



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**EIXO 7: POLÍTICA SOCIAL, SEGURIDADE SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL**

**Formação do Estado e políticas públicas no Brasil: trajetória  
histórica e contradições do desenvolvimento social**

Tayná Schnepper Barche<sup>1</sup>

Lúcia Cortes da Costa<sup>2</sup>

Luiz Alexandre Gonçalves Cunha<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo analisa a formação do Estado e das políticas públicas no Brasil, problematizando os desafios de consolidação do Estado de Bem-Estar Social em contexto de desigualdades estruturais. Objetiva compreender como diferentes períodos políticos influenciaram a efetivação da proteção social. Utiliza revisão bibliográfica e análise histórica como procedimentos metodológicos. Conclui que a trajetória das políticas públicas revela avanços institucionais, porém marcados por limites estruturais e disputas políticas que restringem a universalização dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Estado; Políticas públicas; Proteção social; Desigualdade; Desenvolvimento

**Abstract:** This paper analyzes the formation of the State and public policies in Brazil, examining the challenges of consolidating a welfare state in a context of structural inequalities. It aims to understand how different political periods have influenced the implementation of social protection. The methodology consists of a literature review and historical analysis. The study concludes that the trajectory of public policies shows institutional advances, yet marked by structural limits and political disputes that restrict the universalization of social rights.

**Keywords:** State; Public policies; Social protection; Inequality; Development

## **1. INTRODUÇÃO**

O Estado moderno constitui elemento central na organização social e política das sociedades contemporâneas, sendo compreendido como estrutura responsável pela regulação das relações sociais e pela garantia de direitos. Fundamentado teoricamente no contratualismo, esse modelo estatal se consolida como instância legitimada para assegurar proteção, ordem e mediação dos conflitos sociais, assumindo papel estratégico na promoção do bem-estar coletivo.

Nos países centrais do capitalismo, a consolidação do Estado de Bem-Estar Social representou marco significativo na ampliação de direitos e na institucionalização de políticas

---

<sup>1</sup>Assistente Social. Mestranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Especialista em Educação Especial pela Faculdade UNIBF. Licenciada em Pedagogia pela Faculdade UNIBF. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: taynaasb@gmail.com

<sup>2</sup>Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas e do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. E-mail: cortesluci@gmail.com

<sup>3</sup>Professor Associado da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutor. Atua nas áreas de políticas públicas e desenvolvimento regional. E-mail: llagc2@yahoo.com.br



públicas voltadas à redução das desigualdades. No Brasil, contudo, a formação desse modelo apresenta especificidades históricas marcadas por desigualdades estruturais, heterogeneidade social e limitações institucionais. Embora iniciativas de proteção social tenham sido implementadas desde a década de 1930 e ampliadas com a Constituição Federal de 1988, a trajetória brasileira evidencia tensões permanentes entre a expansão normativa de direitos e as condições concretas de sua efetivação.

Diante desse contexto, o problema que orienta este estudo consiste em compreender como diferentes conjunturas políticas e institucionais influenciaram a formação e a consolidação das políticas públicas no Brasil. O objetivo do artigo é analisar a trajetória histórica do Estado e das políticas públicas brasileiras, destacando seus fundamentos teóricos, transformações institucionais e contradições estruturais.

Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica crítica e análise histórica, mobilizando contribuições teóricas sobre Estado, cidadania e proteção social. A relevância do estudo reside na necessidade de aprofundar a compreensão sobre os limites e possibilidades do Estado na promoção do desenvolvimento social, especialmente em contextos marcados por desigualdades persistentes e disputas políticas em torno da garantia de direitos.

## **2. O ESTADO MODERNO: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E DESAFIOS NO BRASIL**

A concepção de Estado moderno constitui um dos principais referenciais analíticos da teoria política e social, sendo central para a compreensão das formas contemporâneas de organização da vida coletiva. Vinculada historicamente ao desenvolvimento da modernidade ocidental, essa forma de organização estatal emerge como resultado de transformações econômicas, sociais e culturais que redefiniram as bases de autoridade, legitimidade e exercício do poder político.

Nesse processo, o Estado passa a se constituir como instância soberana responsável pela regulação das relações sociais, pela garantia de direitos e pela administração dos conflitos inerentes à vida em sociedade.

Do ponto de vista teórico, a tradição contratualista oferece um dos principais fundamentos explicativos para a origem e legitimidade do Estado moderno. Autores clássicos como Hobbes (1651), Locke (1689) e Rousseau (1762) partem da hipótese de um estado de natureza no qual os indivíduos desfrutariam de liberdade e igualdade formais, porém viveriam sob condições de insegurança e instabilidade. A constituição do Estado seria, portanto, resultado de um pacto social pelo qual os indivíduos renunciam parcialmente à liberdade natural em troca da proteção e da ordem proporcionadas por uma autoridade política legítima. Essa formulação confere ao Estado a função de garantidor da vida social organizada e estabelece a base normativa para sua atuação enquanto mediador das relações sociais.

Nesse sentido, o Estado moderno adquire personalidade civil e se consolida como instituição dotada de autoridade legítima para produzir normas, administrar recursos e regular



conflitos. A análise histórica demonstra que essa forma estatal substituiu gradualmente estruturas tradicionais de poder, anteriormente centradas na autoridade religiosa, familiar ou comunitária.

Conforme destaca Kerstenetzky (2024), a consolidação do Estado moderno, especialmente a partir do século XVI, está associada ao processo de centralização política, à institucionalização da burocracia e ao reconhecimento progressivo dos indivíduos como sujeitos de direitos e deveres. Tal transformação marcou a transição de formas dispersas de organização social para um modelo estatal capaz de articular proteção social, administração pública e ordenamento jurídico.

O desenvolvimento histórico do Estado moderno também está diretamente relacionado à expansão do capitalismo e à crescente complexificação das relações sociais. À medida que as sociedades se tornaram mais urbanizadas, industrializadas e interdependentes, ampliou-se a necessidade de uma instância capaz de coordenar políticas públicas, regular mercados e assegurar padrões mínimos de proteção social.

Nesse contexto, o Estado passa a assumir funções que extrapolam a mera manutenção da ordem, incorporando responsabilidades relativas à promoção do bem-estar coletivo e à redução das desigualdades sociais.

Nos países capitalistas centrais, esse processo culminou na consolidação do Estado de Bem-Estar Social, modelo caracterizado pela institucionalização de políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais, à redistribuição de recursos e à ampliação da cidadania. Nesse arranjo, o Estado desempenha papel estratégico na provisão de serviços públicos essenciais e na regulação das dinâmicas socioeconômicas, buscando mitigar os efeitos excludentes inerentes à lógica de acumulação capitalista.

A expansão das políticas sociais nesses contextos históricos representou importante avanço na construção de sociedades mais igualitárias e na ampliação das condições materiais de vida da população.

Entretanto, a trajetória de formação estatal e de institucionalização das políticas públicas não ocorre de maneira homogênea entre os países, sendo profundamente condicionada por fatores históricos, econômicos e políticos específicos.

No caso brasileiro, a constituição do Estado e de seus mecanismos de proteção social apresenta particularidades decorrentes de uma formação social marcada por desigualdades estruturais, heterogeneidade regional e persistentes assimetrias de poder. Tais elementos condicionam a capacidade estatal de implementar políticas públicas universalizantes e de garantir, de forma efetiva, os direitos formalmente reconhecidos (Silva, 2023; Martins, 2022).

A diversidade social e econômica do país impõe desafios adicionais à formulação e execução de políticas públicas, exigindo adaptações institucionais que considerem as especificidades territoriais e as múltiplas formas de vulnerabilidade social.

Nesse cenário, a efetividade das ações estatais depende não apenas de marcos normativos e diretrizes formais, mas também da disponibilidade de recursos, da capacidade



administrativa e da correlação de forças políticas que orientam a definição das prioridades governamentais. Assim, a atuação do Estado revela-se intrinsecamente atravessada por disputas e interesses que influenciam a distribuição de bens, direitos e oportunidades na sociedade.

A análise dos desafios enfrentados pelo Estado de Bem-Estar Social no Brasil evidencia, portanto, a necessidade de compreender a relação entre modelos teóricos e realidades históricas concretas.

A importação acrítica de paradigmas internacionais mostra-se insuficiente diante das especificidades nacionais, tornando indispensável a construção de estratégias institucionais compatíveis com a estrutura social brasileira. Conforme aponta Oliveira (2023), a promoção de um desenvolvimento social inclusivo requer a articulação entre políticas públicas consistentes, capacidade estatal efetiva e compromisso político com a redução das desigualdades.

Dessa forma, o exame da trajetória do Estado moderno e de suas transformações históricas permite compreender que a consolidação de sistemas de proteção social não depende exclusivamente da formulação normativa de direitos, mas da existência de condições estruturais que viabilizem sua implementação concreta. Tal constatação evidencia que a análise do papel do Estado deve considerar simultaneamente seus fundamentos teóricos, sua formação histórica e os condicionantes sociopolíticos que delimitam sua atuação.

É nesse entrelaçamento entre teoria, história e prática institucional que se situam os principais desafios contemporâneos para a efetivação de políticas públicas capazes de promover desenvolvimento social e redução das desigualdades.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CAPITALISTA**

A emergência das políticas públicas está diretamente associada ao desenvolvimento histórico da sociedade capitalista e à consolidação do Estado moderno como instância central de regulação social.

Nos contextos europeus, especialmente a partir da modernidade, a ampliação das relações mercantis, a urbanização e a complexificação das estruturas produtivas demandaram formas institucionais capazes de administrar conflitos sociais e garantir níveis mínimos de estabilidade social.

Nesse cenário, o Estado passou a desempenhar papel estratégico como gestor e regulador da proteção social, assumindo responsabilidades anteriormente distribuídas entre famílias, instituições religiosas, comunidades locais e iniciativas filantrópicas (Giddens, 2006).

Esse deslocamento institucional representa transformação significativa na organização das formas de proteção social, pois indica a transição de um modelo baseado na assistência informal e fragmentada para um sistema estruturado de intervenção pública.

A crescente complexidade das relações econômicas e sociais tornou insuficientes os



mecanismos tradicionais de solidariedade, exigindo a atuação de uma instância dotada de autoridade política, capacidade administrativa e legitimidade normativa para coordenar respostas coletivas às demandas sociais. Nesse contexto, o Estado consolidou-se como principal mediador das dinâmicas sociais, assumindo funções de planejamento, regulação e distribuição de recursos (Eisenhardt, 2019).

Processos históricos estruturantes, como a Reforma, o Iluminismo e as revoluções burguesas, contribuíram decisivamente para a reconfiguração das concepções de autoridade, cidadania e direitos, redefinindo o papel do Estado e as bases normativas da proteção social. Tais transformações foram fundamentais para o surgimento de uma nova racionalidade política, orientada pela institucionalização de direitos e pela construção de instrumentos administrativos capazes de operacionalizar intervenções estatais em larga escala. É nesse contexto histórico que se consolida o conceito moderno de políticas públicas, compreendidas como estratégias planejadas de ação governamental voltadas à resolução de problemas coletivos e à promoção do bem-estar social (Pierson, 2011).

As políticas públicas, nesse sentido, constituem instrumentos centrais da ação estatal, expressando escolhas políticas e prioridades governamentais materializadas em programas, projetos e ações institucionais. Sua implementação envolve processos decisórios complexos, que articulam dimensões técnicas, administrativas e políticas, refletindo disputas de interesses e correlações de força presentes na sociedade.

Dessa forma, mais do que simples respostas neutras a demandas sociais, as políticas públicas representam arenas de negociação e conflito, nas quais se definem critérios de distribuição de recursos, acesso a direitos e reconhecimento social.

No plano normativo, tais políticas visam promover cidadania, inclusão e redução das desigualdades. Entretanto, sua efetividade concreta depende de condições estruturais, institucionais e políticas que nem sempre se encontram plenamente consolidadas, especialmente em países marcados por desigualdades históricas e assimetrias socioeconômicas.

No caso brasileiro, a implementação de políticas públicas tem sido atravessada por limitações institucionais, restrições orçamentárias e disputas políticas que condicionam sua capacidade de alcance e universalização.

Nesse contexto, observa-se que, embora formalmente orientadas pela garantia de direitos, muitas políticas públicas não conseguem atender de maneira equitativa as camadas mais vulneráveis da população. Em determinadas circunstâncias, tais políticas acabam reproduzindo padrões de exclusão social ao invés de superá-los, evidenciando a existência de contradições estruturais no funcionamento do aparato estatal.

A noção de “subcidadania”, proposta por Silva (2007), contribui para a compreensão desse fenômeno ao designar a condição de sujeitos que, apesar de juridicamente reconhecidos como cidadãos, enfrentam barreiras concretas ao exercício pleno de seus direitos.



A subcidadania, nesse sentido, não se configura como falha ocasional das políticas públicas, mas como expressão de processos históricos e sociais que estruturam desigualdades e limitam o acesso efetivo a bens e oportunidades. Trata-se de uma construção social produzida por arranjos institucionais e práticas políticas que reproduzem hierarquias e exclusões, evidenciando que a existência formal de direitos não garante, por si só, sua materialização na vida social. Assim, a análise das políticas públicas exige considerar não apenas seus objetivos declarados, mas também seus efeitos concretos e sua inserção nas dinâmicas estruturais da sociedade.

Desse modo, a atuação estatal no campo das políticas sociais revela-se atravessada por disputas políticas, interesses econômicos e condicionantes institucionais que influenciam a definição de prioridades governamentais. Tal constatação reforça a necessidade de compreender as políticas públicas como fenômenos historicamente situados e socialmente determinados, cuja configuração expressa tanto avanços institucionais quanto limites estruturais.

É nesse quadro de tensões que se insere o debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento social e na redução das desigualdades, questão central para a análise das sociedades contemporâneas.

#### **4. ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA SOCIEDADE CAPITALISTA**

O Estado de Bem-Estar Social constitui um marco histórico na reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade no interior da formação social capitalista. Sua emergência está associada à necessidade de administrar as contradições produzidas pelo desenvolvimento econômico moderno, especialmente aquelas relacionadas à desigualdade, à insegurança social e à instabilidade estrutural inerentes à dinâmica do capitalismo.

Nesse contexto, o Estado assume papel central como gestor dos sistemas de proteção social, atuando na mitigação dos riscos sociais e na regulação das assimetrias produzidas pela lógica de mercado (Pierson, 2011).

A institucionalização desse modelo estatal não se limita a respostas pontuais a demandas sociais imediatas, mas expressa um desdobramento histórico das próprias transformações do capitalismo. À medida que as economias capitalistas se consolidaram e ampliaram sua capacidade produtiva, especialmente nos países centrais, tornou-se possível a construção de arranjos institucionais voltados à redistribuição de recursos e à ampliação do acesso a direitos sociais.

Nesses contextos, caracterizados por elevados níveis de industrialização, crescimento econômico e estabilidade política, o Estado de Bem-Estar Social desenvolveu-se em uma conjuntura favorável marcada pela disponibilidade de recursos fiscais e pela legitimação social



da intervenção estatal (Clarke, 2004).

Essa configuração institucional deu origem a um Estado com forte caráter distributivo, comprometido com a universalização de direitos sociais fundamentais, tais como saúde, educação, previdência, assistência social e políticas de inclusão voltadas a grupos historicamente marginalizados. O reconhecimento dessas demandas ampliou o escopo das políticas públicas e contribuiu para a consolidação de padrões mínimos de proteção social, reforçando a ideia de cidadania social como dimensão essencial da vida democrática.

Entretanto, a trajetória do Estado de Bem-Estar não se apresenta de forma homogênea no plano internacional. Nos países periféricos ou em desenvolvimento, como o Brasil, sua implementação ocorre em condições estruturais distintas, marcadas por desigualdades históricas, dependência econômica e fragilidades institucionais. Nesse sentido, o conceito de “modernidade periférica”, formulado por Silva (2007), revela-se particularmente elucidativo ao descrever sociedades nas quais os processos de modernização se realizam de forma incompleta e desigual, resultando em padrões de cidadania fragmentados e seletivos.

Nessas formações sociais, coexistem instituições modernas com estruturas sociais excludentes, o que limita a efetividade das políticas públicas e restringe o acesso universal aos direitos.

Importa destacar que a existência formal de direitos não implica necessariamente sua concretização material. Conforme assinala Habermas (1991), a legitimidade normativa das instituições democráticas depende da efetiva possibilidade de participação e acesso aos direitos por parte dos cidadãos. Quando tais condições não se realizam plenamente, intensificam-se pressões sociais e políticas por políticas públicas capazes de alcançar, de modo mais eficaz, grupos socialmente vulnerabilizados. Desse modo, o processo político torna-se arena decisiva de negociação e disputa, na qual se buscam conciliar interesses divergentes e administrar tensões estruturais próprias do modelo capitalista.

Nesse cenário, a cidadania assume caráter ambivalente. Por um lado, representa ideal normativo de igualdade, solidariedade e pertencimento coletivo; por outro, configura espaço de conflito e afirmação de interesses diversos, incluindo aqueles vinculados à lógica mercantil. Tal dualidade evidencia que o Estado de Bem-Estar Social não atua apenas como instância protetiva, mas também como agente ativo na produção e reorganização das relações sociais e econômicas, influenciando padrões de inclusão, distribuição e reconhecimento social.

A consolidação histórica desse modelo estatal está profundamente vinculada ao contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, período marcado pela necessidade urgente de reconstrução econômica e social das nações devastadas pelo conflito.

Nesse momento, o Estado de Bem-Estar Social consolidou-se como estratégia central de reorganização social, orientando políticas voltadas à recuperação produtiva, à geração de empregos e à estabilização macroeconômica. Programas públicos de investimento, expansão de serviços sociais e fortalecimento das redes de proteção contribuíram para a redução das desigualdades e para a ampliação das oportunidades sociais, ao mesmo tempo em que



impulsionaram o crescimento econômico e a expansão do mercado de trabalho (Martin, 2007).

Os investimentos em saúde, educação e seguridade social desempenharam papel decisivo nesse processo, não apenas elevando os padrões de vida, mas também promovendo estabilidade institucional e coesão social. O fortalecimento dessas políticas evidenciou que a proteção social não constitui obstáculo ao desenvolvimento econômico, mas pode atuar como elemento estruturante de sua sustentabilidade, ao ampliar a capacidade produtiva da população e reduzir vulnerabilidades sociais.

Paralelamente, o período pós-guerra foi marcado por transformações significativas no sistema normativo internacional, com a institucionalização de marcos jurídicos voltados à proteção universal dos direitos humanos.

Entre os principais instrumentos destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que estabeleceu parâmetros globais de proteção da dignidade humana; a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948), que reforçou compromissos internacionais de proteção coletiva; e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que ampliou o reconhecimento jurídico de direitos sociais e consolidou a obrigação estatal de garanti-los.

A positivação desses instrumentos normativos produziu efeitos relevantes na organização dos sistemas nacionais de proteção social. Os Estados que os ratificaram passaram a assumir compromissos jurídicos e políticos com a implementação de políticas destinadas a assegurar padrões mínimos de bem-estar, institucionalizando direitos conquistados por meio de longos processos históricos de mobilização social e luta política (Crawford, 2006).

Nesse quadro, o Estado consolidou-se como principal instância responsável pela garantia da cidadania social, sendo chamado a assegurar condições materiais que permitam aos indivíduos exercer plenamente seus direitos.

Todavia, os desafios contemporâneos colocam em evidência tensões persistentes nesse modelo. Transformações econômicas globais, crises fiscais, reestruturações produtivas e mudanças demográficas impõem pressões constantes sobre os sistemas de proteção social, exigindo adaptações institucionais e redefinições de prioridades políticas.

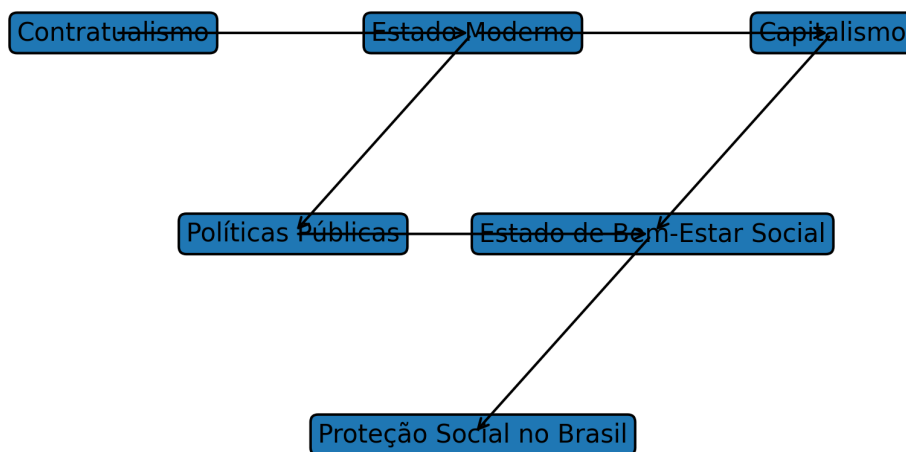
A sustentabilidade do Estado de Bem-Estar Social, portanto, depende de sua capacidade de responder a essas transformações sem comprometer seus princípios fundantes de universalidade, equidade e justiça social.

Assim, a análise do Estado de Bem-Estar Social revela sua natureza historicamente situada e estruturalmente contraditória: ao mesmo tempo em que constitui instrumento fundamental de proteção e inclusão, permanece condicionado por limites econômicos, políticos e institucionais próprios da sociedade capitalista.



**Figura 1: Mapa Conceitual - Estrutura Teórica do Artigo**

Mapa Conceitual — Estrutura Teórica do Artigo



**Fonte:** Elaboração própria.

Compreender essas tensões é essencial para avaliar o alcance e as possibilidades das políticas públicas contemporâneas, bem como para refletir criticamente sobre os caminhos futuros da proteção social em sociedades marcadas por profundas desigualdades.

## **5. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL**

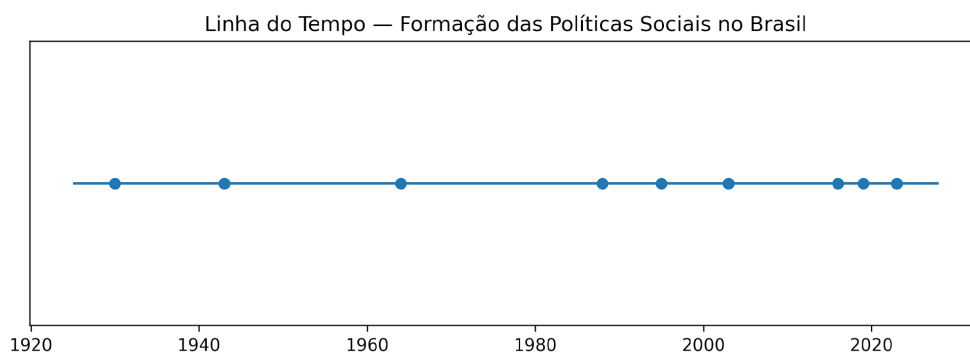
A formação histórica do sistema de proteção social brasileiro está intrinsecamente vinculada ao processo de construção do Estado nacional e às transformações políticas, econômicas e sociais que marcaram o século XX.

No Brasil, a institucionalização inicial de mecanismos estatais de regulação social ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, especialmente a partir da Revolução de 1930,



momento que redefiniu o papel do Estado na organização das relações entre capital e trabalho (Carvalho, 2003). Nesse período, foram implementadas reformas administrativas e trabalhistas que estabeleceram as bases do sistema de proteção social, inaugurando uma nova forma de mediação estatal das demandas sociais.

**Figura 2: Linha do Tempo – Formação das Políticas Sociais no Brasil**



**Fonte:** Elaboração própria.

Entretanto, tal processo ocorreu sob um modelo político centralizador e autoritário, caracterizado pela limitação das liberdades democráticas e pela constituição de uma cidadania regulada.

As políticas sociais implantadas nesse contexto, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, cumpriram função ambivalente: ao mesmo tempo em que ampliavam direitos trabalhistas e garantias sociais, contribuíam para a legitimação do regime e para a estabilização das relações de produção capitalistas. Dessa forma, a proteção social assumiu caráter seletivo e corporativo, vinculada à inserção formal no mercado de trabalho e subordinada à lógica de controle político.

O período do regime militar instaurado em 1964 introduziu nova inflexão na trajetória das políticas públicas brasileiras. Embora marcado pela supressão de direitos civis e políticos, esse período registrou expansão significativa de programas sociais e investimentos em infraestrutura estatal. Tal expansão, contudo, deve ser compreendida no interior de uma estratégia política voltada à obtenção de legitimidade social e à neutralização de conflitos, funcionando como mecanismo compensatório diante da repressão institucional. Entre meados da década de 1960 e início dos anos 1970, consolidaram-se estruturas administrativas e sistemas de proteção que influenciariam a arquitetura das políticas sociais posteriores (Gomes, 2011).

A década de 1980 constituiu um ponto de inflexão decisivo, marcado pela crise do regime autoritário e pelo avanço das mobilizações sociais que reivindicavam redemocratização e ampliação de direitos. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 emergiu como marco jurídico e político fundamental, institucionalizando um novo paradigma de proteção social



baseado nos princípios da universalidade, da equidade e da responsabilidade estatal. Elaborada sob intensa participação social, a Carta Constitucional ampliou significativamente o rol de direitos sociais e estabeleceu fundamentos normativos para políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social e seguridade, reafirmando a dignidade humana e a redução das desigualdades como objetivos centrais do Estado (Campos, 2010).

Apesar do avanço normativo representado pela Constituição de 1988, a efetivação de seus dispositivos encontrou obstáculos estruturais relevantes. A partir da década de 1990, o país passou por reformas institucionais orientadas por diretrizes de ajuste fiscal e racionalização administrativa, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Tais reformas incluíram reestruturações no sistema previdenciário, contenção de gastos públicos e redefinição do papel do Estado, refletindo a influência de agendas econômicas liberalizantes que tensionaram a expansão dos direitos sociais (Martins, 2005).

Nos governos subsequentes de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, observou-se um movimento simultâneo de ampliação de políticas sociais e manutenção de limites estruturais impostos por restrições fiscais e pressões macroeconômicas. Programas de transferência de renda, expansão do acesso ao ensino superior e fortalecimento de políticas inclusivas contribuíram para a redução de indicadores de pobreza e desigualdade, ainda que sem alterar profundamente as bases estruturais da desigualdade social brasileira (Pereira, 2020). Esse período evidencia a coexistência de avanços distributivos com a permanência de condicionantes econômicos e institucionais que restringem a consolidação plena do Estado de Bem-Estar Social.

O governo de Michel Temer representou nova inflexão na trajetória das políticas sociais, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu um teto para os gastos públicos por vinte anos. Tal medida implicou redefinição das prioridades orçamentárias e limitou a expansão de investimentos em áreas estratégicas da seguridade social, sendo amplamente interpretada como marco de retração do papel estatal na promoção de direitos sociais (Silva, 2018). Esse contexto foi acompanhado por redução de investimentos públicos e reconfiguração das políticas sociais, com impactos significativos sobre a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Na sequência, o governo de Jair Bolsonaro aprofundou esse cenário de tensionamento das políticas públicas. A adoção de diretrizes econômicas restritivas, aliada à reorientação institucional de programas sociais, contribuiu para o enfraquecimento de mecanismos de proteção social e para o agravamento das desigualdades existentes, particularmente entre populações historicamente vulnerabilizadas (Silva, 2021). Nesse período, observou-se redução de recursos destinados a políticas estruturantes e reconfiguração de prioridades governamentais, o que impactou diretamente a capacidade estatal de promoção da inclusão social.

Com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, abre-se uma nova fase no debate sobre o papel do Estado na garantia dos direitos sociais. O cenário contemporâneo

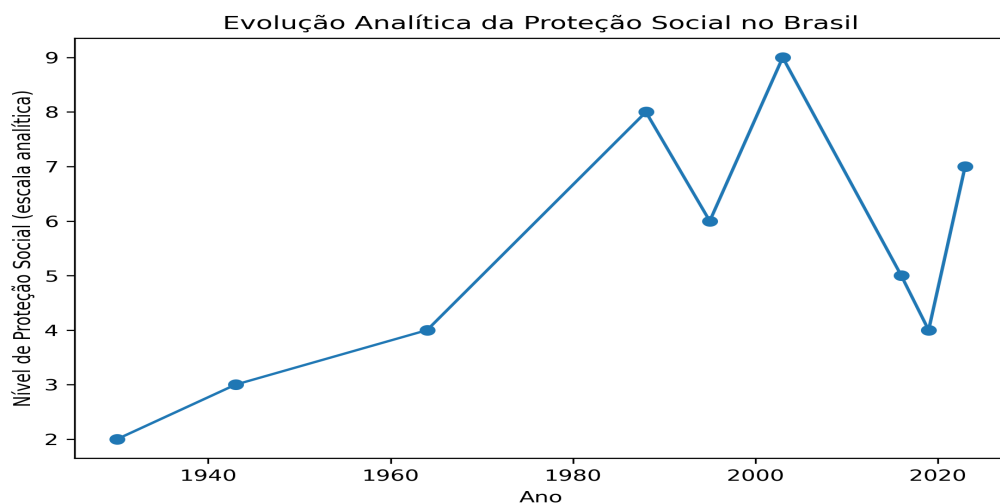


aponta para a possibilidade de revalorização das políticas públicas como instrumentos de redução das desigualdades e promoção da cidadania, ainda que persistam desafios estruturais relacionados ao financiamento, à governança e à capacidade institucional do Estado.

A trajetória histórica evidencia, portanto, que o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil não ocorre de forma linear, mas sim por meio de avanços e retrações condicionados por disputas políticas, conjunturas econômicas e correlações de força entre distintos projetos societários.

Dessa maneira, a análise da evolução das políticas públicas brasileiras revela um processo marcado por contradições estruturais: ao mesmo tempo em que se consolidam marcos institucionais de proteção social, persistem limites históricos que dificultam a universalização efetiva dos direitos.

**Figura 3: Evolução Analítica da Proteção Social no Brasil**



**Fonte:** Elaboração própria.

Compreender essa dinâmica é fundamental para avaliar criticamente os rumos da proteção social no país e refletir sobre as possibilidades de fortalecimento de políticas públicas capazes de enfrentar as desigualdades que estruturam a formação social brasileira.

## 6. RESULTADOS E CONCLUSÕES

A análise desenvolvida evidencia que o Estado Moderno, fundamentado na tradição contratualista, constitui uma construção histórica e política orientada pela mediação entre liberdade individual e autoridade estatal, estabelecendo a proteção social como elemento central de legitimação do poder.

Tal formulação evoluiu, no decorrer do desenvolvimento capitalista, para o modelo do Estado de Bem-Estar Social, cuja finalidade consiste na garantia de direitos sociais e na



promoção de condições mínimas de existência digna. Contudo, a trajetória brasileira demonstra que a incorporação desse modelo ocorre de forma desigual, marcada por limites estruturais e condicionantes históricos próprios de sociedades periféricas.

O percurso das políticas públicas no Brasil revela um processo não linear, caracterizado por avanços institucionais relevantes e, simultaneamente, por permanências estruturais que restringem a universalização dos direitos. Reformas implementadas desde o período varguista até a promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidaram importantes marcos normativos de proteção social, ampliando o reconhecimento jurídico da cidadania.

Ainda assim, a efetivação material desses direitos permanece condicionada por desigualdades regionais, restrições orçamentárias e disputas políticas que influenciam a capacidade estatal de responder às demandas sociais.

No cenário contemporâneo, as transformações recentes evidenciam a centralidade das decisões políticas na conformação do sistema de proteção social. Medidas adotadas durante o governo de Jair Bolsonaro contribuíram para intensificar tensões já existentes, sobretudo ao limitar investimentos públicos em áreas estruturantes, o que impactou diretamente a efetividade das políticas sociais e ampliou vulnerabilidades sociais.

Em contraposição, o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência reabre o debate acerca do papel do Estado como agente promotor de inclusão, redistribuição e garantia de direitos, indicando a possibilidade de reorientação das políticas públicas em direção ao fortalecimento da proteção social.

Todavia, a consolidação de um sistema efetivamente inclusivo não depende apenas de mudanças conjunturais de governo, mas de transformações estruturais capazes de enfrentar as bases históricas da desigualdade social brasileira.

Nesse sentido, o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social exige não apenas ampliação de investimentos, mas também aprimoramento institucional, planejamento de longo prazo e participação social qualificada, de modo a assegurar que as políticas públicas alcancem de forma equitativa os diferentes segmentos da população.

Conclui-se, portanto, que o futuro da proteção social no Brasil está intrinsecamente vinculado à capacidade do Estado de articular desenvolvimento econômico, justiça distributiva e sustentabilidade fiscal sem comprometer a efetivação dos direitos sociais. Mais do que um arranjo administrativo, o Estado de Bem-Estar Social constitui um projeto político em permanente disputa, cujo êxito depende da correlação de forças sociais, das escolhas institucionais e do compromisso democrático com a redução das desigualdades. Compreender essa dinâmica é condição indispensável para a formulação de políticas públicas capazes de promover cidadania substantiva e inclusão social duradoura.

## REFERÊNCIAS



CAMPOS, Fernando. *A Constituição de 1988 e os direitos sociais: uma análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite político-econômica imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

CLARKE, John. *Changing welfare, changing states: new directions in social policy*. London: Sage Publications, 2004.

CRAWFORD, James. *The International Law Commission's articles on state responsibility: introduction, text and commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

EISENHARDT, Kathleen M. *Complexity theory and organizational science*. Boston: Harvard Business Review Press, 2019.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. São Paulo: ABC, 2006.

GOMES, Ângela. *O Brasil no período militar: transformações sociais e políticas*. São Paulo: Contexto, 2011.

HABERMAS, Jürgen. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 1651.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O Estado moderno: panorama histórico e desafios no Brasil*. São Paulo: ABC, 2024.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. 1689.

MARTIN, Christopher. *The political economy of the welfare state*. London: Routledge, 2007.

MARTINS, Ana. *Políticas públicas e diversidade no Brasil*. São Paulo: XYZ, 2022.

MARTINS, Maria Helena. *Reformas neoliberais e seus impactos no Brasil: o caso de Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

OLIVEIRA, Pedro. *Estado de bem-estar e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: DEF, 2023.

PEREIRA, Pedro. *Governo Lula e Dilma: expansão e limitações das políticas sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 1762.

SILVA, Carlos. *Desafios e retrocessos nas políticas públicas durante o governo*



*Bolsonaro*. São Paulo: UNESP, 2021.

SILVA, João. *Desafios e perspectivas do Estado no Brasil*. São Paulo: ABC, 2023.

SILVA, João Paulo. *Desafios e retrocessos na proteção social brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2018.