

## ESTADO SOCIAL: UMA SISTEMATIZAÇÃO PARA PENSAR A RECONSTRUÇÃO

*Maria Paula Dallari Bucci* \*

**Resumo:** O artigo faz uma apresentação sistemática dos vários aspectos do Estado social, organizando categorias, que possam contribuir para uma apreciação mais objetiva do fenômeno, tais como: sentidos, características, instrumentos, tipologias e cronologia. O Estado social é uma experiência histórica, gerada em momentos de guerra e crise profunda, cuja marca é a concertação política, econômica e social. Seu arcabouço jurídico apresenta variações locais significativas, que oscilam entre concepções mais socializantes, de caráter interventivo sobre a economia, a outras conservadoras, protetivas do capital em momentos de crise. Considerado a “mais notável realização de engenharia ou de construção política” (Bresser-Pereira), a edificação do Estado social tem pelo menos três marcas: (1) foi produzida no bojo de lutas políticas, nunca esteve dada de antemão; (2) posições vitoriosas nas disputas resultaram da capacidade de criar consenso em torno de certas ideias condutoras; (3) o direito teve um papel importante em organizar os processos que transformaram essas ideias em práticas institucionalizadas, assim como em modelar as práticas em si, incorporando nelas valores de justiça social, compromisso democrático e direitos fundamentais. Isso foi o que rompeu o desalento resultante de escolhas políticas desastrosas. Considerando as crises dos anos 2010, a reconstrução do Estado demanda ação coletiva, com a renovação de sua capacidade de agir, superando o ceticismo anti-Estado à direita e à esquerda. A metodologia se baseia em análise bibliográfica e de identificação de marcos jurídico-institucionais relevantes.

**Palavras-chave:** Estado social; Reconstrução; Reformismo; Direitos sociais.

## SOCIAL STATE: A SYSTEMATIZATION TO THINK ABOUT RECONSTRUCTION

**Abstract:** The article presents the various aspects of the social state systematically. It organizes categories that can contribute to a more objective appreciation of the phenomenon, such as senses, characteristics, instruments, typologies, and chronology. The social state is a historical experience generated in times of war and deep crisis, whose mark is political, economic, and social concertation. Its legal framework presents significant local variations, ranging from more socializing conceptions of an interventional character on the economy to other conservative, protective of capitalists in times of crisis. Considered the “most remarkable achievement of engineering or political construction” (Bresser-Pereira), the construction of the welfare state has at least three marks: (1) was produced amid political struggles, was never given in advance; (2) positions in the disputes resulted from the ability to create consensus around certain driving ideas; (3) law played an important role in organizing the processes that transformed these ideas into institutionalized practices, as well as in modeling the practices themselves, values of social justice, democratic commitment, and fundamental rights. This combination was able to overcome the product of disastrous

---

\* Professora de Teoria do Estado da Faculdade de Direito da USP, Brasil. Doutora e Livre-docente pela mesma instituição. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Direito e Políticas Públicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2862-8986>. Contato: mariapaula@usp.br.

political choices. Considering the 2010s crisis, the reconstruction of the state demands collective action, with the renewal of its ability to act, overcoming the skepticism anti-State both from the right and the left. The methodology is based on bibliographical analysis and identifying relevant legal-institutional frameworks.

**Keywords:** Social State; Reconstruction; Reformism; Social rights.

## **ESTADO SOCIAL:**

### **UNA SISTEMATIZACIÓN PARA PENSAR LA RECONSTRUCCIÓN**

**Resumen:** El artículo hace una presentación sistemática de los diversos aspectos del estado de bienestar, organizando categorías que pueden contribuir a una apreciación más objetiva del fenómeno, tales como: significados, características, instrumentos, tipologías y cronología. El Estado del bienestar es una experiencia histórica, generada en tiempos de guerra y de crisis profunda, cuya seña de identidad es la concertación política, económica y social. Su marco jurídico presenta importantes variaciones locales, que oscilan entre concepciones más socializadoras, de carácter intervencionista sobre la economía, y conservadoras, protectoras del capital en momentos de crisis. Considerada “la más notable ingeniería o construcción política” (Bresser-Pereira), la construcción del Estado social tiene por lo menos tres características: (1) se produjo en medio de luchas políticas, nunca dadas de antemano; (2) las posiciones victoriosas en las disputas resultaron de la capacidad de crear consenso en torno a ciertas ideas rectoras; (3) el derecho desempeñó un papel importante en la organización de los procesos que transformaron esas ideas en prácticas institucionalizadas, así como en la configuración de las propias prácticas, incorporando valores de justicia social, compromiso democrático y derechos fundamentales. Esto es lo que se abrió paso a través de la consternación resultante de las desastrosas decisiones políticas. Teniendo en cuenta las crisis de la década de 2010, la reconstrucción del Estado exige una acción colectiva, con la renovación de su capacidad de actuación, superando el escepticismo antiestatal de derecha e izquierda. La metodología se basa en el análisis bibliográfico y en la identificación de marcos jurídico-institucionales relevantes.

**Palabras clave:** Estado social; Reconstrucción; Reformismo; Derechos sociales.

---

## 1 O Estado social como construção histórica<sup>1</sup>

A marca do tempo atual é a instabilidade. As crises são múltiplas, nacionais e internacionais, e colocam em questão todos os parâmetros de organização da vida em sociedade. Apesar de o Estado ser também um dos componentes em crise<sup>2</sup>, a necessidade de ação coletiva requer a renovação de sua capacidade de agir. Demanda-se um tipo específico de Estado, o Estado social<sup>3</sup>. A questão é saber como revitalizar padrões dessa experiência histórica, que tem de semelhante com o presente ter sido gerada em momentos de guerra e crise profunda.

Ao mesmo tempo, não se pode ignorar o ceticismo em torno dessa possibilidade, especialmente em tempos de polarização; o Estado social tem como marca distintiva a concertação em várias dimensões, política, econômica e social. De um lado, o pensamento conservador anti-Estado, mais antigo que o neoliberalismo, embora reforçado por ele, deslegitima caminhos alternativos, acusando-os de criar privilégios. De outro, o pensamento revolucionário refuta a ideia de compromisso (sem a qual não há reconstrução), uma vez que ela se desvia da única saída possível, a mudança estrutural, e termina fazendo ainda mais concessões à burguesia. Segue-se aqui a trilha de Celia Lessa Kerstenetzky, para se contrapor a ambas as correntes de ceticismo e de demonstrar que o Estado social é uma forma não apenas viável, mas a única via para o enfrentamento da desagregação profunda das sociedades em que vivemos<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi produzido originalmente para integrar o livro *Democracia e desenvolvimento: a vida em risco e o Estado em reação?* José Luiz Borges Horta, Jamile Bergamaschine Mata Diz, João Pedro Braga de Carvalho (orgs.) (no prelo). Por razões de ordem acadêmica, sua publicação está sendo antecipada para este periódico. A sessão que trata da cronologia (2, f) foi publicada em coluna no *Jornal da USP* (link). Este texto organiza de maneira sistemática algumas reflexões sobre o tema contidas em Maria Paula Dallari BUCCI. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da teoria do Estado. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 2021, 7(3), 908–933; e em Emiliano BRUNET e Maria Paula Dallari BUCCI. Os Desafios Para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós-Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais. *Direito Público*, 2021, 18(98) e Maria Paula Dallari BUCCI. A (Re)Construção do Estado Social Brasileiro: Políticas Públicas e Reformas. *Interesse Nacional*. n. 50, p. 23-27, jul-set 2020. Agradeço a leitura e comentários de Murilo Gasparido e Emiliano Brunet sobre a versão preliminar do artigo. A responsabilidade pelos problemas que persistem, evidentemente, é minha.

<sup>2</sup> Para conceituar crise, adotando-se a proposta de Adam Przeworski: “A própria palavra ‘crise’ vem do grego antigo, significando ‘decisão’. Crises são situações que não podem durar e nas quais alguma decisão precisa ser tomada. Elas emergem quando o *statu quo* é insustentável e nada ainda o substituiu.” O autor menciona ainda máxima de Gramsci referida como epígrafe no livro: “A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo não pode nascer; nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece.” PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Trad. Berilo Vargas. São Paulo: Zahar, 2020, Introdução (edição digital).

<sup>3</sup> CARVALHO, Laura. *Curto-circuito*. O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

<sup>4</sup> KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

O Estado social surgiu historicamente em situações de crise: guerras, depressões econômicas, ameaças de revolução, em todas elas com um sentido progressista, de recuperação da coesão das sociedades esgarçadas pelos traumas com base na valorização da dimensão coletiva e nos direitos fundamentais. Trata-se da “mais notável realização de engenharia ou de construção política”<sup>5</sup>, o que significa que nenhuma dessas experiências foi produto da natureza ou do acaso histórico. Essa edificação tem pelo menos três marcas: (1) ela foi produzida no bojo de lutas políticas, nunca esteve dada de antemão; (2) posições vitoriosas nas disputas resultaram da capacidade de criar consenso em torno de certas ideias condutoras; (3) o direito teve um papel importante em organizar os processos que transformaram essas ideias em práticas institucionalizadas, assim como em modelar as práticas em si, incorporando nelas valores de justiça social, compromisso democrático e direitos fundamentais. Isso foi o que rompeu o desalento resultante dos desastres causados por escolhas políticas erradas.

Somos inclinados a ver os sofrimentos presentes como ameaças inéditas, mas talvez a consideração dos riscos concretos do passado, como a destruição nuclear na guerra fria ou a expansão dos totalitarismos nazista, fascista e stalinista no começo do século XX, ofereça uma perspectiva menos subjetiva. Se aquele tempo foi capaz de produzir coalizões na sociedade e forjar inovações políticas e jurídicas para frear esses riscos não se deve duvidar dessa possibilidade no presente. Mais do que isso, é preciso disputar ativamente os rumos do futuro a partir dela.

Calha aqui a advertência de Shoshana Zuboff:

(...) o capitalismo de vigilância é mais bem descrito como um golpe vindo de cima, não uma derrubada do Estado, mas, sim, uma derrubada da soberania das pessoas e uma força proeminente na perigosa tendência rumo à desconsolidação democrática que agora ameaça as democracias liberais ocidentais. Apenas ‘nós, o povo’ podemos mudar a direção, primeiro dando nome àquilo que não tem precedentes, depois mobilizando novas formas de ação colaborativa: o atrito crucial que reafirma a primazia de um futuro próspero como alicerce da nossa civilização da informação. (...)

Precisamos, ainda, inventar a política e as novas formas de ação colaborativa – o equivalente neste século aos movimentos sociais o fim do século XIX e do século XX que tinham por objetivo atrelar o capitalismo à sociedade –, aquilo que efetivamente afirma o direito da pessoa a um futuro humano.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Apresentação. In: KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

<sup>6</sup> ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*. A luta por um futuro humano na nova fronteira de poder. Trad. George Schlesinger. São Paulo: Intrínseca, 2019, cap. 1, VI, e cap. 6, VI, (edição digital).

## 2 Construção e desconstrução

O Estado social é um fenômeno multiforme, que tem configurações e justificações específicas em cada país e circunstância histórica. Mesmo onde se questionava sua existência, como no Brasil, reconhece-se o seu estabelecimento nas últimas décadas, no grupo de países retardatários deste processo<sup>7</sup>. Mas, a despeito de vasta produção bibliográfica, é difícil estabelecer uma visão sistemática sobre o tema. O objetivo desta seção é suprir essa lacuna, apresentando um painel<sup>8</sup> esquemático que organize elementos dispersos nas experiências históricas, identificando quais foram as vias de sua construção e desconstrução. Busca-se extrair pontos comuns que permitam refletir sobre uma fundamentação crível a respeito de caminhos da reconstrução, que será objeto da seção 3.

### a) Sentidos

O Estado social, como tipo forjado nas democracias ocidentais<sup>9</sup>, abriga, em síntese, os seguintes sentidos: (1) *político*- a realização da democracia como modo de organização da sociedade é seu pilar de sustentação. Seu funcionamento é caracterizado pelo reformismo, competição e cooperação política dentro de um compromisso com as instituições em que a disputa democrática ocorre; em contraste com o Estado revolucionário, segundo o qual além de não realizarem as modificações estruturais necessárias, as instituições favorecem a burguesia; (2) *econômico*- indução e fomento ao desenvolvimento, negociação entre capital e trabalho; formação da classe média; em contraste com o Estado liberal (*laissez faire*), no qual se considera a interferência sobre as relações privadas como sempre destinada a atender interesses especiais, além da crença de que os indivíduos devem se organizar livremente, segundo suas capacidades; (3) *social*- políticas públicas para a coesão social, assegurando direitos que proporcionem inclusão e participação nos frutos sociais, combinada com o objetivo de produtividade no trabalho; em contraste com a visão liberal, que teme pelo

---

<sup>7</sup> Ver seção 2, e, abaixo.

<sup>8</sup> Esse tipo de abordagem tem afinidade com o método do mapeamento como expediente para organização de grande volume de informações, oferecendo uma visualização de conjunto. Neste caso, a opção pela forma esquemática visa simplificar as linhas de evolução de vários fatores, que se cruzam em diferentes períodos, o que dificultaria a percepção do movimento mais amplo, na longa duração (*longue durée*, inspirada em Braudel), que se quer evidenciar. O mapeamento foi utilizado em GASPARDO, Murilo. *Democracia e governança financeira global*. São Paulo: Alameda, 2021. O desenvolvimento do método é objeto do artigo de Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gasparido, *Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política*, aprovado para apresentação no IPSA- International Political Science Association 27th World Congress, 2023.

<sup>9</sup> Não estão em questão aqui os embates ideológicos com modelos de Estado socialista ou a utopia de abolição do sistema capitalista, adotando-se o foco do Estado social das democracias ocidentais. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 23.

comprometimento da liberdade individual<sup>10</sup> em decorrência de programas governamentais, que, além disso, privilegiam indevidamente determinados setores da sociedade; (4) *jurídico-centralidade* da noção de cidadania e dos direitos sociais; instrumentos jurídicos de intervenção e pactuação, fundados no interesse coletivo; em contraste com a legalidade liberal-burguesa, centrada nas relações entre indivíduos; (5) *aparelho de Estado-estruturação* de burocracia pública tecnicamente apta para desempenhar de maneira impessoal funções próprias do Estado, com atuação estratégica na orientação e direção da ação pública; em contraste com a concepção liberal de Estado, que prefere a delegação para que os setores da sociedade regulem suas atividades no limite do necessário, preservando-se a liberdade de ação privada.

### **b) Denominações**

O Estado social, como dito, se manifestou em diferentes experiências históricas, cada uma trazendo configuração e denominação próprias. As denominações mais conhecidas são: Estado providência (Alemanha, sec. XIX); *welfare state*, Estado de bem-estar social (Europa, pós-guerra); Estado administrativo<sup>11</sup> (EUA, pós New Deal); Estado intervencionista<sup>12</sup> (Estado indutor, Estado regulador). A opção pela expressão *Estado social* neste artigo se deve ao fato de se tratar de forma consagrada entre nós desde o advento da Constituição de 1988.

### **c) Características**

Algumas características são recorrentes nas várias experiências históricas, podendo-se destacar as seguintes: (1) surge em contextos de industrialização da economia, onde ocorre também a urbanização; (2) guia-se por reformismo político como antídoto para ameaças de ruptura revolucionária; (3) expressa compromisso entre capital e trabalho; (4) efetiva direitos e políticas sociais: inicialmente previdência e proteção do trabalho; (5) adota políticas redistributivas, em que alguns recebem sem ter contribuído; (6) tributa mais os mais ricos.

A combinação entre esses componentes produz gradações, podendo a resultante ser mais socializante ou menos, de acordo com os efeitos produzidos na acomodação do conflito

---

<sup>10</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, § 155, p. 273.

<sup>11</sup> WALDO, Dwight. *The administrative state*. New York: The Ronald Press Company, 1948.

<sup>12</sup> DALLARI, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, cit., §§ 154 a 157, p. 271-277.

de classes, impactando as instituições, a depender do acesso a serviços públicos, dos programas de transferência de renda e da redução da desigualdade social<sup>13</sup>. Além disso, há momentos de expansão e outros, de encolhimento, embora se possa observar a “persistência das estruturas jurídicas ao longo do tempo”<sup>14</sup>.

#### **d) Instrumentos**

A intervenção do Estado sobre a economia e a sociedade é a característica essencial do Estado social, que o distingue do tipo ideal que se lhe opõe, o Estado liberal. Destaca-se a centralidade do elemento jurídico na conformação de seus mecanismos, dado que o caráter reformista impõe a pactuação como estratégia de ação, em diversos níveis e sobre vários temas, como ocorre com as Constituições sociais, a legislação social, e o regramento de processos de negociação.

A intervenção se explicita em diversos instrumentos, especialmente os seguintes: (1) tributação orientada à redução de desigualdades, de caráter progressivo, incidindo sobre os mais ricos; (2) serviços públicos; (3) programas de ação governamental, que a partir da segunda metade do séc. XX passaram a ser designados políticas públicas; (4) planejamento; (5) regulação. Além desses, há formas de intervenção direta, como aumento do salário-mínimo, reconstrução de cidades etc.

#### **e) Tipos**

Uma estratégia epistemológica para enfrentar a diversidade de padrões de Estados sociais consiste em agrupá-los segundo características semelhantes, em séries de tipos ou tipologias, como faz Esping-Andersen<sup>15</sup>, nos seguintes termos: (1) *liberal*- EUA, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia: benefícios modestos, que podem estigmatizar os beneficiários; (2) *conservador-corporativo*- Alemanha, Áustria, França, Holanda e Bélgica: acesso diferenciado aos benefícios, segundo o *status*, diminui muito o impacto redistributivo;

---

<sup>13</sup> KERSTENETZKY, *O estado do bem-estar social na idade da razão, cit.*, p.172. A maior ou menor carga tributária e a definição de quem são os contribuintes é um dos elementos a definir o caráter mais ou menos socializante de um Estado; há grandes variações sobre isso nos diversos países.

<sup>14</sup> CLUNE, William. Direito e políticas públicas: mapa da área. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, n. 86, p. 59-108, outubro/dezembro 2021. Examinando a resiliência das políticas públicas em vista do processo de desmantelamento sob o governo Bolsonaro, ver RUIZ, Isabela. *Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021.

<sup>15</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*. São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

(3) *social-democrata*- Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia: solidariedade universal, todos se beneficiam, não há oferta dos benefícios no mercado, mas todos são obrigados a pagar por eles, através de impostos elevados.

Essa tipologia é baseada em critérios que levam em conta a possibilidade de vida do cidadão que não dependa do mercado. Conforme a síntese de Draibe<sup>16</sup>: (1) *proporção público-privado*, referida ao balanço entre o que é prestado pelo Estado (se o mínimo ou equivalente ao disponível no mercado) e pelo mercado; (2) *desmercadorização* ou *desmercantilização* dos bens e serviços sociais, isto é, a existência de alternativas em relação ao que é oferecido no mercado; (3) *desfamiliarização*, critério agregado posteriormente, que informa o grau de independência em relação à assistência prestada pelas famílias, e (4) a *estratificação social* resultante.

Esses critérios têm sido aplicados também para compreender os Estados sociais retardatários, criados na terceira onda da democracia a partir dos anos 1970, com a democratização de Portugal e Espanha, posteriormente as reformas na América Latina, incluindo o Brasil, a redemocratização dos países da Europa do leste e alguns países africanos, como a África do Sul pós-apartheid<sup>17</sup>.

No caso latino-americano, Sonia Draibe cogita do surgimento, a partir dos anos 2000, de “um novo círculo virtuoso entre crescimento econômico, *welfare state* e democracia”, “presidido por um Estado desenvolvimentista de bem-estar”, combinando de forma peculiar aspectos econômico (crescimento), político<sup>18</sup> (estruturação democrática das sociedades latino-americanas) e social (sistemas de proteção social existentes e transformados). Ela observa dificuldades de aplicação da tipologia de Esping-Andersen aos países que não se ajustam plenamente às características dos modelos, como Inglaterra e Japão e também aos de desenvolvimento tardio (países do sul da Europa, Portugal, Espanha,

---

<sup>16</sup> DRAIBE, Sônia. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

<sup>17</sup> DRAIBE, Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania, *cit*.

<sup>18</sup> Sobre as variáveis políticas, Öktem observa que há dois padrões de sustentação para a transformação de estruturas políticas em direção ao modelo de Estados sociais: (1) o social-democrático (solidarista), apoiada pelos interesses diretos dos eleitores, que justificam coalizões dos partidos de esquerda com outros grupos; (2) o autoritário, segundo o modelo de Bismarck, cuja inspiração seria, pela via reformista, evitar a revolução, impedindo a conquista de poder político pelas massas. Mas conforme se observa, são raras as experiências orientadas por apenas um desses vetores; o mais comum é que cada um deles incida parcialmente sobre o mosaico de medidas sociais dos governos, que ao longo do tempo se institucionaliza como estrutura perene dos Estados. ÖKTEM, Kerem Gabriel. *Pathways to universal social security in lower income countries: explaining the emergence of welfare states in the developing world*. Ankara University. Tese (Doutorado), 2016, p. 21-57 e 280-298.

Itália e Grécia, e os do sudeste asiático), onde há baixo gasto social e em geral, um quadro institucional de proteção social fragmentado e generoso com grupos privilegiados.<sup>19</sup>

Uma outra tipologia relevante é a de Paulo Bonavides, baseada nas constituições<sup>20</sup> e seus capítulos da ordem econômica e social; a extensão e verticalidade de seus preceitos aproximam-na ou a distanciam “dos interesses sociais incorporados à realidade constitucional e às condutas respectivas pertinentes a grupos e indivíduos.”<sup>21</sup> Isso define o papel do Estado social como forma de conservação, transformação ou remoção do *status quo* do sistema capitalista.

Bonavides identifica os seguintes tipos:

(1) *Estado social conservador*- baseado em normas programáticas e depende do legislador, que tem margem estreita de atuação. É associado ao *status quo* da sociedade capitalista e sua herança institucional básica, que cimentou o poder dos privilégios econômicos burgueses. Um Estado social desse tipo não tem condições de sobreviver a uma crise; seu equilíbrio é precário e tem tendência a resvalar para formas autoritárias. Quando há dificuldades, patrocina a causa do empresariado, visando a sobrevivência do capital agredido pela crise; a economia anti-recessiva e a garantia do trabalho como meios de sanar o capitalismo enfermo.

(2) *Estado social do reformismo fraco*- (nomenclatura adaptada com base em André Singer<sup>22</sup>)- baseado na busca da igualdade e da justiça social; “assentado sobre conquistas básicas e reais no terreno da educação, da saúde, da previdência, da garantia salarial, dos direitos da família, da casa própria, da cesta de alimentos, da merenda escolar, do seguro-desemprego, da cultura, dos benefícios sociais da lei trabalhista, da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, da cogestão empresarial, mudando desse modo por inteiro a face cruel do capitalismo, para fazer da união do trabalho com o capital o

---

<sup>19</sup> DRAIBE, *Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania*, cit., p. 41-42. Sobre as particularidades dos países retardatários, ver também DRAIBE, Sônia M., RIESGO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias* (Dossiê), Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254 220; GRIN, Eduardo J. Regime de bem-estar social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. *Cadernos Gestão de Política Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul/dez 2013, p. 186-204; ÖKTEM, *Pathways to universal social security in lower income countries*, cit. BALKIR, Canan; BOLUKBASI, H. T.; ERTUGAL, Ebru. Europeanisation and dynamics of continuity and change: domestic economies in the ‘Southern Periphery’. *South European Society and Politics*, 2013, 18:2, 121-137.

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4a ed. São Paulo, Malheiros, 2003, Cap. 19. As quatro categorias de Estado social nas constituições, p. 287-297.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>22</sup> SINGER, André. *O lulismo em crise*. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 11-32.

alicerce de todas as instituições, o cimento de todos os interesses e de todas as liberdades públicas num regime constitucional de consenso, reconciliação e quebrantamento de antagonismos sociais; um regime que faça portanto a paz social prosperar e a estabilidade reinar no universo de conflitos, até ontem aparentemente inarredáveis fora das soluções ditatoriais e revolucionárias”<sup>23</sup>. Esse tipo de Estado subvenciona e incentiva a empresa privada e fomenta a reforma agrária, sem quebra do instituto da propriedade privada. É menos neutro diante da luta de classes.

(3) *Estado social do reformismo forte* - (nomenclatura adaptada com base em André Singer)- Estado social socialista dos teóricos do marxismo, admite conviver com outras correntes de opinião, adversas a esse modelo; faz da estatização empresarial ampla e do intervencionismo rigoroso e permanente a mola-chave do seu funcionamento e o cartão político de identificação do regime altera. Pretende transformar o *status quo* da sociedade capitalista e abrir caminho à implantação do socialismo.

(4) *Estado social das ditaduras*- desconsiderado, por estar fora dos marcos da democracia.

#### f) **Cronologia**

A elaboração de uma cronologia também é uma estratégia epistemológica de agrupamento, agora considerando períodos em que se apresentam tendências de direção semelhante, a despeito de variações nacionais. A compreensão do processo de longo prazo é a única em que se vislumbram as possibilidades de reconstrução.

A cronologia aqui proposta, inspirada nos métodos do neoinstitucionalismo histórico<sup>24</sup>, aponta as encruzilhadas críticas no processo de longo prazo. A esquematização das principais linhas de desenvolvimento do Estado social evidencia a alternância entre transformações estruturais, em momentos de ruptura ou crise profunda, e períodos de evolução incremental. Não há continuidade linear, mas marchas e contramarchas que se sucedem, cuja resultante é favorável a posições de cunho social. A cronologia proposta divide-se em seis estágios principais<sup>25</sup>, assim divididos;

<sup>23</sup> BONAVIDES, *Teoria do Estado*, cit., p. 295.

<sup>24</sup> IMMERGUT, Ellen (1992) The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO; KATHLEEN; LONGSTRETH (eds.). *Structuring Politics*. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press, 1992. PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2003.

<sup>25</sup> A divisão da história em períodos é um recurso didático bastante difundido. Sobre o tema em questão, há outras cronologias, como por exemplo, a de Gary Gerstle, que divide o tema em três períodos: (1) a ordem do

**Quadro 1**

Período	(datas aproximadas)
1º) Primórdios	1848 até a 1ª guerra mundial
2º) Emergência	Entre guerras
3º) Ápice	Pós-2ª guerra mundial
4º) Declínio	Anos 1980- crise de 2008
5º) Agravamento da crise	2008- até a pandemia de 2020
6º) Reconstrução	Pós-pandemia <sup>26</sup>

Fonte: Autoria própria.

### **1º período. Primórdios-1848 até a 1ª guerra**

Na fase inicial, a formação do Estado social pode ser identificada em quatro fatores: (1) organização dos trabalhadores; (2) “Primavera dos povos”; (3) textos constitucionais com disposições tratando da igualdade ou de direitos explicitamente relacionados à proteção do trabalho e dos trabalhadores; (4) início da legislação sobre acidentes do trabalho, seguro-desemprego e matérias afins, de interesse dos trabalhadores.

(1) *Organização dos trabalhadores*- sobre esse tema, o marco é a publicação do Manifesto Comunista, de Marx e Engels<sup>27</sup>, de 1848, que conclama os trabalhadores a se organizarem, inclusive no plano internacional. Nesse período tomarão forma as organizações de trabalhadores em sindicatos, partidos e nas internacionais, que terão protagonismo crescente nas disputas políticas desde então, inclusive nas instituições representativas burguesas, como os Parlamentos. Os autores do Manifesto circularam pela Europa nesta época, tendo influenciado movimentos trabalhistas na Inglaterra, na Alemanha e na França, entre outros.

(2) “*Primavera dos povos*” - este é o epíteto dado a um movimento de ondas revolucionárias praticamente simultâneas em vários países europeus, influenciadas pela organização dos trabalhadores, por ideias liberais e pelo sentimento nacionalista como na

---

New Deal (1930-1980); (2) a ordem neoliberal (1970-2020); (3) o que lhe sucede, que o autor detalha no capítulo intitulado *The end*. GERSTLE, Gary. *The rise and fall of the neoliberal order*. America and the world in the free market era. New York: Oxford University Press, 2022. O problema desta cronologia é focar exclusivamente a experiência dos EUA, desconsiderando a evolução nos países europeus, muito relevante, conforme se verá.

<sup>26</sup> O período da reconstrução é apresentado na seção 3.

<sup>27</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Trad. Maria Lúcia Como. 17ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

França e no embrião dos movimentos de unificação da Itália e Alemanha<sup>28</sup>. É a essa onda que Marx e Engels se referem quando afirmam que “um fantasma ronda a Europa”.

(3) *Disposições constitucionais pró-igualdade ou pró-trabalho*- considerando a importância do elemento jurídico da construção do Estado social, é relevante observar a constitucionalização dos direitos ligados ao trabalho, que deram base a reivindicações posteriores de serviços públicos, tais como educação. Um exemplo disso encontra-se na Constituição da França de 1848, cujo art. 13 dispôs:

A Constituição garante aos cidadãos a liberdade de trabalho e de indústria. A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho, pelo ensino primário gratuito, a educação profissional, a *igualdade nas relações entre o patrão e o operário*, as instituições de previdência e de crédito, as instituições agrícolas, as associações voluntárias e o estabelecimento, pelo Estado, os Departamentos e os Municípios, de obras públicas capazes de empregar os braços desocupados; ela fornece assistência às crianças abandonadas, aos doentes e idosos sem recursos e que não podem ser socorridos por suas famílias.<sup>29</sup>

Não se trata da primeira constituição francesa a referir a igualdade. Na verdade, no confronto entre as fases girondina (moderada) e jacobina (radical) da Revolução Francesa, uma de suas expressões está exatamente nos textos constitucionais. Enquanto a Constituição de 1791 se referia apenas à liberdade, a de 1793 previu o direito à igualdade e à educação. Mas naquele momento estavam muito distantes as condições para a realização dos direitos dos trabalhadores, que só entraram efetivamente na pauta política no século seguinte.

Também é bom lembrar que a Constituição francesa de 1848, de onde foi extraído o dispositivo comentado, não resistiu muito, tendo sido derrubada em 1852 no golpe de Estado que levou Napoleão III ao poder<sup>30</sup>, conforme relato e análise de Marx em *18 Brumário*<sup>31</sup>, em que ele expressa seu desprezo pelas garantias legais, facilmente quebráveis.

(4) *Legislação de proteção do trabalho*- nesta matéria é interessante a sincronicidade das disposições que tratam da proteção aos trabalhadores, conforme quadro abaixo.

---

<sup>28</sup> HOBBSAWN, Eric. *A era do capital*. 1848-1875. Trad. Luciano Costa Neto. São Paulo: Paz e Terra, 1996, cap. 1, p. 27-50.

<sup>29</sup> GODECHOT, Jacques. *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flamarion, 1970. Tradução e grifos da autora.

<sup>30</sup> GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, cit., p. 279 e ss.

<sup>31</sup> MARX, Karl. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. 6a ed. Trad. Leandro Konder e Renato Guimarães. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

**Quadro 2**

Alemanha	França	Inglaterra
1883- Lei de seguros sociais e seguro doença 1884- Seguro contra acidentes 1889- Seguro-invalidéz e de velhice	1898- Lei sobre Acidentes do Trabalho 1910- Lei sobre Seguro obrigatório para a Velhice <sup>32</sup>	1897- Lei do Seguro contra Acidentes do Trabalho 1908- Lei da Previdência 1911- Lei da Seguridade Social

Fonte: Autoria própria.

A Igreja exerce influência sobre esse movimento, com a publicação da encíclica *Rerum Novarum* (Das coisas novas), de Leão XIII (1891), em que defende a formação de sindicatos de trabalhadores e ao mesmo tempo, a propriedade privada, rejeitando tanto o socialismo como o capitalismo sem freios. Esse documento fundador do magistério social da Igreja, baseado no humanismo integral e solidário, define o bem comum como “conjunto das condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”. Posteriormente passa a figurar entre os documentos orientadores dos partidos democratas-cristãos europeus<sup>33</sup>. Seu texto foi periodicamente reafirmado<sup>34</sup>, nas encíclicas *Quadragesimo Anno* (Pio XI, 1931), *Mater et Magistra* (João XXIII, 1961), *Pacem in Terris* (João XXIII, 1963)<sup>35</sup> e *Centesimus annus* (João Paulo II, 1991), nesta última já sem o sentido transformador que marca essa tradição.

## 2º período. Emergência- entre guerras

A 1ª guerra mundial provoca um abalo profundo nas estruturas políticas existentes até então. Começa a se desenhar uma nova ordem, que embora não vá durar muito tempo, dada a eclosão da 2ª guerra cerca de trinta anos depois (que muitos consideram uma

<sup>32</sup> Na França, no período da Emergência, seguem-se as Leis de Seguro para os Riscos de Doença, Invalidez, Maternidade e Morte (1928 e 1930) e a Lei da Cobertura dos Encargos Familiares (1932). CONSEIL D'ÉTAT. *Où va l'État? Un cycle de conférences du Conseil d'État*. Tomes 1 et 2. Paris: La documentation française, 2015, p. 253.

<sup>33</sup> ACCETTI, Carlo I. *What is Christian Democracy? Politics, Religion and Ideology*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2019, p. 128.

<sup>34</sup> VAN STRALEN, Cornelius Johannes. O *welfare state* ontem, hoje e amanhã. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (orgs.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. 2a ed. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017, p. 9-24.

<sup>35</sup> As encíclicas de João XXIII marcam o surgimento da Doutrina Social da Igreja, nos anos 1960, com sentido transformador baseado no reconhecimento das desigualdades econômicas internacionais e a exortação das nações mais ricas a ajudar as pobres. Defende-se a participação dos trabalhadores na posse, gestão e lucros das empresas. Além disso, há referências à corrida armamentista, à superpopulação, ao subdesenvolvimento e à condição dos trabalhadores rurais, geradora do êxodo rural e do crescimento desordenado das cidades.

continuidade 1<sup>a</sup>), indica o início de uma evolução institucional que se consolidará no período seguinte. O potencial destrutivo do capitalismo mostrara seu alcance com a crise de 1929, depois do florescimento selvagem das indústrias nos EUA, em especial a automobilística, mas também a siderúrgica e a implantação das ferrovias. A intervenção estatal se consolida, depois da criação das primeiras agências reguladoras, para frear as práticas dos “barões ladrões”, iniciando-se a fórmula do capitalismo regulado. As marcas desse período são: (1) Constituições sociais, como a do México (1917) e a da Alemanha (Weimar, 1919); (2) surgimento das primeiras organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (1919) e a malograda Liga das Nações; (3) Revolução russa, formação da URSS e experiências de economia planejada; (4) Crise de 1929 e New Deal (EUA, anos 1930).

(1) *Constituições sociais*- São exemplos a Constituição do México (1917), que se segue à Revolução mexicana, passando a disciplinar a propriedade e o trabalho<sup>36</sup> e a Constituição da Alemanha (Weimar, 1919). Desta última se destaca a noção de “democracia social de direito”, fortemente estruturada sobre o Direito do Trabalho, como se lê no seu art. 161: “Para conservação da saúde e da capacidade de trabalho (...) o Estado institui um amplo sistema de seguros, com a colaboração obrigatória dos segurados.” Outra marca forte desse texto é a “Constituição econômica”, explicitada no art. 151. “A ordenação da vida econômica deve obedecer aos princípios da justiça, com o fim de assegurar a todos uma existência conforme à dignidade humana. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica dos indivíduos.” e no art. 153. “A propriedade obriga. Seu uso deve servir ao bem comum.”

Trata-se de experiência limitada, devido à instabilidade no período na Alemanha, assolada pelas pesadas indenizações de guerra impostas pelo Tratado de Versalhes, pela hiperinflação de 1921 a 1926, que acarretaram um sentimento de humilhação ao povo alemão. A despeito disso, ela tem a importância de ter sido a precursora na experimentação do exercício do poder dos trabalhadores para a criação de mecanismos jurídicos que mitigassem os efeitos deletérios do capitalismo e suas crises. Isso, feito nos marcos da Constituição e da democracia parlamentar, com a participação dos Partidos Socialista e Social-Democrata, expôs a tensão entre as plataformas revolucionária e reformista.

(2) *Revolução russa, formação da URSS e experiências de economia planejada*- a Revolução Russa de 1917 e a adoção subsequente do regime socialista representou uma ruptura imprevista, mesmo para o movimento dos trabalhadores, que esperava um

---

<sup>36</sup> RIZZI, Ester. *Revolução mexicana*. O direito em tempos de transformação social. São Paulo: Outras Expressões, 2023.

movimento de emancipação nos países onde a industrialização e o sindicalismo eram mais organizados, como Inglaterra ou Alemanha. A importância da URSS é tamanha, que Hobsbawm estabelece a cronologia do séc. XX com base nos marcos temporais de sua criação e desaparecimento. Entre outros fatores para isso, a URSS teria sido a responsável por frear a expansão do nazismo na Europa durante a 2ª guerra.

(3) *Organizações internacionais*- surgimento das primeiras organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (1919) e a malograda Liga das Nações. A Liga das Nações, embora patrocinada no imediato pós-guerra, pelo governo americano de Woodrow Wilson, sofre forte resistência interna e não obtém o referendo do Congresso; sob o argumento dos riscos para a soberania do país. A ideia será retomada após a 2ª guerra, quando ficará evidente a necessidade de um novo arranjo mundial para a garantia da paz.

(4) *Crise de 1929 e New Deal*- em resposta à crise de 1929 nos EUA (1930 em diante), com a criação de programas de ação governamental, tais como os programas de obras, para a construção de barragens e estradas que ofereciam empregos aos trabalhadores demitidos. Surgem os programas keynesianos, isto é, investimentos custeados com recursos estatais que financiam a produção com o objetivo de reerguimento da economia. Além disso, é desta época a regulamentação da seguridade social, proteção do trabalho (fim do trabalho infantil). E também a criação de agências reguladoras e executivas, centralização da ação.

Analisando esse período, Karl Polanyi fez uma afirmação que se tornou célebre por contrariar o senso comum sobre o contraste entre o Estado liberal, o *laissez faire*, e o Estado social, e que deve seguir em nossas mentes para pensar o tempo atual: “O *laissez faire* foi planejado; o planejamento, não.”

Não havia nada natural em relação ao *laissez faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando que as coisas seguissem o seu curso. (...)

O caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada. (...) contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuiria, mas, na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento do sistema. (...)

Esse paradoxo foi sobrepujado por um outro. Enquanto a economia *laissez faire* foi o produto da ação deliberada do estado, as restrições subsequentes ao *laissez faire* se iniciaram de maneira espontânea. O *laissez faire* foi planejado; o planejamento, não. (...)

Com essa sagaz investigação, [Dicey] constatou a ausência total de qualquer intenção deliberada de ampliar as funções do estado, ou restringir a liberdade do indivíduo, por parte daqueles diretamente responsáveis pelas legislações restritivas das décadas de 1870 e 1880. A ponta de lança legislativa do

contramovimento que se opõe ao mercado auto-regulável, conforme se desenvolveu na metade do século após 1860, revelou-se espontânea, não dirigida pela opinião e induzida por um espírito puramente pragmático.<sup>37</sup>

### **3º período. Ápice- pós-2ª guerra mundial**

O período de auge do *welfare state* nos países europeus hoje desenvolvidos nem sempre é associado à sua origem na Europa devastada pela guerra. Características desse período são: (1) crescimento da industrialização, ciclo de pujança econômica, com participação dos sindicatos nas negociações entre capital e trabalho e o início da integração europeia e seus programas de ação; (2) serviços sociais de caráter universal nos países europeus; (3) criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu sistema de organizações; (4) criação dos Tribunais Constitucionais para controle do cumprimento das normas inscritas nas Constituições.

(1) *Industrialização e pactos capital-trabalho*- um evento importante para a retomada da industrialização, que levou ao crescimento econômico e à estabilidade social no continente foi o Plano Marshall (Programa de Reconstrução Europeia, 1948-52). As décadas que seguem foram de prosperidade, a merecer o apelido de trinta “anos gloriosos”, dada a magnitude do crescimento econômico. A industrialização é acompanhada de pactos entre capital e trabalho, com papel ativo dos sindicatos gestão de negociações salariais que combinam aumentos salariais restritos com a manutenção de pleno emprego e expansão de benefícios sociais. Na esfera política, os partidos social-democratas e democratas-cristãos tem intensa participação na produção da legislação de caráter social que molda o Estado social dos principais países europeus.

No âmbito internacional, estabelece-se o Sistema de Bretton Woods, em 1944, definindo formas de regulação do mercado financeiro mundial por meio da estabilização da taxa de câmbio, visando garantir estabilidade e crescimento econômico<sup>38</sup>.

Neste período, em paralelo com as políticas de integração europeia, são criados programas de ação de âmbito nacional, como Plano Monet, na França (1946-50), que organiza a recuperação da indústria siderúrgica, e europeu, caso da Política Agrícola Comum da Europa, criada em 1957 e implementada em 1962, que subsidia os agricultores europeus, assegurando preços e condições de desenvolvimento.

---

<sup>37</sup> POLANYI, Karl. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 170-173. A edição original do livro é de 1944.

<sup>38</sup> GASPARDO, *Democracia e governança financeira global*, cit.

(2) *Serviços públicos de acesso universal*- o Relatório Beveridge, produzido em 1942 na Inglaterra, defendia a provisão de serviços de saúde sem vinculação a contribuição direta do beneficiário, considerando a organização da seguridade social como parte de uma política abrangente de progresso social, modelo que influenciou a criação do NHS- National Health Service, de acesso universal, para a provisão do serviço público como fator de estabilidade social<sup>39</sup>. A França, em 1945, seguiu o exemplo, com a Organização da Seguridade Social, serviço antes condicionado à inserção profissional do beneficiário (nos moldes da cidadania regulada), que se amplia em termos de riscos e categorias cobertas, com fundamento na solidariedade nacional, justificando o financiamento por impostos e não mais apenas por cotizações sociais<sup>40</sup>.

(3) *Criação da ONU e seu sistema de organizações*- a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948, carrega uma legitimação nova, que orienta a convergência para um padrão de cidadania a ser idealmente observado pelos Estados. O conjunto de ideias e valores materializado em suas normas e documentos, além do sistema de agências e órgãos atuando em cooperação internacional, resultam na disseminação, de práticas de respostas às demandas sociais, nas décadas seguintes, cujas referências minimizarão as resistências a essas políticas no âmbito dos Estados nacionais. A política social passou a ser entendida como condição para o desenvolvimento econômico, o que é explicitado no Conselho Econômico e Social da ONU, que, sob influência de Gunnar Myrdall, define em 1966 a “estratégia unificada de desenvolvimento social e econômico”, orientada pelos seguintes princípios: (1) alcançar todos os segmentos da população; (2) participação; (3) equidade social, nos planos ético e econômico; (4) desenvolvimento das potencialidades humanas e igualdade de oportunidades<sup>41</sup>. A dimensão jurídica passa a integrar o conceito de desenvolvimento social, e os direitos humanos e sociais tornam-se referências para as agências multilaterais.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), primeira organização internacional do sistema da ONU, ilustra essa nova dinâmica. Seu plano de 1948 indica quatro prioridades

---

<sup>39</sup> Na verdade, o Relatório Beveridge tinha um escopo muito mais abrangente e considerava que era preciso “atacar os cinco gigantes: necessidade, doença, ignorância, escassez e ociosidade”. Em razão disso, via a organização da segurança social como parte de uma política abrangente de progresso social. “Seguro social com segurança de renda é apenas um ataque à necessidade.” (...) “Agora, quando a guerra está abolindo marcos de todo tipo, é a oportunidade de usar a experiência em um campo claro. Um momento revolucionário na história do mundo é um tempo para revoluções, não para remendar.” VAN STRALEN, *O welfare state ontem, hoje e amanhã*, cit.

<sup>40</sup> CONSEIL D'ÉTAT, *Où va l'État?*, cit., p. 253.

<sup>41</sup> DRAIBE, Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania, cit., p. 30.

iniciais: malária, tuberculose, doenças venéreas, saúde materno-infantil; depois se acrescentam mais duas: nutrição, saúde ambiental. Adota-se um programa de trabalho que prevê erradicação de doenças por vacinação, o que explica a penetração das políticas de imunização vistas nos países em desenvolvimento, além das medidas ativas de combate e contenção de surtos de doenças.

Sob a égide da ONU, criam-se organizações de direitos humanos em várias partes do mundo, compondo um sistema internacional de direitos humanos. Trata-se de um dos vários instrumentos da hegemonia dos EUA na geopolítica internacional, a qual, a partir dos anos 1950 viverá a guerra fria, em tensão permanente com a URSS e países de sua área de influência

(4) *Criação dos Tribunais constitucionais; consolidação da noção de cidadania*- a cidadania social<sup>42</sup> passa a ser entendida como referencial de uma organização política baseada na competição eleitoral e na liberdade econômica. É uma ideia que se realiza como valor da democracia e em disposições concretas sobre a ação dos governos. Mais importante, essas normas passam a ser exigíveis perante os tribunais. As constituições do pós-guerra (tanto as editadas imediatamente, como a da Itália pós-fascista, de 1947, a da França, de 1946, e a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, como as da redemocratização tardia da Europa, como Portugal e Espanha, de 1976 e 1978, respectivamente) e os mecanismos de controle de constitucionalidade definem uma nova institucionalidade para os direitos, reforçando essa concepção alargada de cidadania.

#### **4º período. Declínio- anos 1980 até a crise de 2008**

Os trinta anos gloriosos se encerram com os choques do petróleo, em 1973 e 1979, provocando profunda desorganização e um período de instabilidade na economia mundial. Além disso, os EUA, sob o governo Nixon, decide em 1971, unilateralmente, esvaziar a regra cambial estabelecida pelo acordo de Bretton Woods<sup>43</sup>. Os fatores mais marcantes do período são: (1) declínio da economia industrial, (2) neoliberalismo; (3) queda do muro de Berlim (1989) e colapso da URSS; (4) em contraponto: as grandes conferências do sistema da ONU (anos 1990, até 2001), que disseminam programas de ação para direitos sociais.

---

<sup>42</sup> MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social, cap. 3. *In: Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-114.

<sup>43</sup> GASPARDO, *Democracia e governança financeira global*, cit.

(1) *Declínio da economia industrial* – esgotamento do ciclo de crescimento iniciado no pós-guerra; estagnação, que desafia a sustentação econômica, com o crescimento dos salários num cenário de inflação e desemprego. Crise fiscal, medidas de redução da inflação e estabilização da moeda amparadas em políticas monetaristas em substituição às keynesianas.

(2) *Neoliberalismo*<sup>44</sup> - tem início a financeirização da economia nos países centrais, ao mesmo tempo de sua desregulamentação geral, em nome de suposta regulação pelo mercado, afinada com o pensamento econômico ortodoxo, que passa a predominar, defendendo austeridade e políticas de equilíbrio fiscal. Essa pauta envolve corte de despesas governamentais, desmonte de serviços públicos e privatizações. Também se defende o gerencialismo, com a substituição de serviços universais por programas focalizados. Essa nova orientação é assumida pelas agências internacionais (FMI, Banco Mundial) e governos nacionais influentes, que a disseminam e impõe como condição para ajuda financeira e renegociação de dívidas dos demais.

No âmbito dos Estados nacionais, são referências dessa guinada conservadora os governos Thatcher, no Reino Unido, com suas medidas antissindicais; e Reagan, nos EUA, com apelo à redução do Estado.

(3) *Queda do muro de Berlim e colapso da URSS*- Declínio de sindicatos e organizações de trabalhadores.<sup>45</sup> Com o fim da bipolaridade estabelecida com a guerra fria desaparece o contraponto político à hegemonia dos EUA.

(4) *Programas de ação das organizações da ONU nos anos 1990*- em contraponto, as organizações do sistema da ONU seguem exercendo influência sobre os Estados nacionais, definindo padrões de ação para a aceleração do alcance de metas nas políticas públicas (*soft law*). As conferências dos anos 1990 foram parte desse movimento, como a do meio-ambiente (Rio, 1992), em que foi aprovada a Agenda 21, a de direitos humanos (Viena, 1993), a de mulheres (Beijing, 1994), a de habitação (Istambul, 1995), e a de combate ao racismo (Durban, 2001). Esse padrão resultou posteriormente nas Metas do Milênio, aprovadas em 2001, na forma de oito objetivos para serem alcançados mundialmente até

---

<sup>44</sup> Adota-se a definição de GERSTLE, *The rise and fall of the neoliberal order*, cit., p. 5: “O neoliberalismo é um credo que valoriza o livre comércio e a livre circulação de capitais, bens e pessoas. Celebra a desregulamentação como um bem econômico que surge quando os governos não podem mais interferir no funcionamento dos mercados. Valoriza o cosmopolitismo como uma conquista cultural, o produto de fronteiras abertas e a consequente mistura voluntária de grande número de pessoas diversas. Saúda a globalização como uma posição ganha-ganha que enriquece o Ocidente (*o cockpit do neoliberalismo*), ao mesmo tempo em que traz um nível sem precedentes de prosperidade ao resto do mundo.” (tradução nossa)

<sup>45</sup> HOBBSBAWN, Eric. *Era dos extremos*. O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

2015 (erradicação da pobreza extrema e da fome, universalização da educação básica, redução da mortalidade infantil etc.), e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com os dezessete objetivos de natureza similar no plano de ação Agenda 2030. Todos os planos de ação adotam têm como estratégia exercer influência no âmbito dos Estados nacionais.

### **5º período. Agravamento da crise- de 2008 à pandemia**

O declínio do Estado social, que estava em marcha desde meados da década de 1970, se acentua vertiginosamente a partir da crise econômica de 2008. São fatores: (1) crise econômica mundial de 2008; (2) crescimento das *big techs*; (3) ascensão das democracias iliberais, nos anos 2010; (4) pandemia de covid-19 (2020-22); e (5) emergência climática. Embora haja conexões entre eles, são fenômenos que têm dinâmica própria, relativamente independente.

(1) *Crise econômica mundial (2008)* - deflagrada a partir dos EUA, em movimento semelhante ao que ocorrera em 1929, a crise espalha seus efeitos sobre toda a economia mundial; mas merece resposta tímida tanto das entidades políticas da Europa, como dos EUA. Crescimento da pobreza, mesmo nos centros desenvolvidos, com aceleração da desigualdade, quebrando-se o ciclo de melhoria de perspectivas a cada nova geração, que tinha sido a marca das sociedades no pós-guerra; esvazia-se a crença no futuro.

(2) *Crescimento das big techs*- depois de um período inicial em que a internet era vista com um sentido libertário para os indivíduos, passa a haver uma exploração comercial de dados pessoais, para fins de predição de comportamentos e uso em propaganda, gerando imensos ganhos de escala e produtividade, apropriados por conglomerados monopolistas como Google e Facebook, cujo valor de mercado supera o PIB da maioria dos países. Surge o “capitalismo de vigilância”<sup>46</sup>, denunciado por Zuboff como produtor da desagregação presente das sociedades, cuja peça-chave é o “poder instrumentário” dessas empresas ou, conforme expõe Eugênio Bucci por outra perspectiva, o “olhar como trabalho”<sup>47</sup>.

(3) *Democracias iliberais* (anos 2010) (Hungria, Polônia, Turquia, Filipinas, EUA, Brasil<sup>48</sup>)- eleição de líderes extremistas, majoritariamente de direita, com apelo popular e comunicação direta com o eleitorado, que passam a deslegitimar as instituições da

<sup>46</sup> ZUBOFF, *A era do capitalismo de vigilância*, cit.

<sup>47</sup> BUCCI, Eugênio. *A superindústria do imaginário*. Como o capital transformou o olhar em trabalho e se apropriou de tudo que é visível. São Paulo: Autêntica, 2021.

<sup>48</sup> LAGO, Miguel. Como explicar a resiliência de Bolsonaro. In: STARLING; LAGO; BIGNOTO. *Linguagem da destruição*. A democracia brasileira em crise. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 19-69.

democracia liberal, tais como as regras eleitorais ou judiciais, minando as bases do Estado de direito e patrocinando a erosão democrática. Em paralelo, dá-se a disseminação sem precedentes de notícias fraudulentas (*fake news*) pelas redes sociais em processos de eleições, sem responsabilização, afetando os resultados eleitorais.

(4) *Pandemia de covid-19* (2020-22) - a eclosão da pandemia refreia a economia mundial. Além dos 15 milhões de mortos estimados pela OMS até 2022<sup>49</sup>, houve aumento da pobreza, da fome e da desigualdade. Além disso, a desorganização de políticas públicas de saúde, assistência e educação, entre outras, projeta a persistência dos efeitos desagregadores da pandemia no médio e longo prazos. Na economia, houve a desorganização das trocas econômicas, como por exemplo a crise na cadeia de suprimentos e aumento da inflação em todo o mundo.

### **3 Reconstrução**

Traçado esse quadro, em vista do enfraquecimento das últimas décadas, caberia perguntar se é viável a reconstrução do Estado social no período que se segue à pandemia. Considerando, como demonstrou a cronologia, que ele foi construído como resultado de pactos políticos, econômicos e sociais, em sucessivas ondas, em condições históricas específicas que tinham no centro a industrialização e organização dos trabalhadores, diante do declínio da indústria e do trabalho, qual seria a base para essa pretendida renovação? Mais ainda, em vista do predomínio do discurso anti-Estado, à direita, e do profundo ceticismo, à esquerda, como superar a crença ingênua, o *wishful thinking* que pouco mais faz do que ecoar palavras de ordem pela volta do Estado?

### **6º período. Reconstrução- pós-pandemia**

Em que pesem as interrogações colocadas, a profundidade das crises é de tal magnitude, que já está em curso um conjunto de reações, que passam pela revitalização do Estado como instrumento de reerguimento econômico, de um lado, e de coesão social, de outro. Isso pode ser identificado nos seguintes fatores: (1) alianças eleitorais para a manutenção das democracias liberais e do Estado de direito (ex. EUA, França, Brasil); (2) grandes programas de reconstrução; (3) pressões pela regulação do capitalismo digital; (4) reconfiguração da geopolítica mundial; (5) emergência climática.

---

<sup>49</sup> BBC News Brasil, 05/05/2022, <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61332581>.

(1) *Alianças eleitorais para a manutenção das democracias liberais e do Estado de direito*- a ascensão das democracias iliberais tem merecido, pelo menos onde a democracia está mais estabelecida, como EUA e França, a composição de alianças eleitorais para a defesa das bases democráticas e do Estado de direito, fenômeno que ocorreu nas eleições de 2022 no Brasil. Qual a capacidade das frentes amplas eleitorais de operar as transformações necessárias, contornando as fragilidades intrínsecas desses arranjos, é uma outra questão. De sua sustentação política dependerá a continuidade das medidas necessárias à estabilidade econômica e social, que é um dos objetivos do Estado social.

(2) *Grandes programas de reconstrução*- Programas de reconstrução na União Europeia e EUA. Na União Europeia (Next Generation), comportando medidas para a transição energética rumando à descarbonização e dirigindo-se à “economia verde” (*Green Deal*). Outro eixo da política é a transição digital, qualificando os trabalhadores para se habilitarem às transformações projetadas nos processos de produção.

No âmbito europeu, a fundamentação desses programas vem sendo proporcionada pela renovação teórica da corrente sobre investimento social a respeito do Estado social, apoiada pela OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico desde os anos 2000. Ela se baseia na visão da “política social como fator produtivo”<sup>50</sup> e influenciou o pacote de ajuda europeu de 2013. Essa abordagem identifica três funções interdependentes e complementares para um Estado de bem-estar renovado: (1) facilitar o *fluxo* [de pessoas] no mercado de trabalho, em particular as transições orientadas por questões de gênero e envelhecimento; (2) elevar a qualidade do *estoque* de capital humano e suas capacidades; (3) manter redes fortes de renda-mínima universal como *amortecedores* de proteção social e estabilização econômica<sup>51</sup>.

Nos EUA, depois do insucesso das propostas iniciais do governo Biden (plano *Build Back Better*) – muitas delas desenhadas sob influência da ala progressista do Partido Democrata – foram aprovados programas bipartidários, isto é, pactuados entre os Partidos Democrata e Republicano. Dentre esses, com injeção massiva de recursos públicos e expectativa de grande impacto na economia, os programas de infraestrutura<sup>52</sup> e os voltados

---

<sup>50</sup> HEMERIJCK, Anton. A revolução silenciosa no paradigma de investimento social na União Europeia. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (orgs.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. 2a ed. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017, p. 25-60.

<sup>51</sup> HEMERIJCK, Anton. *The uses of social investment*. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

<sup>52</sup> A despeito da justificativa da transição para uma economia verde, os programas de infraestrutura em pacotes de estímulo e recuperação econômica têm longo histórico “na resolução de crises de acumulação (Harvey, 2014) e na indução do crescimento econômico que marcam o capitalismo desde o pós-2ª guerra, em

à renacionalização da indústria, objetivo da Lei dos Chips<sup>53</sup>, que prevê a produção desse componente estratégico em plantas sediadas no território estadunidense. Há apoio governamental à sindicalização de trabalhadores. E recentemente foi retomado o debate sobre os programas de apoio às famílias, que compunham a pauta original do governo e foram rejeitados, e que agora tendem a integrar o pacto bipartidário, uma vez que os republicanos têm sido pressionados nesse campo, depois da decisão da Suprema Corte que tornou o aborto inconstitucional, o que acabou repercutindo favoravelmente aos democratas nas eleições de 2022. Com isso, alguns projetam a reemergência do Estado, retomando a tônica de governos progressistas como Theodor Roosevelt; Franklin Roosevelt (*New Deal*) e Lyndon Johnson (*Great Society*, 1964-65).

(3) *Pressões pela regulação do capitalismo digital*- são crescentes as pressões para a imposição de limitações às grandes empresas de tecnologia, especialmente (mas não exclusivamente) motivadas pela preservação da democracia. Mas a regulação digital avança muito lentamente, em especial quanto à instituição de formas de responsabilização das empresas – o que deve ser feito evidentemente em compatibilidade com a liberdade de expressão, em que pese a complexidade do desafio. A jornalista Maria Ressa, ganhadora do Prêmio Nobel da Paz de 2022 (dividido com o jornalista russo Dimitri Muratov), dá um testemunho documentado da correlação entre o avanço da estratégia comercial do Facebook e a degradação da democracia nas Filipinas e não vê alternativa senão o freio regulatório estatal<sup>54</sup>. Na mesma linha, Shoshana Zuboff compara a destruição da natureza proporcionada pelo capitalismo industrial do séc. XX com a destruição humana do capitalismo de vigilância do séc. XXI e vê a regulação estatal como condição de sobrevivência.

(4) *Reconfiguração da geopolítica mundial*- um dos fatores de maior instabilidade no período presente são os termos da disputa geopolítica mundial. A contraposição dos EUA ao avanço da China, muito agravada pela guerra da Ucrânia (2022), tem movimentado Estados na expectativa de novos alinhamentos, com sentidos militar, comercial, econômico e político, cujo desfecho é incerto. No âmbito europeu, a guerra reforçou a tendência de militarização dos Estados nacionais, que estava adormecida havia décadas.

---

conformidade ao que Rufino, Faustino e Wehba referem-se como ‘consenso das infraestruturas’.” AGUIAR, Diana; WERNER, Deborah. Infraestrutura e finanças verdes: notas sobre o caso brasileiro. In: *Finanças verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde*. São Paulo: Blucher, 2022, p. 206-207.

<sup>53</sup> ARBIX, Glauco. *Jornal da USP*, 09/02/2023.

<sup>54</sup> RESSA, Maria. *Como enfrentar um ditador*. A luta pelo nosso futuro. Trad. Débora Landsberg, Denise Bottmann, Isa Mara Lando. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

(5) *Emergência climática*- a emergência ambiental, resultado de problemas que vinha sendo apontados nos últimos anos, com a aceleração dos indicadores de sua difícil reversão, torna-se inadiável, em vista de seu comprovado (não mais potencial) poder de destruição da humanidade. Os eventos extremos, que atingem os Estados desenvolvidos com cenas típicas dos países periféricos, como as enchentes na Alemanha em 2021, os incêndios florestais na Califórnia, as ondas de calor e a seca, não deixam dúvidas. A realização da COP 26, depois do negacionismo climático de Trump e Bolsonaro, sinaliza a retomada de negociações que efetivamente freiem a catástrofe.

Esse painel evidencia que o motor da construção e reconstrução do Estado social, em seus vários momentos, nunca deixou de estar na capacidade de condução política, especialmente desafiada nas encruzilhadas críticas da história contemporânea. Esse movimento sempre dependeu de um lastro de legitimação da sociedade, dado pelas alianças no seu interior e pelos arranjos jurídico-institucionais que ela foi capaz de forjar. Se a história pode servir de guia, um primeiro argumento em favor da reconstrução é perceber que, de alguma forma, ela está acontecendo, em meio ao caos e tumulto que marcaram movimentos similares no passado. O segundo argumento é que não há alternativa. O esfacelamento da ordem social produzida no mundo ocidental nos últimos séculos é uma possibilidade real, seja pelo estabelecimento de governos de fundamentação religiosa ou por autocracias de alcance mundial ou ainda como resultado da simples entropia num caldo de degradação humana e ambiental. Não é impossível que o Estado social, guiado pela democracia liberal burguesa como a conhecemos, esteja irremediavelmente comprometido. Mas isso será a derrota, não um caminho que uma sociedade tenha decidido trilhar.

#### **4 Considerações finais. Um esquema para pensar a reconstrução do Estado social no Brasil**

À guisa de fecho, sem a pretensão de uma solução conclusiva que não caberia nos limites deste artigo, visando apenas contextualizar o quadro que se apresenta para pensar sobre a reconstrução do Estado social no Brasil, replicamos de maneira abreviada, para as nossas condições peculiares, o exercício feito até aqui em relação ao Estado social no mundo.

Os esquemas explicativos mais difundidos no Brasil sobre a sua própria condição (patrimonialismo, corporativismo, clientelismo) mais em função dos usos que se fez deles<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> BOTELHO, André. Patrimonialismo brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. *Dicionário da república*. 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 276.

do que de sua fundamentação específica, reforçam um difuso sentimento anti-Estado – o qual convive com um apreço ao Estado, “esse grande empregador e provedor”, igualmente disperso pela sociedade. São persistentes e quase automáticas as respostas para os insucessos do país. E a despeito de uma simpatia acanhada, em geral são pouco aparelhados os esforços destinados a pensar contínua e sistematicamente sobre o Estado no Brasil e suas bases jurídicas<sup>56</sup>.

Por isso é útil esboçar uma cronologia de nosso Estado social, aplicando, grosso modo, a divisão proposta acima, da seguinte forma: (1) *1º. Primórdios*- pós 1ª. guerra e anos 1920- criação do Departamento de Trabalho (1918) e Lei de Previdência Social (1923)<sup>57</sup>; *2º. Emergência*- governos Vargas- criação do Ministério do Trabalho (1930), CLT (1943), salário mínimo (1940), Caixas de Aposentadorias e Pensões, por empresas, e depois os Institutos de Aposentadoria e Pensão, por setor, voltados a segmentos urbanos específicos (apenas para filiados, nos moldes dos sistemas europeus nas fases iniciais). Essas realizações levaram à interpretação de José Murilo de Carvalho de que as etapas de conquista da cidadania na Inglaterra (direitos civis e políticos inicialmente e direitos sociais, depois) teria sido invertida no Brasil<sup>58</sup>. Um segundo momento de emergência ocorreu nos anos 1960, quando – em resposta à crítica de que o progresso social no governo Vargas teria sido feito pela concessão de direitos exclusivamente aos trabalhadores urbanos – foi criado o Funrural (1963), regulamentando a previdência para trabalhadores rurais<sup>59</sup>; *3º. Ápice*- pós-Constituição de 1988- políticas sociais universais, com ampliação significativa de coberturas nos campos da saúde, com o SUS, e assistência social, com o Benefício de Prestação Continuada(BPC), dentre outros. No campo político, há um período de estabilidade democrática relativamente longo, para os padrões do país (1993-2016), em que se sucedem governos de diferentes partidos, em eleições regulares e livre. O contraponto do período são

---

<sup>56</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo (orgs.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27-73.

<sup>57</sup> MORAES FILHO, Evaristo de. Introdução. In: BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. São Paulo: Editora - Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983. Na conferência de Rui Barbosa na campanha presidencial de 1919, ele se compromete com a “democracia social”, estranha ao seu ideário liberal, refletindo o impacto do pós-1ª guerra no Brasil. Nesse período ocorreram as grandes greves urbanas (1917 a 1919) e foi criada a Comissão de Legislação Social no Congresso (1918).

<sup>58</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 27a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

<sup>59</sup> ÖKTEM, *Pathways to universal social security in lower income countries*, cit. Célia Lessa Kerstenetzky observa duas ondas dentro do período de emergência, o período de “bem-estar corporativo” (1930-1964) e o de “universalismo básico” (1964-1984), quando se unificou a previdência e se criou o segmento privado, estendendo-se parcialmente a cobertura previdenciária para estratos sociais excluídos (KERSTENETZKY, *O estado do bem-estar social na idade da razão*, cit., p. 181-182).

as sucessivas reformas da previdência, em praticamente todos os governos; 4º. *Declínio*- jornadas de junho<sup>60</sup>, crise do governo Dilma<sup>61</sup>; 5º *Aprofundamento da crise*- teto de gastos (EC 95/16); desmonte das políticas públicas (2018-22); ataques às instituições, como o Poder Judiciário, e negação dos resultados eleitorais, entre outras condutas típicas das democracias iliberais, no período Bolsonaro.

Em vista deste quadro, fica claro que para a reconstrução do Estado social no Brasil não basta a reafirmação da Constituição de 1988, a despeito de seu projeto democrático e inclusivo. Sua aplicação está em disputa e seu lastro de legitimação precisa ser reforçado. Como guia singelo, sugerem-se os sentidos sumariados no início deste texto, da seguinte forma: (1) *sistema político*- quanto ao Poder Legislativo e os partidos, é necessária a recuperação da representatividade e da capacidade de funcionar como arena de processamento do dissenso, reocupando um lugar que os políticos delegaram em parte ao Poder Judiciário (“judicialização da política”); sem isso será difícil renovar a linguagem própria da política, baseada na negociação e no compromisso, e superar a polarização; (2) *economia*- a retomada do crescimento é condição para a renovação do Estado social, não por acaso estruturada nos EUA com base na revitalização da indústria, em especial a ligada à inovação. A disputa geopolítica abre espaço para uma nova compreensão sobre as possibilidades do Brasil, como vem sendo considerado a propósito de acordos com a União Europeia e a China, no âmbito do Mercosul. A vantagem relativa conferida ao Brasil por seu potencial ambiental é uma variável talvez comparável ao que foi a industrialização no passado. A dimensão tecnológica deveser considerada, tendo como inspiração a reforma europeia; (3) *social*- a retomada das políticas públicas, revigorando as diretrizes constitucionais é o ponto de referência em matéria social, mas é preciso zelar muito enfaticamente pela sua efetivação em relação a grupos historicamente inferiorizados, como as mulheres<sup>62</sup>, negros e indígenas. A cultura do antirracismo deve inspirar o redesenho das instituições, como no caso das políticas de segurança pública, quase ausentes de reflexão na formação jurídica; (4) *jurídico*- o texto constitucional foi desfigurado por acordos de ocasião, em especial quanto à dimensão orçamentária e financeira, o que acarreta o enfraquecimento do compromisso constitucional e a perda da confiança entre as forças políticas; restabelecê-

---

<sup>60</sup> NOBRE, Marcos. *Limites da democracia*. De junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022. Introdução.

<sup>61</sup> SINGER, *O lulismo em crise*, cit.

<sup>62</sup> Cabe lembrar que a igualdade salarial, pautada no atual governo, já estava entre os temas da conferência de Rui Barbosa em 1919.

los em bases democráticas e com vista ao longo prazo é tema da pauta da reconstrução; (5) *aparelho de Estado*<sup>63</sup> - por fim, como se vê, o aparelho estatal é uma das muitas dimensões da reconstrução do Estado social; o esforço deve ser para superar a lógica imediatista dos últimos anos, reforçando a capacidade de planejamento e incorporando inovações das políticas públicas construídas no período democrático, tais como articulação intergovernamental e intersetorial, atuação em rede, modelagem e escala ampla.

Todas essas medidas estão envolvidas em relações simbióticas entre política e direito, ou política e técnica, tensões subjacentes no funcionamento cotidiano do Estado, operado por burocracias profissionalizadas e ao mesmo tempo pressionado por políticos legitimamente eleitos a responder a suas bases. Essa tensão é a que se apresenta ao preferirmos políticas de Estado por oposição a políticas de governo. A reconstrução depende da vitalidade de cada uma dessas dimensões.

---

<sup>63</sup> GAETANI, Francisco; LAGO, Miguel. *A construção de um Estado para o século XXI*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.

## Referências Bibliográficas

- ACCETTI, Carlo I. *What is Christian Democracy? Politics, Religion and Ideology*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2019.
- AGUIAR, Diana e WERNER, Deborah. Infraestrutura e finanças verdes: notas sobre o caso brasileiro. In: MIOLA, I.; JUNQUEIRA, G. O.; COUTINHO, D. R.; PROL, F.M.; VECCHIONE-GONÇALVES, M., FERRANDO, T. *Finanças verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde*. São Paulo: Blucher OpenAccess, 2020, p. 205-232.
- ARBIX, Glauco. A nova geração de política industrial do governo Biden, *Jornal da USP*, 09/02/2023 (<https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>).
- BALKIR, Canan; BOLUKBASI, H. T.; ERTUGAL, Ebru Europeanisation and dynamics of continuity and change: domestic economies in the ‘Southern Periphery’. *South European Society and Politics*, 18:2, p. 121-137, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- BOTELHO, André. Patrimonialismo brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloísa. *Dicionário da república*. 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 276-282.
- BRUNET, Emiliano Rodrigues; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os Desafios Para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais. *Direito Público*, v. 18, n. 98, 2021. <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i98.4962>
- BUCCI, Eugênio (2021). *A superindústria do imaginário*. Como o capital transformou o olhar em trabalho e se apropriou de tudo que é visível. São Paulo: Autêntica, 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A (Re)Construção do Estado Social Brasileiro: Políticas Públicas e Reformas. *Interesse Nacional*. n. 50, p. 23-27, jul-set 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da teoria do Estado. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 7(3), p. 908–933, 2021. <https://doi.org/10.21783/rei.v7i3.686>.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo (orgs.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27-73.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política, aprovado para apresentação no IPSA - International Political Science Association 27th World Congress, 2023.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 27ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- CARVALHO, Laura. *Curto-circuito*. O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.
- CLUNE, William H. Desintegração jurídica e uma teoria do Estado. Trad. Bruno Bodart e Sergio Ruy David Polimeno Valente. Curitiba. *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 8, n. 1, p. 107-133, jan/abril 2021.
- CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. Trad. Julia Azevedo Moretti, Thiago Pires Oliveira, com revisão técnica de Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, n. 86, p. 59-108, outubro/dezembro 2021.

- CLUNE, William H. Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas, a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas. Trad. Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella and Kadra Regina Zeratin Rizzi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n.1, p. 19-81, 2021.
- CONSEIL D'ÉTAT. *Où va l'État?* Un cycle de conférences du Conseil d'État. Tomes 1 et 2. Paris: La documentation française, 2015.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- DRAIBE, S., RIESGO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias* (Dossiê), Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. de 2011, p. 220-254.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*. São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- GAETANI, Francisco; LAGO, Miguel. *A construção de um Estado para o século XXI*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.
- GASPARDO, Murilo. *Democracia e governança financeira global*. São Paulo: Alameda, 2021.
- GERSTLE, Gary. *The rise and fall of the neoliberal order*. America and the world in the free market era. New York: Oxford University Press, 2022.
- GODECHOT, Jacques. *Les Constitutions de la France depuis 1789*. Paris: Garnier-Flamarion, 1970.
- GRIN, Eduardo J. Regime de bem-estar social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. *Cadernos Gestão de Política Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul/dez 2013, p. 186-204.
- HEMERIJCK, Anton. A revolução silenciosa no paradigma de investimento social na União Europeia. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (orgs.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017, p. 25-60.
- HEMERIJCK, Anton. *The uses of social investment*. United Kingdom: Oxford University Press, 2017.
- HOBSBAWN, Eric. *A era do capital*. 1848-1875. Trad. Luciano Costa Neto. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos*. O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- IMMERGUT, Ellen. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO; KATHLEEN; LONGSTRETH (eds.). *Structuring Politics*. Historical Institutionalism in Comparative Analysis. New York: Cambridge University Press, 1992.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LAGO, Miguel. Como explicar a resiliência de Bolsonaro. In: STARLING; LAGO; BIGNOTO. *Linguagem da destruição*. A democracia brasileira em crise. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 19-69.

- MARSHALL, T.H. Cidadania e classe social, cap. 3. In: *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-114.
- MARX, Karl. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. 6a ed. Trad. Leandro Konder e Renato Guimarães. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Trad. Maria Lúcia Como. 17a ed. São Paulo, Paz e Terra, 2007.
- MORAES FILHO, Evaristo de. Introdução. In: BARBOSA, Rui. *A questão social e política no Brasil*. São Paulo: Editora LTr/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1983.
- NOBRE, Marcos. *Limites da democracia*. De junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.
- ÖKTEM, Kerem Gabriel. *Pathways to universal social security in lower income countries: explaining the emergence of welfare states in the developing world*. Tese (Doutorado). Department of Political Science and Public Administration Ihsan Dogramaci Bilkent University: Ankara, 2016.
- PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2003.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Trad. Berilo Vargas. São Paulo: Zahar, 2020.
- RESSA, Maria. *Como enfrentar um ditador*. A luta pelo nosso futuro. Trad. Débora Landsberg, Denise Bottmann, Isa Mara Lando. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- RIZZI, Ester Gammardella. *Revolução mexicana*. O direito em tempos de transformação social. São Paulo: Outras Expressões, 2023.
- RUIZ, Isabela. *Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas: uma análise do Sistema Único de Assistência Social*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021.
- SINGER, André. *O lulismo em crise*. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- VAN STRALEN, Cornelius Johannes. O *welfare state* ontem, hoje e amanhã. In: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela Soares (orgs.). *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. 2a ed. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017, p. 9-24.
- WALDO, Dwight. *The administrative state*. A study of the political theory of American public administration. New York: The Ronald Press Company, 1948.
- ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância*. A luta por um futuro humano na nova fronteira de poder. Trad. George Schlesinger. São Paulo. Intrínseca, 2019.

**Como citar este artigo:** BUCCI, Maria Paula Dallari. Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–31, 2023.

*Recebido em 30.06.2023*

*Publicado em 30.06.2023*



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional