da equivalência), apesar de universais, passa a existir uma segmentação na força de

⁴⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 105 e 106.

⁴⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 107 e 108.

⁴⁷ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 109 e 110.

⁴⁸ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 113.

trabalho, possuindo mais privilégios os trabalhadores qualificados da indústria e servidores públicos, em contraposição aos benefícios concedidos aos autônomos, imigrantes e trabalhadores rurais. Nesse modelo, os ganhos das mulheres tendem a ser inferiores aos dos homens, exercendo essas ainda duplas jornadas para cuidado de crianças e idosos. O trabalhador qualificado é protegido, pois é por meio dele que os membros da família terão acesso aos direitos sociais. Entretanto, ficam exilados do mercado de trabalho os jovens, as mulheres e os trabalhadores não qualificados, que acabam sendo candidatos à assistência social⁴⁹.

Já o regime social-democrata se configura por um alto grau de desmercantilização, direitos sociais universais abrangentes e generosos, serviços sociais públicos iguais para todos, transferências universais para as famílias e pensões públicas básicas iguais, complementadas por transferências proporcionais aos ganhos dentro do sistema público, e elevado grau de desfamiliarização. Os domicílios possuem, em geral, dois trabalhadores, existindo, ainda, elevado grau de emprego das mulheres e de idosos, além dos mais baixos níveis de desemprego. Os representantes desse regime (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) possuem os mais altos gastos públicos médios em relação ao PIB e carga tributária, dentre os países da OCDE; em contrapartida, possuem as mais baixas taxas de desigualdade e pobreza em termos de renda disponível⁵⁰.

A lógica do sistema de seguridade social no regime social-democrata é edificar um sistema que assegure o máximo de bem-estar, alterando o paradigma de que a proteção social só é necessária para pobres. Esse tipo de regime também se caracteriza por políticas sociais de conciliação da vida familiar com o trabalho, o que permite a participação feminina na economia, elevando o nível de segurança econômica das famílias, bem como por políticas sociais para apoiar ativamente o emprego, e não exclusivamente para manutenção de renda em caso de desemprego⁵¹.

4. A Crise do Estado de Bem-estar Social e os Desafios Factuais para Implementação de um Modelo Universalista no Brasil

⁴⁹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 114 e 115.

⁵⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 118 e 119.

⁵¹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 119 - 122.

As primeiras manifestações de problemas sérios com os modelos de Estado de bem-estar social surgiram com as crises do petróleo na década de 1970, cujas transformações econômicas decorrentes contribuíram para reduzir a atividade econômica; instaurar cenários de recessão em diversos países, com níveis de desemprego inéditos no pós-guerra; e aumentar o endividamento público, por meio de déficits, a fim de manter a proteção social da população, o que agravou o quadro econômico⁵².

Diante desse cenário, o dogma keynesiano⁵³ passou a ser substituído pelo neoliberalismo, atualmente vigente, cujos projetos para reforma e diminuição do tamanho do Estado envolvem, além do alcance da estabilidade e do equilíbrio macroeconômico, elementos como: a “remercantilização” da força de trabalho por meio da desregulação dos mercados de trabalho, ampliação da liberdade econômica com aplicação de regras de livre concorrência, concessão de serviços públicos, privatização de empresas e de serviços sociais, anteriormente incumbidos ao Estado⁵⁴.

Esses processos de reforma favoreceram(em) a desmontagem lenta e gradual dos *welfare states* em direção ao regime liberal/residual desse tipo de Estado, com redução e redirecionamento dos programas de proteção social a públicos segmentados e específicos, integrantes das camadas mais pobres da população, e estímulo a responsabilidade pessoal ou coletiva na busca do bem-estar por meio do mercado privado⁵⁵.

Têm-se como outros fatores que potencializaram a crise dos modelos de Estado de bem-estar o(a):

1) Aumento populacional, com acréscimo da longevidade e queda das taxas de mortalidade⁵⁶, o que impediu a redução de custos sociais;

⁵² SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 267-271.

⁵³ A teoria econômica de John Maynard Keynes embasou a construção do Estado de bem-estar social, pois, ao criticar a economia clássica do *laissez-faire*, sustentou que o ciclo econômico não é autorregulado em face do espírito animal dos capitalistas, não conseguindo esse sistema alcançar o pleno emprego. Esse economista defendia resolver o problema do desemprego pela intervenção estatal, desincentivando o entesouramento em proveito de despesas produtivas, por meio de uma política monetária que favoreça a redução da taxa de juros e o incremento dos investimentos públicos, a fim de manter uma taxa de emprego alta durante o ciclo econômico. SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 205-208.

⁵⁴ FIORI, José Luís. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. p. 12 – 13. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 01.jul.18

⁵⁵ FIORI, José Luís. *Op. cit.*, p. 13-14.

⁵⁶ Efeitos positivos oriundos das ações desse tipo de Estado.

- 2) Emprego de novas técnicas de produção com redução da necessidade de mão de obra, provocando uma crescente queda do índice de empregabilidade com redução de arrecadação de impostos / contribuições sociais, atrelados à remuneração do trabalhador;
- 3) Globalização⁵⁷, cuja concepção fomenta a competição econômica global, tornando-se necessária a redução de impostos e de gastos sociais dos países;
- 4) Crise de governabilidade e autonomia dos Estados, com redimensionamento da soberania estatal, em razão de diversos fatores como: uma crescente internacionalização do capital e dos mercados, predomínio de oligopólios, interdependência das economias ocidentais, com promoção de novas desigualdades entre os países desenvolvidos e novas formas de dependência dos países periféricos;
- 5) Inadequação da estrutura institucional do Estado de bem-estar aos novos anseios da sociedade, dados pelo progresso científico e tecnológico;
- 6) Crise de legitimidade desse tipo de Estado junto à população de determinados países face à baixa qualidade dos serviços públicos prestados, tais como saúde e educação;
- 7) Fim da guerra fria e do socialismo, que desfizeram as bases do solidarismo social, elemento fundamental para o desenvolvimento de programas de proteção social⁵⁸.

A principal questão atual do *welfare state* seria seu custo crescente, dependendo sua viabilidade de um incremento contínuo da economia. Esse problema é especialmente denotado pelos direitos sociais relacionados à seguridade social, em razão das alterações do perfil demográfico dos países, que passaram a demandar o redirecionamento de grande parte dos gastos sociais à população idosa, por meio de renda, ou de serviços de saúde e cuidado⁵⁹.

Destacam-se, assim, dois riscos principais que podem levar à redefinição do Estado de bem-estar social: 1) o mercado de trabalho instável, caracterizado pelos fenômenos da globalização, introdução de novas tecnologias⁶⁰ e terceirização; e 2) a necessidade de

⁵⁷ Segundo Ignacio Sotelo, a globalização traz efeitos negativos para as economias nacionais, tais como a: fragmentação da produção e dos mercados de trabalho, incluindo as identidades políticas; influência nos regimes de pensões e subsídios aos desocupados, no poder sindical, no sistema fiscal e orçamentário do Estado. SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 297.

⁵⁸ SANTOS, Ivanaldo. Da gênese à crise do Estado de bem-estar. *Cronos*, Natal-RN, v. 5/6, n. 1 / 2, p. 289-308, jan./dez. 2004/2005, p. 298-307.

⁵⁹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 63 - 66.

⁶⁰ Para Alceu Mauricio Júnior o desenvolvimento econômico e tecnológico deixa de ser, por si só, algo positivo, passando a ser fonte de riscos, forçando aos Estado a enfrentar tais riscos como elementos essenciais para adoção de medidas, e justificação da atuação dos respectivos governos. MAURICIO JUNIOR, Alceu. Do estado social ao estado de risco: a transformação do paradigma da segurança no estado constitucional de direito. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 133-173, jan./abr. 2017, p. 136.

manutenção e mesmo inovação nos mecanismos redistributivos da seguridade social, face às baixas taxas de crescimento demográfico, cabendo ao Estado contribuir para o aumento da demanda por trabalho, além de criar condições propícias ao aumento da fecundidade. Perante esses novos riscos sociais, as opções das sociedades pós-industriais seriam três:

Individualizar os novos riscos sociais e conviver com polarizações e desigualdades (a opção adotada pelo regime liberal), coletivizar os riscos e criar uma divisão entre *insiders* e *outsiders* (a opção adotada pelo regime conservador), ou socializar os riscos e promover a universalização do bem-estar (a opção adotada pelo regime social-democrata)⁶¹.

O Estado do bem-estar, contudo, continua sendo necessário nessas sociedades, pois existem riscos e incertezas nas economias de mercado contemporâneas que só esse tipo de Estado pode enfrentar. Por exemplo, os programas de seguridade social cobrem riscos e incertezas não asseguráveis pelo mercado privado, tais como as hipóteses de desemprego, inflação e proteção contra a pobreza extrema. Portanto, pela lógica econômica convencional, esse tipo de Estado deve ser otimizado, considerando custos e benefícios, de modo a espelhar a escolha social entre objetivos como segurança e proteção⁶².

Dessa forma, o modelo de otimização neoliberal do Estado de bem-estar social, que agora se impõe, além de pretender perpetuar o sistema capitalista de produção, visa proteger apenas os mais debilitados em momentos de crise permanente ou definitiva. Abandona-se o conceito de justiça social, como visto anteriormente, e passa-se a adotar o conceito de solidariedade residual, entendida como a obrigação da sociedade de cuidar daqueles que não podem se auto sustentar, seja por incapacidade pessoal ou velhice, ou pela situação por qual passem, enfermidade ou desemprego⁶³.

Para Celia Lessa Kerstenetzky, a ideologia em prol da participação privada na provisão é cada vez mais influente, em razão do aumento da demanda e as restrições aos governos quanto ao incremento da tributação. Verifica-se, assim, mais reformas respondendo a essas pressões com a adoção de sistemas previdenciários de múltiplos pilares, provisão privada de serviços e políticas ativas de mercado de trabalho. Salienta a autora que a escolha do peso relativo da provisão pública e privada de proteção social afeta o impacto redistributivo do Estado do bem-estar, provavelmente pela razão de os programas privados não conterem as medidas de solidariedade em matérias de benefícios, que são características dos programas públicos. O

⁶¹ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 136.

⁶² KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 63-66.

⁶³ SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 286.

maior emprego de políticas sociais privadas, especialmente em seguridade e saúde, que representam a maior parte do gasto social, pode estar dando guarita a transferências menos redistributivas (típicas do *welfare* fiscal⁶⁴ e ocupacional⁶⁵)⁶⁶.

Desse processo de transformação a tendência seria surgir um Estado subsidiário e descentralizado nos diferentes âmbitos administrativos, em razão da perda de diversas competências tradicionais⁶⁷. Entretanto, apesar de não serem alcançáveis simultaneamente, existiriam três tarefas irrenunciáveis pelos Estados, a saber a(o): a) necessidade de obtenção de crescimento econômico nas novas condições de uma economia globalizada; b) conservação de um grau de coesão e solidariedade social, a qual se alcançou em um passado recente na memória dos cidadãos; e 3º) cumprimento de ambas as tarefas, salvando a liberdade, ou seja, as instituições democráticas⁶⁸.

No caso Brasileiro seria possível identificar três fases na evolução do Estado de bem-estar a: 1ª) o bem-estar corporativo, entre 1930 e 1964, na qual houve a edição e implementação das legislações previdenciárias e trabalhistas voltadas a categorias profissionais do núcleo urbano - industrial; 2ª) o período do universalismo básico⁶⁹, entre 1964 e 1984, no qual há a extensão da cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e a criação de um segmento privado de saúde simultaneamente a um público, esse último direcionado aos pobres; e 3ª) o período da redemocratização, pós-1998, marcado pela: institucionalização da assistência social, extensão da cobertura previdenciária não contributiva, criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do seguro-desemprego, definição de um mínimo existencial, a política de valorização do salário-mínimo, anunciando um “universalismo estendido” voltado ao atendimento dos direitos dos cidadãos como um todo, ao invés de categorias de trabalhadores⁷⁰.

A montagem do Estado de bem-estar social, delineado pela Constituição de 1988, representou um fortíssimo crescimento da carga tributária nas últimas décadas⁷¹. No entanto,

⁶⁴ Exemplo: Deduções de imposto de renda sobre os gastos em saúde das famílias.

⁶⁵ Exemplo: Isenções tributárias para empresas proverem diretamente ou via terceiros assistência de saúde a seus empregados.

⁶⁶ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 80-87.

⁶⁷ SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 324-325.

⁶⁸ Ralf Dahrendorf *apud* SOTELO, Ignacio. *Op. cit.*, p. 339.

⁶⁹ Caracterizado por massificação, sem universalização efetiva, com ampliação desigual de proteção e oportunidades.

⁷⁰ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 181 e 182.

⁷¹ PESSÔA, Samuel. Downgrade: a culpa é do Estado de bem-estar ou da nova matriz? *Revista Conjuntura econômica*, v. 68, n.4, abr. 2014, p. 11.

verifica-se que nessa fase as políticas sociais protagonizaram o crescimento econômico, ocorrendo redistribuição entre os estratos sociais, em especial aponta-se, como principal componente redistributivo, a política de valorização do salário-mínimo, que indexa não apenas o salário de base do mercado de trabalho, mas também todos e quaisquer benefícios constitucionais. Além disso, o crescimento econômico, no período de 1988 a 2014 foi apoiado na demanda de consumo doméstico, que, dentre outros benefícios, protegeu o Brasil de danos decorrentes de crises econômicas internacionais⁷².

Nessa última fase verifica-se, também, a percepção dos direitos sociais enquanto fundamento da política, comprometendo-se o governo com o sistema de proteção, provocando a elevação da provisão pública e relegando-se ao setor privado um papel complementar⁷³.

Contudo, permanece subdesenvolvida a atenção ao segmento dos serviços sociais universais, pois, conforme a experiência internacional, esses são mais capazes de promover alterações estruturais e intergeracionais na distribuição de renda e redução de pobreza. No Brasil tais serviços continuam segregados e têm contribuído mais para a perpetuação do que para a redução de desigualdades. Outro tema não tratado pelo poder público é a desconcentração da propriedade de ativos valiosos, em especial a terra⁷⁴.

Além disso, a regressividade da tributação e do financiamento do próprio gasto social no Brasil tem reduzido ganhos recentes em distribuição de renda. Dessa forma, o regime de Estado de bem-estar brasileiro encontrar-se-ia em um estágio de “universalismo estendido”, mais ainda não um universalismo verdadeiramente redistributivo⁷⁵. Há que se destacar ainda no Brasil a existência de uma grande heterogeneidade territorial e um elevado nível de desproteção social em amplos setores⁷⁶.

Segundo a análise feita por Luiz Guilherme Schymura, o processo de aprofundamento da democracia e da inclusão social, no período de 1997 a 2015, levou a um descompasso entre o crescimento real da despesa pública e o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), tendo o gasto público real⁷⁷ crescido em média aproximadamente 6% ao ano, correspondente ao dobro do ritmo do PIB. Tal diferença foi compensada por meio de aumentos da carga tributária, da

⁷² KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 182 e 216.

⁷³ MOZETIC, Vinicius Almada. As transformações do Estado contemporâneo: liberalismo, política expansionista ou o quê? in *Hermenêutica, justiça constitucional e direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 661-680.

⁷⁴ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 216.

⁷⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Op. cit.*, p. 217.

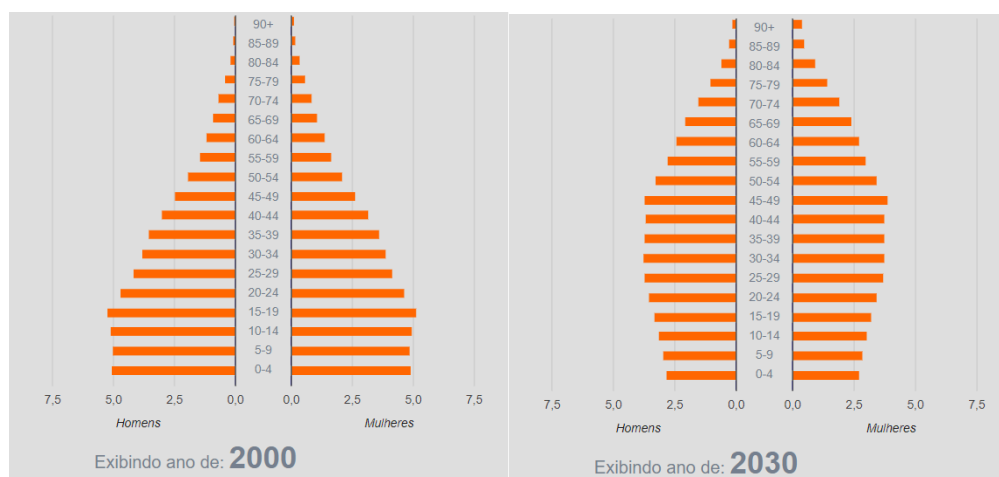
⁷⁶ PAREDES, Joaquín Flores; SOLÍS, José Antonio Nieto. Políticas sociales ante la crisis: Una Comparación entre la EU Y Latinoamérica. *Revista de Economía Mundial*, 36, 2014, p. 218.

⁷⁷ Descontados os efeitos inflacionários.

arrecadação e do endividamento público, mecanismos que estariam atualmente esgotados por razões econômicas e políticas, levando o país em direção a um grande ajuste pelo lado da despesa em razão da crise fiscal instalada⁷⁸ (neste contexto ganham corpo reformas constitucionais como a que trouxe o limite de gastos e a reforma da previdência⁷⁹).

Em pesquisa aos dados do Tesouro Nacional, da elevação do gasto público do governo central em 5 p.p (cinco pontos percentuais) em proporção do PIB, no período de 1997 a 2015, cerca de: a) 2,5 p.p se deve a aumentos reais do salário mínimo, inclusive pela indexação dos benefícios previdenciários e assistenciais (BPC/Loas), abono salarial e seguro-desemprego a variações do mínimo nacional; b) 0,5 p.p corresponde a criação do Bolsa Escola, posteriormente convertido em Bolsa Família; c) 1,0 p.p relaciona-se ao incremento de despesas com saúde e educação; d) 0,55 p.p se deve a desoneração tributária da folha de pagamentos, relativa à Lei nº 12.546/2011⁸⁰.

Conforme dados do IBGE, nos anos 2000 o Brasil apresentava o seguinte perfil demográfico: jovens (10-14 anos) – 30,04% da população; população em idade ativa (PIA – 15 a 64 anos) – 64,35% da população; e idosos (acima de 65 anos) – 5,61% da população; sendo que a projeção para o ano de 2030 é de: jovens - 17,59% da população; PIA – 68,97% da população; e idosos - 13,44% da população⁸¹.



⁷⁸ Segundo dados do Tesouro Nacional o governo central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) fechou os anos de 2015 a 2017 com os seguintes déficits primários, respectivamente: R\$114,7 bilhões, R\$ 161,3 bilhões e R\$124,4 bilhões. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 02.jul.18.

⁷⁹ SCHYMURA, Luiz Guilherme. A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural. *Conjuntura econômica*, v. 70, n. 11, p. 6-9, nov. 2016, p. 6.

⁸⁰ SCHYMURA, Luiz Guilherme. *Op. cit.*, p. 7-8.

⁸¹ Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 10.jul.18.

Figura 1: Evolução da pirâmide etária no Brasil do ano 2000 – 2030. (Fonte IBGE)

O quadro recente do Brasil, descrito acima, apresenta, além de um cenário de crise fiscal, uma mudança importante no perfil demográfico, cuja evolução irá mais que duplicar o quantitativo de idosos num período de 30 (trinta) anos. Essas características configuram um estado de crise do modelo de bem-estar delineado pela Constituição Federal de 1988, revelando uma impossibilidade fática na continuidade de implantação de um sistema de *welfare* universalista, como descrito anteriormente.

As reformas em curso, tais como a limitação de gastos do governo central (Emenda Constitucional nº 95), a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e a previdenciária (em trâmite no Congresso Nacional), alteram o rumo do Estado de bem-estar brasileiro no sentido de um Estado de proteção típico do regime liberal/residual, conformando-se com a teoria da reserva do possível, descrita anteriormente, que advoga, nos momentos de crise financeira, a adequação das prestações sociais a um nível sustentável, mediante eventual redução dos beneficiários e/ou de seus valores.

Observe-se que insistir no caminho de um Estado de bem-estar social universal, dado pelo regime social-democrata, sem as condições adequadas (ex. crescimento econômico), por meio de endividamento público excessivo, pode condenar gerações futuras a arcar com enormes custos para sua manutenção. O Estado deve perseguir a sustentabilidade financeira no médio-longo prazos visando à proteção das próximas gerações. Porém, por outro lado, o equilíbrio orçamentário não pode ser interpretado apenas como uma equação contábil-matemática estática, mas sim inserido dentre de uma política financeira dinâmica, o que permite eventualmente a ocorrência de déficits públicos periódicos, para atendimento ao bem-estar da geração contemporânea⁸².

Dentro desse cenário de ajustes é importante destacar também a importância da busca pela otimização das políticas públicas e de direitos sociais, em prol de uma efetiva redistribuição de renda entre os habitantes, combatendo-se eventuais regressividades existentes nos sistemas de proteção social⁸³ e de tributação no Brasil (ex. concentração de tributos sobre

⁸² SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n.85, p. 37-50, maio/jun. 2014, p. 37- 40.

⁸³ Por exemplo, segundo Diogo R. Coutinho, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) no Brasil seria regressivo quanto à forma de direcionamento das aposentadorias e pensões, pois os mais ricos absorveriam proporcionalmente a maior parte dos recursos pagos pelo INSS. De igual forma as aposentadorias do setor público

o consumo e não sobre a renda) à luz dos princípios de igualdade social, de acesso, jurídico-política e material.

Pode-se afirmar também que a impossibilidade atual de adoção de um modelo de Estado com um sistema de proteção universal no Brasil não quer dizer que, no futuro, essas condições não possam ser dadas e, novamente, de acordo com a teoria da reserva do possível, em situações favoráveis, deve-se maximizar a satisfação das necessidades sociais.

Conclusão

Os direitos sociais implicam prestações positivas por parte do Estado, sendo que o nível do mínimo existencial conferido ao cidadão depende, além da reserva do possível, ligada a questões orçamentárias e financeiras, do regime de bem-estar adotado pelo ente estatal.

É certo que, quanto mais justa uma sociedade, mais uniforme é a distribuição de renda entre a população e menores são os níveis de pobreza absoluta e relativa. Pode-se dizer de certa forma que a eficiência de um regime de bem-estar social é aferida pelo nível de conforto dado à população, nível esse que se traduz pela real existência no seio da sociedade de direitos sociais, tais como: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, entre outros.

O Estado, enquanto gestor da sociedade, deve assegurar as liberdades individuais, políticas e sociais das diversas camadas da população, no sentido de promover a justiça social, entendida como o direito do ser humano de efetivar o seu progresso material e espiritual, em liberdade e com dignidade, com segurança econômica e com oportunidades iguais.

Essa missão estatal ao longo do tempo tem se dificultado face a fenômenos como a globalização; crises econômicas; a introdução de novas tecnologias, que tornaram o mercado de trabalho instável; bem como mudanças das taxas de crescimentos demográficas, que ameaçam a sustentabilidade de regimes previdenciários, levando à revisão dos modelos de Estado de bem-estar em direção ao regime liberal, com elevada provisão privada de segurança e proteção social.

favoreceriam certos estratos da sociedade, tais como: juízes, deputados e outros funcionários do alto escalão do executivo. COUTINHO, Diogo R. *Op. cit.*, p. 79.

Para que o Estado de bem-estar social continue assegurando riscos associados à infância, à doença, ao desemprego, à invalidez, à velhice, entre outros, os quais ameaçam seu princípio fundante, o da centralidade dos direitos fundamentais, este deve manter um processo contínuo de reinvenção e otimização, o que passa necessariamente pelo aprimoramento dos modos de produção, da distribuição de renda, e aumento da participação da sociedade nos mecanismos de gestão e fiscalização.

No Brasil, após a redemocratização de 1988, houve a expansão / desenvolvimento de um modelo de Estado de bem-estar social, em um cenário de crescimento econômico de 1989 a 2014, que resultou em um aumento significativo das despesas públicas, compensado por aumentos da carga tributária, da arrecadação e de endividamento público. Nesse período o governo se comprometeu com o sistema de proteção do cidadão, denotado pela institucionalização da assistência social, extensão da cobertura previdenciária não contributiva, criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do seguro-desemprego, definição de um mínimo existencial, a política de valorização do salário-mínimo, anunciando um “universalismo estendido”. Não se chegou a alcançar, contudo, serviços sociais verdadeiramente universais, meios ideais para a distribuição de renda e redução de pobreza intergeracional.

A partir de 2015, instalou-se um processo de crise fiscal com retração da economia, associado a mudanças no perfil demográfico com expectativa de um aumento significativo da população idosa até 2030, cenário típico de crise para Estados de bem-estar. Escancara-se um cenário de impossibilidade fática na continuidade de implantação de um sistema de proteção universalista, típico do regime social-democrata, sob risco de desencadeamento de processos inflacionários, estagnação econômica com instabilidade social e política.

Desencadearam-se, assim, processos de reformas (limitação de gastos do governo central, reforma trabalhista e previdenciária), que mudam o rumo do Estado de bem-estar brasileiro no sentido de um Estado de proteção típico do regime liberal / residual, adequando-se à teoria da reserva do possível que propugna, em momentos de crise financeira, o ajuste das prestações sociais a um nível sustentável.

Frise-se, contudo, que a impossibilidade atual de adoção de um modelo de Estado de bem-estar com um sistema de proteção universal no Brasil não quer dizer que, no futuro, essas condições não possam vir a ser dadas, momento em que, novamente, de acordo com a teoria supracitada, em condições favoráveis, deve-se maximizar a satisfação das necessidades sociais.

Referências

BITENCOURT NETO, Eurico. Vinculação da Administração Pública ao Mínimo Existencial. in NETTO, Luísa Cristina; BITENCOURT NETO, Eurico. *Direito administrativo e direitos fundamentais: diálogos necessários*. Belo Horizonte: Fórum 2012.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. Cidadania, Democracia e Direitos Sociais - impasses e desafios em um século de História do Brasil. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*. Brasília: Centro Universitário do Distrito Federal. Volume II, Número 2, 2º semestre de 2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Democracia, Estado Democrático de Direito, Constituição Federal de 1988 e Direito do Trabalho no Brasil*. Disponível em: [http://www.udf.edu.br/wp-content/uploads/2016/01/Texto-Bibliogr%C3%A1fico-III-Maur % C 3 % ADcio-Godinho-DELGADO.pdf](http://www.udf.edu.br/wp-content/uploads/2016/01/Texto-Bibliogr%C3%A1fico-III-Maur%20C3%ADcio-Godinho-DELGADO.pdf). Acesso em 11.jun.17

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova* nº 24. São Paulo. Sept. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006> Acesso em: 01.mar.18

FIORI, José Luís. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 01.jul.18

HABERMAS, Jürgen. Sobre a coesão interna entre Estado de direito e democracia. in *A Inclusão do Outro. Estudos sobre teoria política*. Trad. Paulo Astor Soethe. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão - a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

MAURICIO JUNIOR, Alceu. Do estado social ao estado de risco: a transformação do paradigma da segurança no estado constitucional de direito. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 133-173, jan./abr. 2017.

MOZETIC, Vinicius Almada. As transformações do Estado contemporâneo: liberalismo, política expansionista ou o quê? in *Hermenêutica, justiça constitucional e direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 661-680.

LANZARA, Arnaldo Provasi. Estados de bem-estar e as dinâmicas do desenvolvimento social. in BOSHI, Renato R. (org.). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, 86 – 119.

OLIVEIRA, Thiago Ferraz de.; SOUSA LOPES, Maísa de. A reserva do possível e o mínimo existencial na efetivação dos direitos sociais. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal*, v. 40, n.2, p.51-76, jul./dez.2015.

OLIVIERO, Maurizio; Cruz, Paulo Márcio. Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de Bem-Estar. *Revista quaestio iuris* (versão eletrônica), v.7, n.1, p. 148-165, 2014.

PAREDES, Joaquín Flores; SOLÍS, José Antonio Nieto. Políticas sociales ante la crisis: Una Comparación entre la EU Y Latinoamérica. *Revista de Economía Mundial*, 36, 2014, 211-237.

PESSÔA, Samuel. Downgrade: a culpa é do Estado de bem-estar ou da nova matriz? *Revista Conjuntura Econômica*, v. 68, n.4, p.10-11, abr. 2014.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. *Revista dos Tribunais*. vol. 976. ano 106. p. 303-322. São Paulo: Ed. RT, Fevereiro 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudilanciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf. Acesso em 11.jun.17.

_____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. Kindle Version.

SANTOS, Ivanaldo. Da gênese à crise do Estado de bem-estar. *Cronos*, Natal-RN, v. 5/6, n. 1 / 2, p. 289-308, jan./dez. 2004/2005, p. 298-307.

SARTORI, Giovanni. *Que és la Democracia?* Mexico: Tribunal Federal Electoral, 1993.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 16, n.85, p. 37-50, maio/jun. 2014, p. 37- 40.

SOTELO, Ignacio. *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta, 2010.

SUPIOT, Alain. *O Espírito de Filadélfia - a justiça social diante do mercado total*. Porto Alegre: Sulina, 2014.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. A Constituição de 1988 no contexto da crise fiscal estrutural. *Conjuntura econômica*, v. 70, n. 11, p. 6-9, nov. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de Classificação do Welfare State: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. *Revista Pensamento e Realidade*, Ano X, nº 21/2007. Disponível em: <

<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307>>. Acesso em: 08.mar.18.