

<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20150>

## DOSSIÊ

# Diferentes concepções sobre a questão social no Brasil contemporâneo

*Marcelo Weishaupt Proni\**

### Resumo

A questão social tem sido analisada e discutida com base em diferentes abordagens teóricas e distintos enfoques políticos. Este artigo tem como objetivo esclarecer os critérios usados para delimitar o debate e discutir as responsabilidades do governo federal no enfrentamento da questão social no Brasil, tomando como referência básica a Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma problemática complexa, que é reformulada à medida que ocorrem mudanças econômicas, tecnológicas, políticas, jurídicas, culturais e demográficas. Embora o crescimento econômico, a geração de empregos formais, a elevação do salário mínimo, as políticas sociais universais e os programas de transferência de renda sejam requisitos necessários para eliminar a pobreza multidimensional e melhorar as condições de vida da população, muitas pessoas continuam expostas a privações, precariedades e formas de vulnerabilidade social. Mas há fortes resistências contra uma estratégia de desenvolvimento comprometida com a efetiva superação da questão social. É necessário contemplar um conjunto amplo de políticas públicas dirigidas para promover uma cidadania substantiva e propiciar uma prosperidade compartilhada, com o propósito de avançar em direção a um desenvolvimento socialmente justo e inclusivo.

**Palavras-chave:** Pobreza multidimensional; Direitos sociais; Política social.

**JEL:** I32, I38, O15, O29.

\* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2096-7553>

E-mail: [mwproni@unicamp.br](mailto:mwproni@unicamp.br)



## Different views on the social issue in contemporary Brazil

### Abstract

The social issue has been analyzed and discussed based on different theoretical approaches and different political approaches. This article aims to clarify the criteria used to delimit the debate and discuss the responsibilities of the federal government in tackling the social issue in Brazil, taking the 1988 Federal Constitution as a basic reference. This is a complex problem, which is reshaped as economic, political, technological, legal, cultural and demographic changes occur. Although economic growth, the creation of formal jobs, a rise in the minimum wage, universal social policies and income transfer programs are all necessary requirements for eliminating multidimensional poverty and improving the population's living conditions, many people are still exposed to deprivation, precariousness and forms of social vulnerability. But there is strong resistance to a development strategy committed to effectively overcoming the social question. It is necessary to contemplate a broad set of public policies aimed at promoting substantive citizenship and fostering shared prosperity, with the aim of moving towards socially just and inclusive development.

**Keywords:** Multidimensional poverty; Social rights; Social policy.

## Diferentes concepciones de la cuestión social en el Brasil contemporáneo

### Resumen

La cuestión social ha sido analizada y debatida a partir de diferentes enfoques teóricos y diferentes planteamientos políticos. Este artículo pretende aclarar los criterios utilizados para delimitar el debate y discutir las responsabilidades del gobierno federal en el abordaje de la cuestión social en Brasil, tomando como referencia básica la Constitución Federal de 1988. Se trata de una cuestión compleja, que se reformula a medida que se producen cambios económicos, tecnológicos, políticos, jurídicos, culturales y demográficos. Aunque el crecimiento económico, la creación de empleos formales, el aumento del salario mínimo, las políticas sociales universales y los programas de transferencia de renta sean requisitos necesarios para eliminar la pobreza multidimensional y mejorar las condiciones de vida de la población, muchas personas siguen expuestas a privaciones, precariedad y formas de vulnerabilidad social. Pero existe una fuerte resistencia a una estrategia de desarrollo comprometida con la superación efectiva de la cuestión social. Es necesario contemplar un amplio conjunto de políticas públicas orientadas a promover una ciudadanía sustantiva y fomentar la prosperidad compartida, con el objetivo de avanzar hacia un desarrollo socialmente justo e inclusivo.

**Palabras clave:** Pobreza multidimensional; Derechos Sociales; Política social.

## Différentes conceptions de la question sociale dans le Brésil contemporain

### Résumé

La question sociale a été analysée et discutée sur la base de différentes approches théoriques et politiques. Cet article vise à clarifier les critères utilisés pour délimiter le débat et discuter des responsabilités du gouvernement fédéral dans le traitement de la question sociale au Brésil, en prenant la Constitution fédérale de 1988 comme référence de base. Il s'agit d'une question complexe, qui se reformule au fur et à mesure des changements économiques, technologiques, politiques, juridiques, démographiques et culturels. Bien que la croissance économique, la création d'emplois, l'augmentation du salaire minimum, les politiques sociales universelles et les programmes de transfert de revenus soient autant de conditions nécessaires à l'élimination de la pauvreté multidimensionnelle et à l'amélioration des conditions de vie, de nombreuses personnes sont encore exposées au dénuement, à la précarité et à des formes de vulnérabilité sociale. Mais il y a une forte résistance à une stratégie de développement qui s'engage à surmonter efficacement la question sociale. Il est nécessaire d'envisager un vaste ensemble de politiques publiques visant à promouvoir une citoyenneté réelle et à favoriser une prospérité partagée, dans le but de progresser vers un développement socialement juste et inclusif.

**Mots-clés:** Pauvreté multidimensionnelle; Droits sociaux; Politique sociale.

## Introdução

No Brasil, a “questão social” tem sido analisada e discutida em diferentes ramos do conhecimento, em especial, no âmbito da Sociologia, do Serviço Social, da Ciência Política e da História. No campo da Economia essa categoria de análise é usada com menor frequência, mas há uma larga tradição de estudos sobre pobreza e desigualdade. Na maioria das vezes, a questão social tem sido entendida como herança do passado escravista e como produto do subdesenvolvimento, podendo ser associada com uma gama de problemas que se manifestam de formas distintas e com intensidade diversa em cada conjuntura histórica e em cada região do País. Além de ser objeto de estudos e de debates acadêmicos, o conceito também tem sido usado em debates políticos a respeito do papel do Estado na sociedade brasileira. De acordo com Octavio Ianni (1989, p. 145):

A questão social tem sido objeto de interpretações divergentes. A despeito de alguns pontos comuns, no diagnóstico ou na explicação, às vezes são mesmo opostas. Uma interpretação considera essa questão como algo disfuncional, anacrônico, retrasado, em face do que é a modernização alcançada em outras esferas da sociedade, como na economia e na organização do poder estatal. Falam em arcaico e moderno, dualismos, dois “brasis”. Outros encaram as suas manifestações como ameaça à ordem social vigente, à harmonia entre o capital e o trabalho, à paz social. Falam em multidão, violência, caos, subversão. E há os que a focalizam como um produto e condição da sociedade de mercado, da ordem social burguesa. Falam em desigualdades, antagonismos e lutas sociais.

Geralmente, as análises acadêmicas sobre a questão social fazem referência à precariedade das condições de vida e à reprodução da exclusão social. Mas, por ser um objeto de estudo complexo e multifacetado, é requerida uma abordagem multidisciplinar para combinar diversos enfoques e tratar dos variados aspectos dessa problemática (Arretche, 2015). Alguns estudiosos se dedicam a entender as causas ou determinantes da profunda desigualdade social no País e identificar os principais fatores responsáveis pela persistência da pobreza crônica em pleno século XXI. Outros enfatizam os critérios que delimitam as situações de alta vulnerabilidade no imaginário social e no debate público, e buscam entender quem são e onde residem os grupos sociais mais vulneráveis. Alguns especialistas se preocupam com a atualização do rol de bens e serviços de uso coletivo a que todo cidadão deve ter acesso e, ao mesmo tempo, reforçam a necessidade de ampliar os programas em diversas áreas, avançando em direção a uma sociedade do cuidado. Outros buscam discutir a eficiência e a eficácia dos programas direcionados para os segmentos pobres da população (que estão privados de uma condição de vida digna). Muitos refutam a suposição de que a exclusão social será superada no Brasil quando se completar a transição para uma “sociedade de classe média”. E, em especial, há muitas divergências sobre quais são as políticas públicas necessárias para efetivamente resolver a questão social e eliminar as formas de exclusão, e não há consenso sobre quais estratégias de desenvolvimento nacional poderiam realmente promover mecanismos de inclusão social e consagrar o compromisso com a justiça social.

Neste artigo são priorizadas as abordagens mais citadas, mas sem pretender realizar uma revisão exaustiva da literatura. O objetivo é esclarecer que diferentes critérios são usados para delimitar e solucionar a questão social no Brasil contemporâneo. Alguns enfoques tendem a simplificar a discussão focando no combate à pobreza, enquanto outros almejam apreender a complexidade do fenômeno, ressaltando suas conexões com a privação de direitos sociais. A primeira seção oferece uma visão resumida das principais referências teóricas que inspiram esse debate. A segunda faz uma breve recapitulação do modo como a questão social foi se modificando no País, em perspectiva histórica. A terceira destaca desdobramentos e inflexões da questão social no século XXI. A quarta examina as responsabilidades atribuídas ao Estado no enfrentamento da questão social. A última seção ressalta a necessidade de compatibilizar os esforços nessa direção com outros objetivos de uma agenda de desenvolvimento nacional.

Pretende-se argumentar que a questão social deve ser entendida como fenômeno historicamente mutável, mas persistente, cuja delimitação não pode ser restringida à pobreza multidimensional, sendo mais apropriado tomar como referência básica o conjunto dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal. Pretende-se, também, afirmar que o enfrentamento da questão social requer mais do que uma somatória de políticas específicas para esse fim, sendo necessário criar sinergias com outras políticas contempladas em uma estratégia ousada de desenvolvimento formulada pelo governo federal. Nesse sentido, o crescimento econômico, a geração de empregos formais, a elevação do salário mínimo, as políticas sociais universais e os programas de transferência de renda são requisitos necessários para melhorar as condições de vida da população (e promover uma “prosperidade compartilhada”), mas não são suficientes para superar de forma permanente o quadro de precariedades e vulnerabilidades sociais. Em adição, é preciso ponderar se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pode induzir uma renovação desse debate no Brasil, embora persistam fortes resistências contra qualquer agenda orientada para a promoção de um desenvolvimento socialmente justo e inclusivo.

4

## 1. Diferentes abordagens para a delimitação do debate

Historicamente, o termo “questão social” começou a ser usado na França e em outros países europeus a partir da década de 1830, em referência às precárias condições de trabalho e à gravidade e extensão do fenômeno do pauperismo, na mesma época em que surgiram as primeiras ideias sobre o socialismo. Na Inglaterra, o termo se referia à conscientização das consequências disruptivas da revolução industrial e à mobilização de setores do proletariado para reivindicar reformas políticas e proteção social, num contexto de consolidação da ordem liberal burguesa (Netto, 2013; Yazbek, 2021).

Na literatura de inspiração marxista, o termo “questão social” foi empregado para tratar de problemas decorrentes da existência de uma imensa classe de “proletários” (aqueles que só possuem a sua prole e são obrigados a trabalhar como assalariados para sobreviver),

em especial por causa dos salários muito baixos de parcela expressiva dos trabalhadores, característica estrutural do funcionamento de uma economia capitalista plenamente constituída. A questão social é predominantemente entendida como resultado inescapável de dois processos entrelaçados: a) a “expropriação dos meios de produção”, legitimada pela legislação da propriedade privada, que permite a concentração da riqueza nas mãos de uma elite dominante (Marx, 2013, cap. 24); b) a “lei geral da acumulação de capital”, que exige a reprodução de um “exército industrial de reserva” e implica em manter uma parcela da força de trabalho subutilizada e vivendo em condições materiais miseráveis (Marx, 2013, cap. 23). E, acima de tudo, a questão social é expressão de um antagonismo que se manifesta tanto no âmbito privado das relações de trabalho como no terreno da política, pois “toda luta de classes é uma luta política” (Marx & Engels, 2005, p. 48). Nesse sentido, a superação da questão social é crucial em um projeto de emancipação social.

Na segunda metade do século XIX, o termo foi incorporado ao discurso liberal-conservador, que justificou as manifestações da questão social (acentuada desigualdade, desemprego, fome, doenças crônicas, desproteção na velhice, desamparo na adversidade) como o desdobramento inevitável do progresso das sociedades modernas, que apenas poderiam ser amenizadas e compensadas por meio de políticas públicas focalizadas, próprias de um ideário reformista (Netto, 2013). Em vários países, o pensamento mais conservador passou a definir a questão social como algo “natural”, que requer uma ação moralizadora destinada aos pobres e uma ação benevolente das elites baseada em caridade.

Porém, havia diferenças importantes nas trajetórias nacionais (Fleury, 1994). No último quarto do século XIX, o Estado alemão foi pioneiro na montagem de um sistema público embrionário de proteção social, com a criação de um seguro de saúde em 1883, de um seguro de acidentes em 1884 e de um seguro de velhice e invalidez em 1889. Na Inglaterra, governos liberais foram obrigados a assumir novas atribuições no campo social: o “novo liberalismo” inaugurado em 1906 reformulou a atuação do Estado na questão social, tendo criado um programa de pensões para idosos em 1908 e um seguro social para desempregados e acidentados em 2011. Por sua vez, nos Estados Unidos predominavam as instituições filantrópicas privadas, e foi apenas após a grande depressão da década de 1930, mais precisamente em 1935, que foi introduzido o seguro social.

Em suma, as formas de expressão da questão social foram se modificando ao longo do século XX, em conexão com profundas mudanças econômicas, políticas e sociais, conforme as particularidades de cada país. Para entender os determinantes gerais da questão social em dada conjuntura histórica não basta apreender as causas econômicas da existência de pessoas em situação de pobreza monetária, uma vez que também é necessário compreender os mecanismos gerais responsáveis pela exclusão social de grupos desfavorecidos e pela reprodução da vulnerabilidade social, assim como examinar as estratégias adotadas pelo Estado para enfrentar tais problemas em resposta a tensões, disputas e mobilizações sociais

específicas (Ianni, 1989). Evidentemente, os determinantes econômicos são essenciais, mas para entender a estratégia adotada deve ser enfatizada a dinâmica política: “A compreensão da proteção social como uma política pública requer sua inserção como parte das estratégias e projetos que se cristalizam no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder” (Fleury, 1994, p. 129).

A “metamorfose da questão social”<sup>1</sup> ocorrida em países do centro do capitalismo no século XX esteve relacionada, em especial, com alterações estruturais e institucionais do mercado de trabalho, com mudanças na distribuição de renda, com modificações do regime de propriedade, com a ampliação dos direitos sociais e com a eficácia das políticas públicas destinadas a assegurar tais direitos (Castel, 1998). Antes de 1929, a questão social podia ser vista, nesses países, como o resultado da desproteção social de ampla parcela dos trabalhadores e do seu baixo grau de integração no corpo social, ao passo que as políticas assistenciais podiam ajudar a administrar conflitos e a reduzir tensões, mas foi nos anos 1930 que o desemprego em massa e a vulnerabilidade generalizada passaram a representar ameaças sérias à coesão social. No período dos “anos de ouro”, entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1970, essa condição havia ficado para trás: compromisso com o pleno emprego, ampliação do direito do trabalho, fortalecimento da negociação coletiva, sistema público de proteção social, transição para novos padrões de consumo e substituição do liberalismo político por um regime fundado na social-democracia. Naquela conjuntura histórica, marcada pela “guerra fria”, parecia que a questão social podia ser resolvida com crescimento econômico, elevação dos salários, aumento da carga tributária e políticas sociais universais – as quais supriam necessidades básicas, mas também estimulavam a geração de empregos públicos, funcionavam como mecanismo de redistribuição de renda e contribuíam para eliminar a miséria e reduzir as desigualdades sociais.

Naquela época, a questão social passou ser entendida como uma problemática dos países subdesenvolvidos do “Terceiro Mundo” (também foi equacionada em países socialistas, incluindo Cuba). Na América Latina, ficou evidente o descompasso entre o elevado crescimento econômico e a persistência do atraso social, explicada pela tendência de exclusão social inerente à evolução e ao funcionamento das economias periféricas (Prebisch, 1983). Em adição,

---

<sup>1</sup> A periodização de tal metamorfose varia conforme a nação. Por exemplo, na Inglaterra a inflexão no modo como a questão social foi tratada em diferentes épocas esteve relacionada com a expansão da cidadania e a mudança na estratificação social. Três marcos institucionais evidenciam mudanças na ordem social: a aprovação da “nova lei dos pobres”, em 1834; a criação do sistema nacional de seguro-desemprego, em 1911; a elevação da seguridade social a um direito universal, em 1946. Por sua vez, nos EUA a forma de enfrentamento da questão social foi se modificando conforme se alteravam as condições de participação na vida econômica e o entendimento das causas da pobreza, requerendo mudanças na condução de políticas federais. Três marcos podem ser citados: o “*new deal*” em resposta à crise social causada pela grande depressão econômica na década de 1930; a declaração de “guerra contra a pobreza” em meio à luta dos negros por direitos civis, em 1964; e a legislação para o combate à imigração ilegal, em 1986. Assim, a delimitação dos problemas na área social cujo enfrentamento é considerado prioritário dependeu de inflexões no modo de fazer política.

a reprodução de uma estrutura social heterogênea era reforçada pela concentração do poder político (em sociedades perpassadas por interesses antagônicos) e pelos limites estreitos colocados às políticas de redistribuição de renda e à ampliação da proteção social.

Porém, o retorno do desemprego crônico e da vulnerabilidade social nos anos 1980 e a adesão ao receituário neoliberal nos anos 1990 provocaram o surgimento de uma “nova questão social” em muitos países desenvolvidos (Rosanvallon, 1995; Castel, 1998). Na União Europeia, a austeridade fiscal provocou uma redução gradual na capacidade do Estado nacional de financiar gastos crescentes na área social, necessários para garantir direitos sociais universais, levantando questionamentos contra o Welfare State (ou “Estado Providência”) e conduzindo a concepções mais estreitas de proteção social (Draibe, 2015).

Para muitos marxistas, é equivocado falar em “nova questão social”, uma vez que suas manifestações “tradicionais” não haviam sido completamente suprimidas e, na verdade, o correto seria apontar a emergência de “novas expressões” da questão social no capitalismo contemporâneo (Iamamoto, 2021; Netto, 2013). Fica evidente, portanto, que duas abordagens distintas passaram a nortear o uso dessa categoria de análise no debate proposto por interpretações críticas ao neoliberalismo.

Um desdobramento desse debate veio com a reutilização do conceito de “massa marginal”, em um contexto de elevado desemprego crônico e ampliação do excedente estrutural de mão de obra (Nun, 2000). A questão social teria, então, dois determinantes distintos no mercado de trabalho: por um lado, a instabilidade e insegurança da força de trabalho integrada ao sistema produtivo; por outro, a vulnerabilidade e precariedade da crescente parcela dos trabalhadores inserida no setor informal, sem direitos trabalhistas e reproduzindo situações de segregação ou marginalidade social e alienação política.

Mas, no caso dos países centrais, chama atenção a transição para um novo contexto econômico e político, no qual o desemprego em massa e a flexibilização das relações de trabalho intensificaram a fragmentação da força de trabalho, e no qual os movimentos de financeirização da riqueza e imposição de austeridade fiscal restringiram os sistemas de proteção social. O resultado foi um processo de desfiliação (com sinais de desintegração social), que acarretou um perigoso aumento dos riscos de anomia social, mas que se manifesta com características particulares em cada nação (Castel, 2000).

Por outro lado, na literatura internacional, prevaleceu outra visão a respeito da questão social no mundo contemporâneo, baseada em princípios éticos normativos que condenam a perpetuação da miséria e prometem um conjunto de “direitos humanos”. Não se trata, nesse caso, de realçar os antagonismos inerentes à sociedade capitalista e sim de definir um conjunto de direitos universais, baseados em critérios consensuados sobre as condições de vida consideradas dignas, e de atribuir responsabilidades aos governos nacionais na garantia de tais direitos (inclusive para os imigrantes).

Os Artigos 25º e 26º da “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, estabelecem:

Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou em outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. [...]

Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

Contudo, na maioria dos países em desenvolvimento, nas décadas seguintes, os governos se limitaram a combater a pobreza extrema. A crescente polarização entre poucos países ricos e muitos países pobres levou a ONU a aprovar a “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”, em 1986. Ficou reforçada a responsabilidade dos Estados nacionais em proporcionar a todas as pessoas o direito inalienável de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político de sua nação. Embora não use o termo “questão social”, essa abordagem privilegia um ideal de “justiça social” para todos os povos, tanto em regimes democráticos como em regimes autoritários, indicando medidas e reformas necessárias para erradicar as “injustiças sociais” (Naciones Unidas, 1986, Art. 8º):

§1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

§2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

O debate no campo político não poderia mais se restringir à discussão sobre os benefícios do desenvolvimento econômico para a redução e eventual eliminação da pobreza extrema. Essa orientação baseada em direitos universais estimulou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD [UNDP]) a propor, em 1990, uma nova terminologia para priorizar a dimensão social do progresso das nações: o “desenvolvimento humano”. Nessa perspectiva, “a verdadeira riqueza de uma nação está em sua gente”, e a finalidade do desenvolvimento deve ser “criar um ambiente propício para que os seres humanos desfrutem de uma vida prolongada, saudável e criativa” (PNUD, 1990, p. 31, tradução livre). Para tal, é crucial que as pessoas tenham oportunidades concretas para desenvolver livremente seus potenciais e possuam as capacidades necessárias para viver conforme suas necessidades e interesses.

Na década de 1990, outro termo passou a ser usado para o entendimento da nova questão social produzida por profundas transformações econômicas, sociais e políticas verificadas inicialmente na Europa, mas que também afetavam também outros continentes: “exclusão social” (Rodgers, Gore, & Figueiredo 1995). Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a precarização do mercado de trabalho e das relações de emprego, somada ao aumento das desigualdades no acesso aos bens e serviços de uso coletivo, haviam provocado uma ampliação da pobreza e da privação tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Em simultâneo, naquele contexto de globalização econômica e acelerada inovação tecnológica, os economistas mais progressistas argumentavam que as estratégias nacionais de desenvolvimento deveriam ir além das políticas de combate à pobreza e incluir políticas para a promoção da coesão social e da justiça social.

Em uma perspectiva mais ampla, as manifestações da exclusão social podem ser identificadas em diferentes esferas: privação dos meios de sobrevivência, não inclusão em redes de proteção social, impossibilidade de alcançar um certo padrão de consumo, obstáculos à participação democrática na vida política. Nas palavras esclarecedoras de Gerry Rodgers (1995, p. 44, tradução livre):

A exclusão social, portanto, é vista como uma forma de analisar como e por que indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou se beneficiar das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias. No fundo, trata-se de uma noção normativa, fortemente carregada de valores, que evoca condições negativas, em contraste com a imagem positiva da inclusão ou integração.

Em 1999, Amartya Sen (2010) ofereceu uma contribuição teórica decisiva ao estudo do desenvolvimento na perspectiva da justiça social centrada nos direitos humanos (isto é, uma fundamentação convincente para o enfoque do PNUD sobre “desenvolvimento humano”). Para ele, a expansão das liberdades reais de qualquer indivíduo só pode ser obtida se forem efetivamente eliminadas as privações e insuficiências que dificultam ou impedem uma plena participação em diversas esferas de atuação e interação.

Ao contrário da versão clássica sobre a questão social, focada na divisão da sociedade em classes, a “abordagem das capacidades” de Sen está centrada nos indivíduos e em suas funcionalidades básicas, ainda que também sejam contempladas as capacidades adquiridas de forma coletiva. A pobreza, entendida como um fenômeno multidimensional, não pode ser medida apenas pela insuficiência da renda, e geralmente está relacionada com privações que vão muito além do não atendimento de necessidades básicas. Nesse sentido, programas de transferência de renda não resolvem o problema. Certamente, as políticas públicas devem proteger os indivíduos mais vulneráveis, mas também deveriam ampliar as capacidades coletivas para universalizar a garantia dos direitos humanos.

Sen (2010) toma como referência a promessa contida no ideário liberal de que o progresso das nações deveria empoderar os indivíduos, ou pelo menos propiciar as condições para que estes prosperem conforme seus próprios méritos. Também se baseia no postulado

de que os indivíduos precisam ser livres para fazer escolhas e agir sem constrangimentos à sua participação na vida em sociedade (inclusive, essa liberdade é necessária para que os mercados possam funcionar com eficiência e para que a democracia liberal seja viável). Por isso, foi muito criticado por autores que entendem ser impossível superar a questão social dentro da ordem capitalista.

Em vez de falar em “questão social”, Sen (2000) também preferiu usar o termo “exclusão social”. Para ele, a pobreza se manifesta como um conjunto de privações, que podem ser interpretadas como processos excludentes em diferentes âmbitos de vivência. Não basta a garantia formal dos direitos humanos, é fundamental que tais direitos sejam efetivos, oferecendo oportunidades concretas de participação na vida econômica, social, política e cultural da nação.

Sen (2000) ofereceu vários exemplos de exclusão: no mercado de trabalho, no mercado de crédito, na assistência médica, na alimentação, na discriminação de gênero. Em especial, ressaltou o impacto da desigualdade (“pobreza relacional”): apesar da possibilidade de eliminar a privação absoluta em diversos aspectos (por exemplo, acabar com a fome), o sentimento de exclusão permanece quando são considerados os estilos de consumo e lazer prevalentes em cada sociedade. Uma participação substantiva na vida da comunidade requer formas de integração efetiva e não apenas políticas compensatórias.

O enfrentamento da questão social é visto como uma responsabilidade ética, um imperativo para a “justiça social”.<sup>2</sup> O pressuposto é que a democracia confere poder político aos grupos mais vulneráveis, inclusive porque obriga os governantes a prestar contas e lidar com as consequências de suas omissões. Mas, em meio aos desdobramentos da globalização, devem ser contornados muitos obstáculos à adoção de uma visão ética do desenvolvimento que coloque “as pessoas em primeiro lugar” – um desafio bastante nítido em países da América Latina (Sen & Kliksberg, 2007).

Uma vez reconhecidas as diversas maneiras pelas quais a exclusão social pode causar privação e pobreza, impedindo o desenvolvimento das capacidades de agir e interagir no mundo, devem ser formuladas as estratégias políticas mais apropriadas. Para um progresso simultâneo em variadas frentes é necessária uma abordagem integrada e multifacetada, buscando sinergias para que as políticas se reforcem mutuamente. Como as exclusões de diferentes tipos podem estar ligadas umas às outras, os avanços na inclusão em um aspecto podem ajudar a promover a inclusão em outros. Evidentemente, a prioridade é começar pelas privações mais severas e pelas violações mais graves dos direitos humanos.

---

<sup>2</sup> Para Sen (2010), a justiça é um fundamento moral que deve guiar a sociedade por meio de um compromisso inabalável com a garantia de que todas as pessoas disponham dos instrumentos e das condições necessárias para desenvolver suas capacidades, sem os constrangimentos acarretados por fome, desemprego, desabrigo, pandemia, violência, tirania, entre outras causas de privações. Para uma visão distinta de “justiça social”, pode-se consultar a obra de Nancy Fraser (2002). Para uma aplicação da interpretação de Fraser à discussão sobre a questão social no Brasil, ver Osterne (2014).

Nessa perspectiva, não faz sentido classificar as pessoas ou as famílias como “pobres” e “não pobres” utilizando apenas um indicador de renda monetária. Diferentes metodologias foram usadas para identificar e analisar a sobreposição de carências e o grau de vulnerabilidade social. Segundo Atkinson (2019), há três concepções principais para o estudo da pobreza, baseadas em características objetivamente observáveis: necessidades básicas, capacitações e direitos humanos. Cada uma dessas concepções requer critérios próprios para a definição de condições de vida aceitáveis ou desejáveis para os indivíduos.

A necessidade de mensurar os grupos populacionais em situação de privação ou exclusão social crônica levou à criação de indicadores de “pobreza multidimensional”. Porém, a construção de indicadores geralmente é condicionada pela disponibilidade de informações confiáveis sobre as múltiplas facetas da pobreza, o que impede que tais indicadores sejam tão abrangentes quanto o conceito pretende ser. Por exemplo, o PNUD (2010) criou o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) usando um método semelhante ao do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado vinte anos antes.

O IPM Global abarca apenas três dimensões: educação, saúde e “padrão de vida” (moradia, transporte, aparelhos domésticos) (UNDP & OPHI, 2023). A pobreza multidimensional é constatada se há sobreposição de necessidades básicas insatisfeitas ou de privações em, pelo menos, três dos dez indicadores selecionados.<sup>3</sup> Evidentemente, a gravidade da situação pode variar bastante, sendo necessário identificar os casos de privação mais severa, os casos de vulnerabilidade a choques e os casos em que há risco claro de múltiplas carências.

Em razão das limitações da metodologia adotada pelo PNUD, diversos estudos acadêmicos aplicados a contextos nacionais ou regionais têm procurado acrescentar outras dimensões à análise da pobreza multidimensional (Cobo, Athias, & Mattos, 2014), tais como as lacunas na proteção social – por exemplo, no campo da legislação trabalhista, como é o caso do seguro-desemprego, da licença maternidade, do auxílio-doença, do auxílio-acidente e da previdência social –, assim como medir a insuficiência de renda com base no custo de uma cesta básica de consumo familiar.

O Banco Mundial também buscou construir uma metodologia para a estimativa da pobreza multidimensional. Inicialmente, a intenção era contemplar cinco dimensões: i) pobreza monetária; ii) educação (frequência à escola e nível de instrução); iii) acesso à infraestrutura básica (água potável, saneamento e eletricidade); iv) saúde e nutrição (atenção médica a

---

<sup>3</sup> O IPM Global é composto por dez indicadores ponderados, que denotam carências ou privações. Dois indicadores de educação: 1) não ter nenhum membro da família que tenha concluído cinco anos de escolaridade e 2) ter pelo menos uma criança até 14 anos de idade que não frequente a escola. Dois indicadores de saúde: 3) ter pelo menos um membro da família que sofra de má nutrição e 4) ter tido uma ou mais crianças que tenham falecido. Seis indicadores de “padrão de vida”: 5) não ter eletricidade, 6) não ter acesso a água potável limpa, 7) não ter acesso a saneamento adequado, 8) usar combustível “sujo” para cozinhar (estrume, madeira ou carvão), 9) ter uma casa com piso de terra, e 10) não ter um veículo motorizado e possuir no máximo um dos seguintes bens: bicicleta, rádio, geladeira, telefone ou televisor.

parturiente, vacinação infantil, crescimento infantil e nutrição feminina); e v) segurança (exposição ao crime e exposição a desastre natural) (World Bank, 2018). Porém, como poucos países têm informação confiável sobre as duas últimas dimensões, o Banco Mundial teve de restringir sua metodologia aos seis indicadores relativos às três primeiras dimensões.

Os índices de pobreza multidimensional do PNUD e do Banco Mundial podem ser entendidos como medidas de pobreza extrema (ou aguda), uma vez que os parâmetros que definem se um domicílio tem privação ou não em cada indicador são muito restritos (ou são mais apropriados para países de baixa renda). Note-se que na literatura acadêmica internacional podem ser encontrados sete métodos diferentes de mensuração da pobreza em múltiplas dimensões, e que há divergências sobre a vantagem ou prejuízo de agregar diferentes atributos em um índice sintético (Serra, Maia, & Yalonzky, 2023).

Em suma, o debate sobre a questão social tem sido feito a partir de diferentes referenciais teóricos. Mas, no plano político, é crucial entender os determinantes da agenda de governo que define o modo como a questão será tratada em cada país, em cada conjuntura.

## 2. Perspectiva histórica sobre a questão social no Brasil

Houve uma profunda metamorfose da sociedade brasileira após a abolição da escravidão e o fim do Império. Novas tensões sociais começaram a se manifestar nas fissuras da ordem jurídica instaurada pela República oligárquica, na qual predominavam a superexploração econômica, a subordinação política e a exclusão social de grande parte da população, mesmo nos principais centros urbanos. Os obstáculos impostos à inserção no mercado de trabalho urbano e à integração social de pessoas negras – que perduraram por muito tempo – são bastante conhecidos (Fernandes, 1978; Theodoro, 2008).

Em 1893, o maior cortiço do Rio de Janeiro – o Cabeça de Porco – foi demolido por causa do projeto de reurbanização do prefeito Barata Ribeiro, que queria sanear o centro da cidade e abrir grandes avenidas. Em consequência, milhares de pessoas miseráveis foram expulsas e ocuparam o Morro da Providência. A demolição foi tratada como um grande espetáculo pela imprensa. Em seguida, surgiram as primeiras favelas.

Violência maior ocorreu em 1897, no sertão da Bahia. Em um contexto de crise econômica, desemprego crônico e secas frequentes, uma grave crise social fez dezenas de milhares de sertanejos que viviam em condições muito precárias e instáveis migrarem para Canudos, cidadela liderada por Antônio Conselheiro, atraídos pela promessa de “salvação” e pela organização comunitária. A exclusão econômica e social não era vista pelo poder público estadual como problema, mas a desobediência não podia ser tolerada e a insubordinação precisava ser reprimida exemplarmente. Então, Canudos foi destruída – sem piedade – pelo exército do governo brasileiro, e o problema deixou de existir...

Nas primeiras décadas do século XX, os governantes continuavam agindo como déspotas, sem se importarem com as condições de vida da população e reprimindo seus protestos contra os serviços públicos – como no episódio da “revolta da vacina” no Rio de Janeiro, em 1904. E, em geral, viam as greves operárias como ameaça à ordem instituída, que deveria ser combatida pela polícia (Behring & Boschetti, 2009).<sup>4</sup>

Em discurso proferido em 20 de março de 1919, Rui Barbosa (2010) já explicava que a questão social deveria ser entendida como uma questão política no Brasil, sendo necessário promover uma segunda emancipação dos trabalhadores negros, melhorar as condições de moradia da classe operária, reformar a Constituição Federal para harmonizar a relação entre capital e trabalho e para instaurar uma “democracia social” no País. Era o discurso de um liberal democrata e progressista contra o conservadorismo liberal da elite.

Na década de 1920 as tensões sociais se ampliaram. O governo Artur Bernardes foi marcado pelo uso do “estado de sítio”. Em 1927, o governo Washington Luís decretou a “Lei celerada”, que restringia o direito de reunião e a liberdade de imprensa e permitia ao governo fechar entidades que convocassem ou apoiassem publicamente greves ou protestos coletivos. O intuito era combater os chamados “delitos ideológicos”, disciplinar os sindicatos e reprimir o anarquismo, o comunismo e o “tenentismo”. Esse autoritarismo com fachada de liberalismo não poderia contemplar a garantia de direitos sociais.

A mudança no modo de lidar com a questão social veio após os desdobramentos da Revolução de 1930, o abandono das políticas liberais e as mudanças institucionais estabelecidas pelo Estado Novo. A legitimidade do governo passou a ser construída por um discurso que enfatizava a responsabilidade do Estado no atendimento de reivindicações dos trabalhadores. Conforme explica Ângela de Castro Gomes (1982, p. 121):

Se todos os governos do pré-30 não reconheciam a prioridade da questão social no Brasil, era justamente porque encaravam o problema da pobreza como inevitável e até funcional à ordem socioeconômica. Mas tal perspectiva precisava ser radicalmente transformada, uma vez que cumpria dar ao homem brasileiro uma situação digna de vida. A grande finalidade da obra revolucionária era justamente a de enfrentar este estado de constante necessidade em que vivia o povo brasileiro, estado desumanizador que identificava o trabalho como um apanágio da pobreza. Na verdade, o “trabalho” e a pobreza precisavam dar entrada na cena política brasileira, e era justamente este o esforço do novo Estado Nacional. Portanto, a concretização do ideal de justiça social que orientava o projeto político do Estado Nacional tinha como ponto de partida um dado muito simples da realidade do país: o reconhecimento da existência de uma questão social e a compreensão de sua natureza específica. A objetividade deste dado não devia, contudo, esconder ou minimizar sua importância política.

---

<sup>4</sup> Entre 1917 e 1919, houve greves nas principais cidades do País. Em julho de 1917, foi realizada na cidade de São Paulo a primeira greve geral no Brasil, iniciada por operárias da indústria têxtil e comerciários (depois houve a adesão de outras categorias). Os grevistas exigiam aumento de salário, proibição do trabalho feminino à noite, redução da jornada de trabalho e proibição do trabalho infantil. A paralisação durou 30 dias e forçou as empresas a negociarem um acordo.

Nas décadas seguintes, conforme avançavam a industrialização e a urbanização, a questão social se modificava gradualmente, refletindo o surgimento de modernas modalidades de privação e exclusão social, novas facetas da pobreza (rural e urbana) e novas visões sobre quais são as necessidades básicas da população. Segundo Ianni (1989, p. 147), “[...] em perspectiva histórica, a sociedade em movimento se apresenta como uma vasta fábrica das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social”. Também é importante mencionar que, ao longo do século XX, foram se modificando o escopo das políticas sociais e os métodos adotados nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) para atenuar a pobreza e atender as principais demandas sociais.

Durante a era Vargas (1930-1954) esboçou-se um projeto de desenvolvimento nacional que pretendia promover a inclusão social de parcela da população por meio da geração de empregos, da elevação do piso salarial e da garantia de direitos para os empregados com carteira de trabalho. Também devem ser destacados o início do combate ao analfabetismo e a proposta de ensino primário obrigatório e gratuito nas escolas públicas. Em complemento, a proteção social oferecida a grupos vulneráveis não cobertos pela legislação trabalhista foi orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público (Cardoso Jr. & Jaccoud, 2005).

O Estado Novo organizou a sua atuação no campo da assistência social de forma pioneira, combinando políticas públicas com a filantropia da sociedade civil: de um lado, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>5</sup> em 1938 e da Legião Brasileira da Assistência (LBA) em 1942; de outro, o nascimento do Serviço Social, cujas escolas foram implantadas sob a coordenação da Igreja Católica. Formou-se uma rede de ajuda e assistência aos pobres com apoio do Poder Executivo, mas sua responsabilidade nesse campo era limitada.

A questão social voltou às páginas dos jornais no segundo governo Vargas, em razão da insatisfação popular com a inflação. A elevação do custo de vida havia iniciado no governo Dutra, que congelou o salário mínimo entre 1946 e 1951. Embora Getúlio tenha reposto o valor do salário mínimo em 1952, a inflação continuou prejudicando as famílias em geral. Em 18 de março de 1953, cerca de 60 mil pessoas participaram da marcha da “Panela Vazia”, em São Paulo, contra os “salários de fome” pagos por grandes empresas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.” (Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, Art. 1º).

<sup>6</sup> Em 26 de março de 1953, trabalhadores têxteis e metalúrgicos (depois, também marceneiros, gráficos e vidraceiros) anunciaram uma greve geral exigindo aumentos salariais e ações do governo para combater a pobreza. A “Greve dos 300 mil” foi encerrada em 23 de abril, com acordo costurado pelo Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. Em seguida, muitos grevistas foram demitidos.

No final dos anos 1950, começaram a aparecer militâncias políticas formadas por trabalhadores rurais, como as Ligas Camponesas no Nordeste, que contestavam a grande desigualdade social provocada pela concentração fundiária no Brasil e tentavam pressionar o governo federal para a realização de uma ampla reforma agrária no País. Esses movimentos populares ganharam força quando João Goulart assumiu a Presidência da República, em 1961. Mas o Estatuto da Terra, promulgado em 1964, e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado em seguida, foram desfigurados após o golpe militar. A nova estratégia adotada buscou a modernização da produção agrícola e não se preocupou em evitar o êxodo rural, que se intensificou na década seguinte.<sup>7</sup>

A questão social nos centros urbanos estava entrelaçada com a questão agrária no campo (Barbosa de Oliveira & Henrique, 1990, p. 27):

A dominância da grande propriedade; o processo de modernização impulsionado pela ação do governo, que aumenta a produtividade do trabalho e reduz a capacidade de absorção de mão-de-obra nas áreas de fronteira; a sobrevivência, em certas áreas, do latifúndio tradicional; a própria desarticulação das relações latifúndio-minifúndio; a pobreza das massas rurais; a superexploração; a proibição dos sindicatos; a ausência de políticas sociais no campo – todos esses fatores resultaram em um êxodo rural espantoso. [...] Entretanto, apesar do dinamismo da geração de empregos, a velocidade do processo de migração despejou nas cidades um contingente de população que não pode ser totalmente absorvido no mercado de trabalho formal capitalista. Assim, acumulam-se nas cidades grandes massas de “população excedente”, que se defende recebendo migalhas da renda gerada no núcleo capitalista.

O modo como a pobreza crônica foi reproduzida e reconfigurada no período do regime militar pode ser atribuída à combinação de três intervenções do Estado brasileiro: a maneira como foi encaminhada a questão agrária (favorecendo os grandes proprietários e reforçando a concentração fundiária); as políticas adotadas para conter pressões salariais (em especial, a desvalorização do salário mínimo e a repressão à ação sindical); e a natureza limitada e compensatória das políticas sociais (marcadas por focalização e assistencialismo). O projeto de modernização econômica do regime militar foi conduzido por um Estado conservador na política social, dominado por interesses privados e por uma coalisão de classes que excluiu a presença de camadas populares (Barbosa de Oliveira & Henrique, 1990). Portanto, o modo como a questão social foi tratada na época permite entendê-la como produto de um “capitalismo selvagem”, no qual o comando autoritário do governo federal foi decisivo para reproduzir cotidianamente uma profunda desigualdade na sociedade brasileira (Henrique, 1999).

Mas, para legitimar o regime militar, o discurso do governo buscava convencer a população de que as políticas sociais deveriam ser assistencialistas e clientelistas, com forte conteúdo filantrópico e, assim, não precisavam estar assentadas em instituições democráticas (Fleury, 1994, p. 211):

---

<sup>7</sup> Entre 1968 e 1980, as propriedades rurais substituíram trabalhadores permanentes por temporários ou “volantes”, que tinham salários baixíssimos e longas jornadas diárias (Kageyama, 1986).

Em resumo, podemos afirmar que as reformas levadas a cabo pelos governos militares, no regime autoritário-burocrático, caracterizaram-se pela tentativa de exclusão do processo decisório das políticas sociais das forças mobilizadas em torno da questão social durante o período populista, de forma a eliminar o jogo político da barganha e pressão exercidas pelas categorias de trabalhadoras e intermediadas pelas organizações sindicais e pelos partidos políticos. A despolitização da questão social correspondeu, ao mesmo tempo, ao fortalecimento das estruturas burocráticas do executivo, à valorização da tecnoburocracia e das medidas racionalizadoras, levadas a cabo em um contexto de supressão da cidadania política e eliminação dos canais de representação e organização das demandas sociais.

A ordem social foi garantida à força pela repressão aos movimentos sociais. A mobilidade social ascendente propiciada pelo “milagre econômico” (1968-1973) também ajudou a reduzir as tensões sociais produzidas pelo crescimento das desigualdades. A partir de 1978, porém, começaram a surgir manifestações populares reclamando das condições de trabalho e do custo de vida. Por exemplo, o “Movimento contra a Carestia” protestava contra as políticas econômicas e sociais da ditadura militar que provocaram o arrocho salarial e permitiam a inflação (devido à insuficiente oferta de alimentos e de produtos essenciais).<sup>8</sup> No mesmo ano, começaram as greves de operários da região do ABC paulista. Em 1979, em um contexto de “distensão política”, o movimento grevista foi bem-sucedido<sup>9</sup> e deu origem a um “novo sindicalismo”, que não ficou restrito ao estado de São Paulo e motivou a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983. Mas, em 1980, o regime militar voltou a reprimir intensamente as greves (Antunes, 1988).

O desenvolvimento econômico aprofundou a distinção entre diferentes ordens de problemas causadores da questão social no Brasil (Tavares, 2024). Havia uma imensa miséria rural, uma crescente população urbana marginalizada e a vulnerabilidade da força de trabalho integrada aos circuitos de valorização do capital. A pobreza extrema e a marginalidade social podiam ser explicadas pelo atraso econômico e pela concentração do poder político, ao passo que a pobreza de empregados com carteira de trabalho assinada derivava das características de um processo de industrialização tardia e periférica.

---

<sup>8</sup> O Movimento era composto por mulheres humildes da periferia com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, sob a liderança do então cardeal arcebispo de São Paulo dom Paulo Evaristo Arns. Em 27 de agosto de 1978, houve a entrega simbólica de um abaixo-assinado na Praça da Sé, em São Paulo, contendo 1,3 milhões de assinaturas. As reivindicações eram: congelamento de preços, aumento de salários, mais creches e escolas para as crianças nas periferias. O ato reuniu cerca de 20 mil pessoas, atraindo políticos de oposição ao regime militar, assim como religiosos e artistas.

<sup>9</sup> Em março de 1979, o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo convocou uma greve geral, reivindicando aumento salarial (com reposição das perdas causadas pela inflação), reajustes salariais trimestrais, piso salarial para a categoria, jornada de 40 horas semanais e estabilidade no emprego para os delegados sindicais. Embora a greve tenha sido julgada ilegal pelo Tribunal Regional do Trabalho, a greve teve grande adesão e o movimento se fortaleceu. Na comemoração do 1º de Maio, um ato público reuniu 130 mil operários. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) foi obrigada a negociar um acordo histórico com o Sindicato.

A crise da dívida externa agravou a vulnerabilidade social no País.<sup>10</sup> Em 1983, a recessão econômica ampliou o contingente de desempregados e de subocupados nos grandes centros urbanos, ao passo que a inflação comprometia o poder de compra dos salários e empobrecia as famílias. Celso Furtado (1983, p. 93) alertou: “Vivemos atualmente uma dessas fases da História em que o grau de incerteza com respeito ao futuro passa a cota de tolerância, pondo em risco a coesão social e tornando particularmente difícil a tarefa de governar.”

A questão agrária foi recolocada no debate político naquela conjuntura recessiva, levando à fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), em 1984, que se autodefiniu como um movimento social autônomo, formado por trabalhadores e trabalhadoras rurais, com o propósito de pressionar o governo para a realização de uma ampla reforma agrária, alinhada com um projeto popular para o Brasil (Martins, 2000). É importante notar que, nessa época, estava em andamento um processo de abertura política em direção à redemocratização, que possibilitou o surgimento de movimentos sociais que haviam sido duramente reprimidos nas décadas anteriores pela ditadura. Após o fim do regime militar, o governo Sarney se comprometeu com o “resgate da dívida social” e, entre outras iniciativas, chegou a elaborar um Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), mas esse plano ficou no papel, tendo em vista as forças contrárias à reforma agrária.

Com a redemocratização, a questão social emergiu na Nova República como “problema, reivindicação e luta” (Souza, 1987), isto é, foi inserida como prioridade na agenda do governo em razão dos comícios e das manifestações de massa, que incluem uma gama de atores sociais (sindicalistas, líderes comunitários, autoridades religiosas, representantes de movimentos em defesa dos negros, das mulheres, dos indígenas, do meio ambiente). De acordo com Herbert de Souza (1987, p. 27):

Na medida em que os movimentos sociais se desenvolvem e a economia não consegue responder às demandas da sociedade, a questão social, no Brasil, adquire um contorno maior e se apresenta sob múltiplas formas e nomes: a questão operária, a pobreza no campo, a reforma agrária, as favelas, a população de baixa renda, a concentração da renda, as endemias, a fome, o desemprego, o subemprego, o êxodo rural, a violência nas cidades e no campo. Pouco a pouco o social define sua própria geografia, sempre separada, porém, do continente da economia e da política, sempre como algo externo e acidental ao desenvolvimento da sociedade.

Na segunda metade da década, a hiperinflação se tornou a principal causa de empobrecimento da população, em um contexto de estagnação econômica.<sup>11</sup> A estrutura social

---

<sup>10</sup> O agravamento da questão social foi uma das motivações do documento “Esperança e mudança” (Partido do Movimento Democrático Brasileiro [PMDB], 1982). Sobre a agenda de políticas e reformas propostas pelo PMDB nos anos 1980, sob a liderança de Ulysses Guimarães, ver Gimenez (2018).

<sup>11</sup> O aumento da pobreza monetária causado pela hiperinflação provocou um crescimento expressivo da insegurança alimentar e da desnutrição crônica na infância, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que precisavam ser enfrentados por uma combinação de políticas públicas no curto, médio e longo prazo (Hoffmann, 1995).

foi marcada por mobilidade social descendente. Entre 1981 e 1989, a proporção de pessoas classificadas como “miseráveis” aumentou de 16,6% para 23,9%; a de “pobres” teve pequena redução, de 25,1% para 23,5%; a de “baixa classe média” diminuiu de 36,1% para 28,0%; a proporção de “média classe média” não se alterou (13%); mas a de “alta classe média” teve pequeno aumento, de 8,3% para 10,5% (Quadros, 2019).

É necessário ressaltar a benéfica ruptura institucional ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou os direitos sociais a um patamar superior, em conformidade com o paradigma da universalidade dos direitos humanos fundamentais. A centralidade conferida ao enfrentamento da questão social foi realçada por Maria Victoria Benevides (2001, p. 7):

Nossa Carta Magna reflete, assim, uma feliz combinação de direitos humanos e de direitos do cidadão, de tal sorte que lutar pela cidadania democrática e enfrentar a questão social no Brasil praticamente se confunde com a luta pelos direitos humanos – ambos entendidos como resultado de uma longa história de lutas sociais e de reconhecimento, ético e político, da dignidade intrínseca de todo ser humano, independentemente de quaisquer distinções.

Os critérios para a delimitação da questão social foram reformulados. Contudo, na década de 1990, a adoção de um receituário neoliberal na definição da política econômica e as limitações no financiamento das políticas sociais frearam os avanços para a garantia dos direitos sociais para todos (Henrique, 1998; Fagnani, 2005). O Plano Real (lançado em 1994) venceu a hiperinflação e contribuiu para melhorar as condições de vida da população de baixa renda, mas a deterioração do mercado de trabalho na segunda metade da década manteve parcela da população abaixo da linha de pobreza (Rocha, 2000) e realimentou a insegurança social. Nesse contexto, pobreza multidimensional e formas de exclusão social continuaram como expressões da velha questão social no Brasil, ainda que esta tenha ganhado novas nuances e particularidades (Yazbek, 2001; Santos, 2010).

Em meio ao discurso da modernização econômica foi introduzida a ideia de que era preciso fazer uma reforma administrativa do Estado e tornar suas políticas mais eficientes. Mas a atuação do governo Fernando Henrique Cardoso na área social teve resultados limitados – apesar de ter impulsionado a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), implantado o programa de reforma agrária e introduzido programas focalizados de transferência de renda para famílias carentes – porque a política econômica produzia estragos recorrentes. Em um cenário de desemprego estrutural, proliferação de ocupações informais de baixa remuneração, exacerbação da concorrência individual e prioridade para políticas públicas compensatórias, a dificuldade de criar e manter laços de solidariedade voltou a colocar em perigo a frágil coesão social (Proni & Henrique, 2003).

Apesar dos esforços liderados por Ulysses Guimarães no sentido de consagrar os direitos sociais na Constituição de 1988, aquele projeto de desenvolvimento nacional assentado em reformas econômicas e sociais foi bloqueado. O enfrentamento da questão social ficou

condicionado aos limites impostos pelo padrão de baixo crescimento econômico, pela falta de dinamismo no mercado de trabalho, pela estreita base de financiamento do Estado e pelo alcance restrito das políticas públicas. Aliás, foi nesse contexto que a intervenção social do “terceiro setor” passou a ser vista – em círculos neoliberais – como alternativa viável para identificar grupos vulneráveis específicos, pulverizar as demandas da sociedade por ações compensatórias e despolitizar a questão social (Montaño, 2002).

Na interpretação de Ricardo Paes de Barros e outros (2001), a principal causa da pobreza no País, ao final dos anos 1990, era o enorme grau de desigualdade na distribuição de renda, que se mantinha estável, mesmo após o Plano Real. Eles argumentavam que o Brasil “não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres”; e que “para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade” (Barros et al., 2001, pp. 23-24). O problema – não explicitado pelos autores – era o fato de o modelo de crescimento econômico adotado no governo FHC ser excludente, ou melhor, manter parcela expressiva da população em uma situação de exclusão social. Para eles, a solução mais indicada era combater a desigualdade por meio de políticas redistributivas (as quais podem ser estruturais ou compensatórias) para que fosse possível “enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social” (Ibidem, p. 23). Certamente, estavam se referindo a um conceito estreito de justiça social, que não assegura os direitos sociais da Constituição Federal. E tentavam controlar a narrativa sobre quais são os públicos-alvos prioritários e a necessidade de redirecionar o gasto social.

Conforme argumenta Denis Maracci Gimenez (2007), a questão social pode ser entendida como uma síntese de tensões que emanam do tipo de organização econômica e social estabelecido, determinadas historicamente por forças políticas que instauram certos padrões normativos, os quais podem ser mais ou menos integradores, mais ou menos generosos, mais ou menos frágeis. Nesse sentido, a agenda social adotada pelo governo federal na década de 1990, baseada em um padrão normativo de cunho neoliberal, delimitou as prioridades, o público-alvo e o modo clientelista de atendimento das distintas demandas sociais.<sup>12</sup> Ele complementa (Gimenez, 2007, p. 8):

Tal delimitação da questão social responde, em última instância, à natureza e aos resultados do projeto econômico de integração à ordem global, hegemônico no Brasil desde os anos 90. Na medida em que a ordem liberal não devolveu ao país o dinamismo de sua economia, as possibilidades materiais oferecidas por esse novo padrão de organização econômica são estreitas e, dessa forma, incompatíveis com o enfrentamento das velhas e das novas questões que permeiam o quadro social do país. O estreitamento das possibilidades materiais dado pelo baixo crescimento é um elemento fundamental para a compreensão do processo de rebaixamento das aspirações e dos padrões normativos referentes à questão social no Brasil.

---

<sup>12</sup> Contra esse modelo, em 1997 foi fundado o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), um novo ator social de origem popular, que passou a atuar politicamente em defesa do direito à moradia e a reivindicar políticas de desenvolvimento urbano para a diminuição da desigualdade social.

Radicalizando o argumento, do ponto de vista das políticas públicas, pode-se dizer que houve um “processo de reconversão da questão social no Brasil no contexto do projeto neoliberal” (Ivo, 2004, p. 57). Nessa visão crítica, o principal problema foi a despolitização da questão social na década de 1990, uma vez que as políticas sociais focalizadas acabavam dissociando a proteção aos grupos mais vulneráveis da garantia dos direitos sociais inscritos na Constituição. Em vez de promover a inclusão social de forma universal e de inserir a proteção como instrumento de produção de justiça social, a ação do governo federal ficou centrada nos efeitos excludentes do desemprego, com programas destinados a mitigar as privações das famílias mais pobres (ou quase-pobres), portanto, sem enfrentar as causas das enormes desigualdades sociais.

### 3. A questão social no Brasil contemporâneo

Quando Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em 2003, havia uma grande expectativa de mudança na forma como o governo tratava a questão social. A elevada concentração de renda, o desemprego estrutural e o acúmulo de problemas sociais (nos grandes centros urbanos, mas também nas cidades de pequeno e médio porte e nas áreas rurais) eram vistos como características perenes do subdesenvolvimento. A gravidade da situação, naquele momento, pode ser constatada em um trecho de uma longa entrevista concedida por Celso Furtado (Nunes, 2003, pp. 12-14):

É necessário criar empregos que permitam uma inserção social plena. O que ocorreu no Brasil foi a criação de uma enorme massa de subempregados. Este é o fenômeno das cidades brasileiras de hoje, sendo a cidade de São Paulo o exemplo conspícuo, com quase vinte por cento de sua população sem emprego. [...] O declínio da população rural e do emprego no campo não teve como contrapartida a criação de empregos urbanos. O resultado foi que o Brasil terminou o Século XX com esse bolsão enorme de desempregados e subempregados urbanos. [...]

A parte da população que não participa dos benefícios do desenvolvimento é tão grande que este passa a ser um dos principais problemas, senão o prioritário, de quem governa o Brasil. [...]

Esse é o problema a ser enfrentado, a ser discutido pelos governantes [o impacto do modelo atual de desenvolvimento sobre o meio ambiente, a estrutura agrária e o mercado de trabalho]. O governo que não enfrentá-lo de verdade terá falhado na política de desenvolvimento. Desenvolvimento no Brasil, hoje em dia, é essencialmente solucionar o problema social. Este é o desenvolvimento sustentável.

Na interpretação de Furtado (2002), o combate à pobreza e às principais carências sociais (fome endêmica, habitação inadequada, escolaridade insuficiente) não poderia ser feito apenas por meio de políticas redistributivas (que certamente são necessárias), uma vez que eram necessárias políticas de desenvolvimento regional capazes de alterar estruturalmente os mercados de trabalho em áreas subdesenvolvidas, políticas sociais capazes de oferecer proteção social e aprimorar as capacidades individuais e coletivas, assim como políticas destinadas a

desconcentrar a propriedade e a renda, com destaque para uma reforma no sistema tributário (marcadamente regressivo). Para realmente transformar a realidade nacional, seria preciso ter um compromisso político duradouro com outro modelo de desenvolvimento.

É importante notar que os programas de transferência de renda se tornaram muito relevantes no conjunto das políticas sociais, no início do século XXI,<sup>13</sup> ainda que naquele momento o volume de recursos destinados a esses programas fosse insuficiente. A mudança de mentalidade em relação a esses programas, que passaram a ser entendidos como requisito complementar e necessário para a efetivação da cidadania, foi registrada em 2002 pelo então senador Eduardo Suplicy (2013, pp. 205-206):

Em seu depoimento à Comissão Mista do Congresso Nacional sobre pobreza, em dezembro de 2000, Celso Furtado demonstra haver capitado exatamente o sentido da renda de cidadania, quando afirmava que o conceito de trabalho vai mudar, e que "todo homem tem direito a uma renda, uma inserção social positiva". E que: "Esse é problema mais importante para definir esse projeto para o futuro: como hoje em dia modificar o conceito de trabalho e de renda e admitir que toda a população, todo homem que nasce em uma sociedade, merece a solidariedade de todos os membros dessa sociedade."

Maria da Conceição Tavares tem salientado, em muitas reuniões dos economistas do PT e convidados, que o conceito de renda básica deve ser defendido sob uma perspectiva que todas as sociedades precisarão ter. É importante que seja compatibilizado com os recursos existentes, e tratado como um instrumento que complementar os demais, para a erradicação da pobreza. Certamente constitui um dos elementos importantes de política econômica, ao lado da universalização do direito à educação e assistência à saúde pública, da realização da reforma agrária, da capilarização do crédito, do estímulo às formas cooperativas de produção, da maior interação entre empresários e trabalhadores em todas as unidades produtivas. A implantação dessas medidas será bem-sucedida à medida em que elas forem compreendidas pela população e pelos movimentos sociais.

Entre 2003 e 2014, vários esforços foram realizados para eliminar a miséria e equacionar a questão social no Brasil. A evolução positiva do mercado de trabalho – redução gradual do desemprego e da informalidade e aumento progressivo do salário mínimo – foi essencial para que milhões de famílias alcançassem uma renda per capita superior à linha de pobreza<sup>14</sup> (IBGE, 2015). Em complemento, devem ser mencionadas a criação do Programa Fome Zero em 2003, a implantação do Programa Bolsa Família em 2004 e a criação do Sistema

---

<sup>13</sup> Os primeiros programas de transferência de renda para famílias pobres foram criados em 1995: no Distrito Federal, o Bolsa Familiar para a Educação ("Bolsa Escola"); em Campinas e Ribeirão Preto, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Em 2001 e 2002, o governo federal criou os programas Bolsa-Escola (Ministério da Educação), Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde) e Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia), que posteriormente foram substituídos pelo Programa Bolsa Família por meio da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Fonseca & Roquete, 2005).

<sup>14</sup> A proporção de pessoas residentes em domicílios com renda domiciliar per capita até ½ salário mínimo diminuiu de 30,5% em 2004 para 24,9% em 2014; e a proporção com renda até ¼ salário mínimo foi reduzida de 11,3% para 7,9% nesse período (IBGE, 2015, gráfico 5.5). A redução da pobreza extrema foi maior quando considerada a proporção da população vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia (valores para dez. 2011): caiu de 12,4% em 2004 para 3,9% em 2014.

Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. O SUAS definiu diretrizes claras para orientar e coordenar diferentes ações assistenciais executadas nos municípios brasileiros, combinando programas de transferência de renda para famílias muito pobres (Bolsa Família) e para pessoas muito vulneráveis (Benefício de Prestação Continuada – BPC) com serviços socioassistenciais (como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI). De fato, desde o governo Lula, a assistência social se tornou uma política pública no sentido mais substantivo do termo (Yazbek, 2012; Sposati, Cortes, & Coelho, 2013). Além disso, é fundamental frisar a tentativa de atuar de modo efetivo na promoção da igualdade racial por meio de ações afirmativas (Jaccoud, Silva, Rosa, & Luiz, 2009).

Porém, a estratégia de enfrentamento da questão social adotada no início do governo Lula foi criticada pela ênfase excessiva no assistencialismo e na capacitação individual e pela aposta no “empreendedorismo” (Werneck Vianna, 2011, pp. 26 e 29):

No Brasil, essa estratégia de enfrentamento da questão social norteia vários programas federais – o Proger, o Proger-Jovem Empreendedor, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens) – e outros tantos programas estaduais e municipais. A criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego, denota a importância atribuída à estratégia como “forma de combate à pobreza”. Além de apresentada de maneira recorrente como a política social destinada a promover a inclusão social de certos grupos, a estratégia do empreendedorismo é vista quase como decorrência natural das mudanças que acontecem na realidade. [...]

Induzidos a frequentar cursos nos quais aprendem a pescar – e a usar o microcrédito para comprar o anzol –, ganham autoestima; requisitados a participar (de conselhos e atividades comunitárias), auferem os dividendos do capital social. Nessa chave, faz sentido o uso frequente da terminologia da inclusão, substitutiva, por exemplo, da integração e, sobretudo, da exploração. Incluído não é – como postulariam teorias rivais – o cidadão portador de direitos civis, políticos e sociais; é o produtor/consumidor de mercadorias, ainda que a mercadoria seja de baixa qualidade. A marca da “inclusão” deixa de ser o vínculo empregatício e passa a ser o CPF que habilita o indivíduo a transitar numa instituição bancária, ainda que seja um banco só para pobres.

Por outro lado, foram cruciais as políticas adotadas a partir de 2003 destinadas a combater a pobreza rural: o forte impulso nas operações de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – para garantir segurança alimentar por meio da compra e doação de alimentos produzidos por agricultores familiares – e o Programa Luz para Todos. Em paralelo, entre 2003 e 2010, o Programa de Reforma Agrária alcançou um total de 614.088 famílias beneficiadas (com assentamentos e principalmente com regularização fundiária).<sup>15</sup>

O governo Dilma consolidou o entendimento de que a proteção social no Brasil deveria ser estruturada em três pilares (Jaccoud, 2013): as políticas sociais de caráter

---

<sup>15</sup> Sobre os limites e posterior esvaziamento da reforma agrária, tendo como pano de fundo a evolução e atualidade da luta camponesa no Brasil, ver Cabral (2022).

universal; a garantia de renda para famílias em situação de extrema pobreza; e os diversos programas focalizados para atender públicos específicos. Já no início, em 2011, foi lançado o programa Brasil sem Miséria, com o objetivo de ampliar os benefícios do Bolsa Família. O enfrentamento da questão social deveria se basear em um sistema abrangente e eficaz, que dispusesse de volume significativo de recursos financeiros, envolvesse um número expressivo de funcionários públicos e fosse regulado por normas institucionais.<sup>16</sup> Assim, até 2014, avanços significativos foram obtidos em algumas frentes, em especial na redução da pobreza crônica e na melhoria de indicadores sociais básicos (Campello & Falcão, 2014).

Aquele período de crescimento econômico com inclusão social – interrompido brevemente pela recessão entre o último trimestre de 2008 e meados de 2009 – resultou em mobilidade social ascendente. A estrutura social brasileira se alterou entre 2004 e 2014: a proporção de pessoas classificadas como “miseráveis” diminuiu de 22,9% para 6,3% e a de “pobres” se reduziu de 30,2% para 22,4%; inversamente, a proporção de “baixa classe média” aumentou de 28,6% para 44,5%, a de “média classe média” aumentou de 10,0% para 14,3% e a de “alta classe média” aumentou de 6,2% para 8,8% (Quadros, 2019). Note-se que a eficácia da estratégia de redução de privações e de vulnerabilidades sociais pressupunha um elevado ritmo de crescimento econômico e que a política social tivesse sinergia com a política de valorização continuada do salário mínimo e a expressiva geração de empregos formais (que inclusive ampliava a base de contribuição previdenciária).

Embora as condições de vida da população mais pobre estivessem melhorando, parcelas expressivas das famílias da classe média tradicional e do “novo proletariado” (em especial, trabalhadores que conseguiram emprego com carteira assinada, mas com baixa remuneração e alta rotatividade, principalmente entre os jovens) estavam frustradas com o aumento da inflação e com a dificuldade de transitar para um padrão de consumo mais elevado (Singer, 2013). As surpreendentes manifestações que levaram milhões de pessoas às ruas em junho de 2013 marcaram uma inflexão acentuada no debate político nacional (Nobre, 2022). O movimento de insatisfação na sociedade começou com protestos contra o aumento de vinte centavos na tarifa de transporte público em São Paulo, mas outras demandas rapidamente ganharam visibilidade em atos de grande dimensão espalhados pelo País. A crítica aos gastos governamentais com a preparação para a Copa do Mundo de Futebol (2014) impulsionou uma pauta ampla – não unitária – de reivindicações populares: exigiam transporte, hospital e escola de qualidade (“padrão FIFA”), combate à corrupção e redução de impostos.

Muitos avanços nos indicadores sociais foram revertidos a partir da profunda recessão econômica de 2015-2016, o que fez diminuir a base social de apoio ao governo. A austeridade fiscal adotada no início do segundo mandato de Dilma impôs a contenção de gastos na área social em um momento de contração dos investimentos públicos e privados,

---

<sup>16</sup> Ademais, a Emenda Constitucional 72/2013 estabeleceu a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.

em um contexto internacional desfavorável. Em paralelo, a “Operação Lava Jato” foi usada para direcionar a opinião pública contra o Partido dos Trabalhadores (PT) e criar um ambiente insustentável, que ajudou a preparar o golpe jurídico-parlamentar contra a Presidente Dilma. O documento *Uma ponte para o futuro* (PMDB, 2015) – divulgado pelo então vice-presidente Michel Temer em 29 de outubro de 2015, pouco antes da abertura do processo de *impeachment*, em 2 de dezembro – apresentou a agenda de políticas e reformas que seriam adotadas pelo governo federal a partir do ano seguinte (Cavalcanti & Venerio, 2017). Estava então anunciado “o fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil” (Fagnani, 2017), uma vez que sepultava o compromisso com o combate às desigualdades sociais e com a universalização dos direitos sociais. De fato, a estratégia reproduzia o receituário neoliberal “puro sangue”, o que podia ser constatado a) na defesa explícita da reforma da Previdência Social (para conter o rombo crescente no orçamento da União) e da reforma trabalhista (para diminuir o custo salarial das empresas) e b) na proposta implícita de redução da amplitude da questão social, redefinindo as obrigações do Estado nesse campo, com prioridade a políticas de baixo custo *per capita* destinadas aos segmentos mais vulneráveis da população.

Uma das críticas ao modelo de política social predominante naquela época se refere ao espaço aberto para a expansão do setor privado na oferta de serviços, como é o caso dos planos de saúde e da previdência complementar. O mais grave, desse ponto de vista, é que o gasto público na área social foi essencial para estimular tal expansão, como exemplificam os modos de operação do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Aparentemente, os governos Lula e Dilma sequer tentaram resistir à influência da financeirização sobre a política social, em especial nas áreas da saúde, da educação superior e da previdência; porém, essa influência ganhou mais força no governo Temer (Lavinias & Gentil, 2018). Para induzir as famílias de classe média a buscarem alternativas no mercado, é preciso conter o gasto social, aumentar as filas de espera e rebaixar a qualidade das políticas sociais universais e gratuitas.

Em consequência da precarização do mercado de trabalho e do gradual desmonte de várias políticas sociais,<sup>17</sup> voltou a aumentar a parcela da população exposta a carências ou privações severas e a situações de alta vulnerabilidade social. Conforme estudo do IBGE (2023), em 2017-2018, 63,8% da população brasileira apresentavam algum tipo de vulnerabilidade (situações que causam perdas na qualidade de vida) e 22,3% tinham algum grau de pobreza não monetária (situações nas quais essas perdas na qualidade de vida são expressivas). A pobreza multidimensional era maior no Norte e no Nordeste, em especial nas áreas rurais,

---

<sup>17</sup> Por exemplo, o programa de reforma agrária foi quase abandonado. Uma das primeiras intervenções do governo Temer foi a “medida provisória da grilagem de terras” (MP 759/2016), que flexibilizou e reduziu condicionantes do Programa Terra Legal, possibilitou a desapropriação em dinheiro (o que tornou a terra um ativo financeiro atrativo) e transformou o Incra em balcão de compra e venda de terras (pôs no mercado quase 80% das terras de assentamentos criados pós-1985). Desde então, portanto, criou-se um estímulo à reconcentração fundiária no País, em um contexto de flexibilização da legislação ambiental e desfiguração da política de defesa do meio ambiente.

atingia com maior frequência as pessoas negras, era mais acentuada em domicílios onde a pessoa de referência tinha baixa escolaridade e era maior em domicílios com menor renda familiar per capita.<sup>18</sup>

Outra dimensão crucial da pobreza é a privação de patrimônio, consequência da persistência de elevada concentração da riqueza no País nas últimas décadas (e uma das causas da exclusão social). Por exemplo, os Censos Agropecuários do IBGE demonstram a elevadíssima concentração fundiária, com o índice de Gini da distribuição das terras sempre acima de 0,850. O índice teve leve redução entre 1985, 1995 e 2006 (0,857, 0,856 e 0,854), mas depois voltou a se elevar e atingiu 0,867 em 2017 (IBGE, 2020).<sup>19</sup>

Em adição, conforme estimativa da Oxfam Brasil (2017), em 2016, 74% de todo o patrimônio privado estavam concentrados nos 10% mais ricos (considerando “ativos” e “passivos” contábeis), enquanto os 50% menos favorecidos da população brasileira tinham apenas 3% do patrimônio computado. A concentração de riqueza era ainda maior quando se considera que o 1% mais rico detinha 48% do patrimônio, ao passo que os 20% mais pobres possuíam insignificante 0,1% desse total. Portanto, a concentração do estoque de riqueza patrimonial (do qual 32% eram ativos financeiros) tinha como contrapartida uma grande proporção de famílias patrimonialmente destituídas.<sup>20</sup> E, certamente, tal concentração foi produzida e reforçada pela desigualdade na apropriação dos fluxos de renda monetária.

Portanto, a questão social continuou enraizada no grave problema da privação de patrimônio pessoal, tanto no meio rural como no meio urbano. Certamente, o impacto desse tipo de privação nas condições de vida das famílias pobres pode ser muito diferente, dependendo de onde residem e das oportunidades de obtenção de trabalho e renda.

Ao final da década passada, em um cenário de estagnação econômica, o grau de vulnerabilidade variava bastante entre grupos populacionais e entre regiões do País (Serra, Maia, & Yalonetzky, 2023), uma vez que as desigualdades sociais e regionais eram mantidas ou ampliadas pelo baixo dinamismo do mercado de trabalho, pela contenção do gasto social

---

<sup>18</sup> O IBGE (2023) formulou um Índice de Pobreza Multidimensional Não Monetário (IPM-NM) e um Índice de Vulnerabilidade Multidimensional Não Monetário (IVM-NM) para serem aplicados à Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), selecionando 50 indicadores binários em seis dimensões: moradia, serviços de utilidade pública, educação, alimentação e saúde, acesso aos serviços financeiros e padrão de vida, transporte e lazer.

<sup>19</sup> Em 2017, a área somada das maiores propriedades privadas (mais de 2.500 hectares) correspondia a 32,8% da área total de imóveis rurais registrados, e outros 25,6% correspondiam à área das propriedades com mais de 500 ha até 2.500 ha. Desse modo, as grandes propriedades (mais de 500 ha) representavam 2,1% dos estabelecimentos rurais e concentravam 58,4% da área total, mas ocupavam apenas 9,1% dos trabalhadores rurais. Por outro lado, as pequenas propriedades (com até 50 ha) correspondiam a 81,4% dos estabelecimentos e detinham apenas 12,8% da área total, mas ocupavam 71,7% dos trabalhadores rurais. Note-se que persistiam as desigualdades regionais: o tamanho médio dos estabelecimentos era maior na região Centro-Oeste e menor no Nordeste.

<sup>20</sup> É importante esclarecer que é difícil mensurar o estoque de riqueza (ou “patrimônio líquido”) das famílias mais pobres, uma vez que não declaram seus bens nem suas dívidas para a Receita Federal.

e pela mudança na gestão das políticas sociais. A pobreza monetária persistia como a principal causa – mas não a única – da sobreposição crônica de carências.<sup>21</sup>

A questão social se agravou com a pandemia da Covid-19, que causou a morte de mais de 700 mil pessoas (200 mil em 2020; mais de 420 mil em 2021), colocou em evidência a grande vulnerabilidade social da maioria da população brasileira (principalmente das famílias mais pobres)<sup>22</sup> e explicitou as lacunas existentes em diversas políticas sociais, em especial na área da saúde. Segundo estudo do Banco Mundial (2022), as enormes desigualdades regionais ficaram mais evidentes, assim como as desigualdades raciais, pois a pandemia atingiu mais fortemente a “população afro-brasileira”. Em 2021, cerca de 20% dos brasileiros eram muito vulneráveis: tinham renda domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo e simultaneamente enfrentavam privações em outras dimensões (por exemplo, não tinham direito a licença médica, moravam em domicílios superlotados e não conseguiam completar o ensino fundamental).

Um retrato da crise social aguda em 2021 – marcada pela sobreposição inédita de problemas gravíssimos de saúde pública (que se generalizaram por causa do negacionismo induzido pelo governo Bolsonaro), enorme subutilização da força de trabalho e precarização das condições de trabalho – foi esboçado por Ricardo Antunes (2022, pp. 9-10):

Nossa classe trabalhadora, que começava a acreditar que o pior já passara, que padecera os maiores infortúnios de sua história, não podia imaginar o tamanho da regressão que a esperava. Como se não bastassem os vários séculos de escravização, persistente até os nossos dias como verdadeira praga. Como se não fossem suficientes os incontáveis massacres que se sucedem. As distintas formas de sujeição. Os morticínios que reaparecem cotidianamente nas comunidades das periferias, agredidas pela violência da polícia *de classe* e *de raça*. Como se tudo isso já não fosse mais do que suficiente, novas tragédias vêm se somar a essa histórica condição que mescla e intensifica *exploração*, *expropriação* e *espoliação*. Em plena era de expansão das tecnologias de informação e comunicação.

Nem bem a pandemia começou, a classe trabalhadora, especialmente em suas parcelas mais penalizadas, logo se tornou a “candidata número 1” à contaminação e à morte. A letalidade que sofreu, nos períodos mais duros da pandemia, revelou

---

<sup>21</sup> O estudo contemplou diversos métodos de mensuração da pobreza multidimensional no Brasil, com base na PNADC-2019, destacando as intersecções entre a pobreza monetária e a não monetária e ressaltando a sobreposição de carências nas dimensões estudadas. Dependendo do critério usado para delimitar a pobreza, a proporção de pessoas, famílias ou domicílios pode variar bastante. Em 2019, 4,1% da população tinham rendimento domiciliar per capita habitual abaixo do limite de extrema pobreza do Programa Bolsa Família (R\$ 89); mas essa porcentagem aumentava para 29,2% quando usado o limiar definido no Cadastro Único (RDPC de ½ salário mínimo, que equivalia a R\$ 499 em 2019). Por esse critério, a maior proporção de pobres pertencia ao Maranhão (58,5%) e a menor incidência de pobreza era registrada em Santa Catarina (10%). Naquele ano, 17,5% da população brasileira continuavam não atendidos no direito à moradia, pois tinham carência simultânea em habitação e infraestrutura básica (ao menos um tipo de privação em cada uma). Na dimensão relativa à educação, 9,9% apresentavam baixo nível de instrução (e/ou não frequentavam a escola) e simultaneamente estavam privados de acesso à internet (Serra, Maia, & Yalonetzky, 2023).

<sup>22</sup> A severa queda na renda familiar atingiu tanto as camadas pobres como parcelas da classe média, restringindo o consumo corrente de bens e serviços e afetando condições de moradia, transporte, escolas dos filhos, planos de saúde, opções de lazer, ou seja, causando uma deterioração nos padrões de vida (Quadros, 2023).

a preconceituosa preferência de classe, gênero, raça e etnia presente na expansão do vírus. Despossuída de quase tudo, a classe trabalhadora que labora na informalidade, em sua esmagadora maioria, não poderia fazer isolamento. Perderia sua única fonte de sobrevivência. [...]

E foi exatamente essa mesma *classe* que preencheu em maior quantidade as valas dos cemitérios das periferias, abertos diuturnamente durante as piores fases da pandemia.

Em 2022, a pandemia foi controlada pela vacinação em massa (tardia), mas a questão social ecoou na disputa eleitoral para a Presidência, pois mais da metade (58,7%) da população brasileira convivia com algum grau de insegurança alimentar – seja leve, moderada ou grave (fome). Estima-se que 33,1 milhões de pessoas estavam expostas à forma mais severa de insegurança alimentar, isto é, passavam fome com frequência (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar [PENSSAN], 2022).<sup>23</sup>

É importante dizer que, desde 2019, o governo Bolsonaro manteve uma agenda neoliberal de desregulamentação, buscou promover um populismo autoritário e voltou a tratar algumas facetas da questão social como ameaças à ordem econômica, que precisavam ser combatidas com a violência policial. A pandemia obrigou o governo federal a abandonar o discurso em defesa de austeridade e equilíbrio fiscal, mas o elevado gasto com programas de transferência de renda (o Auxílio Emergencial beneficiou 68 milhões de pessoas na pandemia da Covid-19) era visto como uma solução emergencial e transitória. Não havia o propósito de eliminar a pobreza multidimensional, nem preocupação com a desigualdade social. A intenção era retroceder no campo dos direitos sociais (e dos direitos humanos), estreitar o conceito de cidadania e ocultar a questão social. Segundo Sonia Fleury et al. (2024, pp. 300-301):

O recente processo de desmonte da burocracia pública e das políticas de proteção social empreendido pelo governo Jair Bolsonaro no Brasil reforça a ideia de que o compromisso entre o populismo autoritário e as reformas liberalizantes é estruturado para desconstruir direitos sociais e reverter expectativas democráticas.

A combinação de regras de austeridade constitucionalizada com o populismo autoritário de Bolsonaro foi a solução encontrada pelos setores conservadores da sociedade brasileira para a imposição de uma agenda de destruição de direitos e desdemocratização, sem subverter totalmente os procedimentos democráticos, reduzindo os custos de punição para comportamentos predatórios. [...]

O caráter autoritário do projeto de desmonte do Estado, da política e da democracia de Bolsonaro também se evidencia na eliminação das instâncias coletivas de participação social promovidas desde a redemocratização do Brasil, aliada ao aumento da violência policial e paramilitar contra os segmentos mais pobres e periféricos do País, validado pelo discurso de uma suposta política de segurança para a população, configurando o que Achille Mbembe denominou de “necropolítica”.

---

<sup>23</sup> Em 2021/2022, a desigualdade de acesso aos alimentos era maior em áreas rurais, onde 18,6% dos domicílios enfrentavam a fome em seu cotidiano. Em termos regionais, 25,7% das famílias residentes na região Norte passavam fome; no Nordeste, 21%; e no Sul, apenas 9,9%. A insegurança alimentar grave estava presente em 43% das famílias com renda per capita de até 1/4 do salário mínimo; e atingia mais as famílias em que a pessoa de referência (chefe) se denominava de cor preta ou parda. Os domicílios chefiados por mulheres negras apresentavam maior prevalência de insegurança alimentar severa (PENSSAN, 2022).

Ao tomar posse, Lula prometeu restaurar a trajetória de crescimento econômico com inclusão social. De fato, as condições de vida da população brasileira melhoraram em 2023, graças à geração de empregos formais, ao aumento do rendimento médio dos ocupados, ao crescimento da massa salarial, ao controle da inflação, à elevação do valor do Bolsa Família (beneficiando mais de 21 milhões de famílias) e à restauração de outras políticas sociais. Mas 27,4% das pessoas ainda residiam em domicílios com renda per capita inferior à linha de pobreza do Banco Mundial – US\$ 6,85 por dia (equivalente a ½ salário mínimo mensal) – e 4,4% eram classificadas como extremamente pobres – menos de US\$ 2,15 por dia (IBGE, 2024). Aliás, se não houvesse programas de transferência de renda, tais porcentagens seriam ainda maiores: 32,4% (pobreza) e 11,2% (extrema pobreza).

Entre as persistentes e graves privações registradas pelo IBGE para 2023, podem ser mencionadas: 18% da força de trabalho nacional estavam subutilizados (desempregados, subocupados ou desalentados); 46,4% dos ocupados trabalhavam na informalidade; 21,2% dos jovens com idade entre 15 e 29 anos não estavam ocupados nem estudavam; 9% dos jovens com idade entre 17 e 19 anos não tinham concluído o ensino fundamental; 33,1% das pessoas adultas (com 25 anos de idade ou mais) não completaram o ensino fundamental; 26,9% das pessoas com idade entre 18 e 29 anos não concluíram o ensino médio; 27,6% dos domicílios apresentavam algum grau de insegurança alimentar;<sup>24</sup> e entre os domicílios onde moram famílias pobres, 22,6% não tinham abastecimento de água por rede geral, 47,6% não estavam ligados a rede coletora de esgoto, 16,3% não tinham coleta de lixo, 54% não tinham máquina de lavar roupa e 11,3% não tinham acesso à internet (IBGE, 2024).

Evidentemente, outras facetas da questão social continuam a se manifestar, como é o caso do trabalho infantil e das formas de “trabalho escravo contemporâneo”, tanto no meio rural como no meio urbano, com variadas intensidades no território nacional. Antigas lutas continuam necessárias: avanço da reforma agrária, com apoio à agricultura familiar; enfrentamento ao “racismo estrutural”,<sup>25</sup> que não pode ficar restrito às políticas de promoção da igualdade racial; eliminação do “déficit habitacional”;<sup>26</sup> garantia de uma “renda básica de cidadania”;<sup>27</sup> promoção do trabalho decente; melhoria do transporte coletivo urbano; entre

<sup>24</sup> Segundo o IBGE (2024), houve uma redução expressiva da insegurança alimentar grave em 2023, mas ainda estava presente em 4,1% dos domicílios brasileiros, no 4º trimestre do ano. Por sua vez, a insegurança alimentar moderada foi constatada em 5,3% dos domicílios e a insegurança leve em outros 18,2%. Além disso, 5,5% das crianças brasileiras com até 4 anos de idade tinham desnutrição.

<sup>25</sup> Sobre esse conceito e a interface entre a questão racial e a questão social, ver Almeida (2018).

<sup>26</sup> O déficit habitacional corresponde à soma do estoque de unidades habitacionais precárias (domicílio particular improvisado ou rústico) que precisam de reposição com o número estimado de unidades que precisam ser construídas para atender a demanda existente de novas moradias. Estima-se que esse déficit aumentou de quase 5,8 milhões de unidades em 2016 para mais de 6,2 milhões unidades em 2022. O principal componente do déficit é o ônus excessivo com o aluguel, que ocorre quando esse gasto compromete mais de 30% da renda domiciliar (Fundação João Pinheiro [FJP], 2023).

<sup>27</sup> Sobre o debate recente a respeito da necessidade e da viabilidade de uma renda básica universal no Brasil, ver Nascimento e Proni (2022).

outras. E novas lutas políticas se impõem: combate a enchentes e deslizamentos, cada vez mais frequentes; valorização do trabalho de cuidados, inclusive por causa do envelhecimento da população; proteção para o trabalho por aplicativo, cada vez mais difundido; redução da jornada semanal, para que todos possam ter “vida além do trabalho”; fornecimento de medicamentos contra a depressão e contra o câncer, que se espalham em todas as classes sociais; e outras que vão ganhando respaldo de movimentos sociais influentes.

#### 4. A questão social entendida como uma questão de Estado

Examinada em perspectiva histórica, a questão social se manifesta de forma aguda nas conjunturas de crise econômica e de forma crônica nos períodos de crescimento. Mas, seja qual for a gravidade dos problemas analisados, cada governo eleito precisa definir as prioridades de sua agenda de políticas públicas, legitimar suas ações em conformidade com as normas jurídicas estabelecidas e, ao mesmo tempo, contemplar os interesses de sua base de apoio político e as demandas de grupos sociais organizados.

Tomando como referência a “Constituição Cidadã”, o enfrentamento da questão social no Brasil contemporâneo pode ser compreendido como um compromisso essencial para a construção de uma nação soberana, fundada em um Estado Democrático de Direito, com respeito à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Em seu Artigo 3º, a Constituição Federal de 1988 estabelece:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A denominação “Constituição Cidadã” foi conferida porque pretende assegurar direitos e garantias fundamentais,<sup>28</sup> tais como os direitos políticos (regime democrático) e, em especial, os direitos sociais universais. Em seu Artigo 6º, estabelece:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. [§ acrescido pela EC 114/2021]

Ao atribuir responsabilidades, o Artigo 23 estabelece:

---

<sup>28</sup> O Artigo 5º estabelece: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Por sua vez, os Artigos 7º ao 11 são dedicados aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, prevendo mecanismos de proteção social.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...].

Além disso, os Artigos 182 e 183 são dedicados à política de desenvolvimento urbano,<sup>29</sup> ao passo que os Artigos 184 a 191 se referem à política agrícola e fundiária e à reforma agrária. Frise-se que “compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização”. Por sua vez, a política agrícola deve priorizar: instrumentos creditícios e fiscais, garantia de comercialização, preços compatíveis com os custos de produção, seguro agrícola, incentivo à pesquisa e ao uso de novas tecnologias, assistência técnica e extensão rural, eletrificação rural, irrigação e estímulo ao cooperativismo.

A Constituição Federal também contém capítulos dedicados à ordem social, que “tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Art. 193). São definidas as responsabilidades e competências dos Poderes Públicos nos campos da seguridade social (Art. 194 e 195), da saúde (Art. 196 a 200), da previdência social (Art. 201 e 202), da assistência social (Art. 203 e 204), da educação (Art. 205 a 214), da cultura (Art. 215 e 216), do desporto (Art. 217), da ciência, tecnologia e inovação (Art. 218 e 219), da comunicação social (Art. 220 a 224), do meio ambiente (Art. 225), da família, da criança, do adolescente, do jovem e do idoso (Art. 226 a 230) e dos indígenas (Art. 231 e 232).

Portanto, entre as principais responsabilidades atribuídas ao Estado nacional estão as garantias de proteção social para que todos os membros da sociedade tenham condições de exercer a sua cidadania. A Constituição exige que não seja tolerada a existência de pessoas submetidas a precárias condições de vida; e define que é papel do governo federal mobilizar recursos e conhecimentos para combater os diversos tipos inaceitáveis de privação e as variadas formas de exclusão social ainda persistentes. A questão social é uma “questão de Estado”.

No Brasil contemporâneo, a questão social permanece conectada com várias outras que disputam um lugar na agenda pública, em especial a questão regional, a questão agrária, a questão urbana, a questão racial, a questão indígena, a questão do emprego e a questão ambiental. Embora tais questões sejam geralmente tratadas separadamente, soluções mais duradouras e efetivas dependem de avanços simultâneos em todas as frentes de atuação. Ou seja, o enfrentamento da questão social requer mais do que a somatória de esforços para obter resultados positivos em políticas específicas para combater a pobreza multidimensional, sendo necessário criar sinergias com outras políticas contempladas no Plano Plurianual (PPA) elaborado pelo governo federal.

---

<sup>29</sup> Em 2001, o Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo “Política urbana” da Constituição, tendo como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade. Entretanto, parcela significativa da população continuou privada do “direito à cidade” (Proni & Faustino, 2016).

Portanto, as políticas necessárias para o enfrentamento da questão social não se restringem àquelas destinadas a combater a pobreza monetária, nem se limitam ao sistema de proteção social. Há pelo menos cinco frentes de ação do Estado (em especial, as iniciativas do Poder Executivo, mas também intervenções do Poder Legislativo e do Poder Judiciário) que incidem sobre a questão social: a) formação de patrimônio (casa própria, pequena propriedade rural, empreendimento familiar, bens de produção, cooperativa); b) distribuição de renda e capacidade de consumo das famílias (rendimentos do trabalho, transferências monetárias, outras fontes de renda); c) proteção aos trabalhadores (agenda do trabalho decente, previdência, seguro-desemprego, auxílios, licenças); d) políticas sociais (alimentação, saúde, educação, assistência, proteção à maternidade e à infância, moradia, saneamento básico, mobilidade urbana); e) direitos humanos (combate às formas de discriminação de gênero, raça e etnia, proteção aos povos indígenas, inclusão de pessoas com deficiência, segurança pública, acesso à Justiça). Evidentemente, para entender o modo como a questão social é reproduzida, e sua metamorfose ao longo do tempo, é essencial refletir sobre a eficácia das políticas públicas e das intervenções do Estado nessas cinco frentes de ação.

Nas últimas décadas, houve avanços e recuos no enfrentamento da questão social no País, não apenas porque as conjunturas mudam, mas porque cada governo interpreta de uma maneira própria suas responsabilidades constitucionais e adota políticas com diferentes níveis de articulação e abrangência. Embora na Constituição sejam atribuídos os poderes e as responsabilidades que cabem ao Estado nacional em diversos campos de atuação, é o governo federal quem estabelece a agenda de políticas públicas, definindo as prioridades durante seu mandato e os modos como cada questão deve ser tratada em consonância com as diretrizes da estratégia de desenvolvimento nacional traçada e com as diretrizes da gestão orçamentária referendada pelo Congresso Nacional.

O compromisso político com o enfrentamento da questão social poderia se basear em normas éticas de justiça social e em direitos sociais presentes na Constituição Federal, ou em direitos humanos universais reconhecidos e compartilhados pelas Nações Unidas. Porém, em cada conjuntura pode prevalecer um entendimento mais abrangente e denso do significado de “inclusão social”, ou um entendimento mais vago e rarefeito. No Brasil, a partir dos anos 1990, esse conceito sofreu um estreitamento intencional, em razão das políticas de austeridade fiscal adotadas e da visão neoliberal de que o Estado nacional deveria propiciar apenas um “piso básico de proteção social”. Sobre a polêmica em torno da amplitude e significado da “proteção social” é esclarecedora a explicação de Sonia Draibe (2015, pp. 809-810):

Nessa mais ampla acepção, a proteção social inclui serviços sociais públicos e privados, em especial aqueles que contribuem para a formação do capital humano, tais como a educação, a saúde, a infraestrutura sanitária, o desenvolvimento dos recursos e capacidades locais que afetam diretamente a vida das pessoas. Trata-se aqui de um conceito de proteção social universal, definida no campo da promoção dos direitos e do desenvolvimento humanos, da igualdade e da democracia. [...]

[Após 1988,] o conceito de proteção social regride a concepções mais estreitas, equivalentes à "rede de proteção social", uma mera tecnologia social desenhada para atender à população pobre nos períodos de crise ou de fortes ajustes fiscais. Na aceção mais simplista, tal rede seria constituída por um conjunto de programas necessários à subsistência da população mais vulnerável (programas alimentares; transferências monetárias diretas; programas materno-infantil; saúde pública primária, principalmente na zona rural; e, enfim, programas de emprego de emergência). [...]

Em outras vertentes, a proteção social é entendida como o conjunto de programas que ampliam as oportunidades dos grupos pobres de escapar da pobreza, aumentando suas capacidades e recursos para melhor enfrentarem os riscos e obterem mais altos retornos pelos seus investimentos em capital humano.

Ainda que o aumento do desemprego crônico, da precariedade ocupacional e da vulnerabilidade aos riscos de empobrecimento e exclusão social tenha ganhado maior atenção no debate político nacional, as políticas públicas destinadas a solucionar tais problemas não foram capazes de assegurar proteção social para o conjunto da população. A gravidade das privações sofridas pelas famílias mais carentes e as restrições orçamentárias fizeram que, em alguns momentos, o enfrentamento da questão social se restringisse ao combate à pobreza extrema. Segundo José Celso Cardoso Jr. e Luciana Jaccoud (2005, pp. 183-184):

Sob este ponto de vista, há, na verdade, dois aspectos relevantes a serem considerados. O primeiro refere-se à complexidade e à diversidade das questões que cercam o processo de reconhecimento da pobreza como um problema dotado de relevância social e legitimado no debate político. O segundo aspecto, que deve ser posto a partir de uma perspectiva histórica, é saber até que ponto, uma vez reconhecidos como legítimos, os objetivos de inclusão de grupos pobres da população e a busca da equidade têm sido canalizados para a via da construção da ação social do Estado.

O debate em torno de diferentes concepções da pobreza se reflete nas estratégias de governança e, em particular, nas prioridades definidas na agenda do governo federal (Bello, 2019). Quando essa agenda está focada no combate à pobreza, o objetivo central é ampliar a participação das famílias pobres como consumidoras de bens e serviços e melhorar suas condições de vida, ao passo que em uma agenda mais ambiciosa o objetivo maior é promover transformações no modo de funcionamento da economia para reduzir as desigualdades e eliminar as fontes da exclusão social. As políticas que se restringem a assegurar uma inserção mais favorável partem do pressuposto de que não é necessário realizar mudanças substantivas no mercado de trabalho para criar condições de superação da pobreza, pois a intenção é capacitar as pessoas pobres para que possam ter condições de competir por um emprego formal. Por sua vez, as políticas que almejam uma transformação estrutural do mercado de trabalho pressupõem ações mais abrangentes e com maior impacto na sociedade, pois o entendimento é que a pobreza se reproduz por causa da insuficiência na oferta de empregos, de características institucionais do mercado de trabalho e de lacunas na provisão de serviços públicos para os segmentos vulneráveis. Em geral, a agenda mais restrita desconsidera as conexões com outras políticas, focaliza o gasto social nos mais pobres e reivindica reformas

que limitam as frentes de atuação do Estado; por outro lado, a agenda mais ambiciosa requer maior abrangência e a articulação de distintas políticas (inclusive as focalizadas em públicos vulneráveis por meio de programas de transferência de renda, de proteção aos trabalhadores e de inclusão ocupacional), assim como reformas que expandam as capacidades de intervenção do Estado em diferentes campos.

É preciso enfatizar que a Constituição, ao estabelecer direitos sociais universais, delimitou um conjunto de políticas públicas destinadas a garantir proteção social substantiva a toda a população, inclusive assistência social e cuidados para segmentos mais vulneráveis, tendo por princípios a dignidade humana, a solidariedade e a justiça social. Portanto, não há incompatibilidade entre a universalização e a focalização, uma vez que ambas são diretrizes necessárias para a estruturação de um sistema de proteção social. O dilema, que geralmente aparece em debates sobre o tema, resulta da existência de concepções divergentes sobre a “questão social” e de entendimentos distintos sobre o que é “justiça social”, contrapondo a ideia de justiça distributiva com a noção utilitária de justiça derivada do livre funcionamento das leis do mercado (Kerstenezky, 2006).

No que se refere especificamente à fonte de financiamento, às regras de acesso e à responsabilidade pelos programas sociais, convém esclarecer que o sistema nacional de proteção social construído a partir de 1988 assumiu um caráter híbrido, mesclando elementos de diferentes modelos (Di Giovanni & Proni, 2006). O protagonismo pertence às políticas sociais sob a responsabilidade do Estado (com ênfase no seu caráter universal e gratuito), porém é reservado amplo espaço tanto para a atuação de entidades filantrópicas do terceiro setor (atividades sem fins lucrativos destinadas a públicos carentes) como para a expansão de organizações privadas (que ofertam serviços especializados para seus clientes). Desse modo, a “desmercantilização” da política social – em decorrência da efetivação de direitos do cidadão – não abarcou todo o sistema de proteção, ao passo que a lógica mercantil prevaleceu nos serviços prestados a uma parcela da população insatisfeita com a qualidade das políticas públicas – deslocando a disputa para o âmbito dos direitos do consumidor.

Embora outros atores (movimentos sociais, sindicatos, igrejas, institutos etc.) se envolvam na proteção social, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, a prerrogativa de formular políticas públicas pertence ao Poder Executivo. E, apesar das limitações e constrangimentos, o governo federal, os governos estaduais e as prefeituras precisam ter as capacidades necessárias para intervir nas questões que afetam as condições de vida da população. Mas, dependendo do contexto histórico – em especial, da força das instituições democráticas –, pode variar bastante o espaço que cabe a cada governo na definição e implementação de políticas públicas. Ou seja, quase sempre há alguma margem de liberdade para a definição de prioridades, diretrizes, metas e critérios de avaliação, conforme esclarece Celina Souza (2006, p. 26-27):

Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo; nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas [...]. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Para que determinado problema ou demanda social seja incluído na agenda pública é preciso que os governantes se convençam de que algo precisa ser feito. Os *policy makers* prestam mais atenção em algumas questões e ignoram outras (Souza, 2006). Os principais mecanismos para chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas são a divulgação na grande mídia de indicadores que mensuram o problema e a repetição continuada do mesmo problema, que mostram as falhas ou resultados medíocres de uma política específica. Porém, há também a ação sistemática, em arenas sociais, de “grupos de interesses” (inclusive aqueles empresariais) que pressionam os líderes políticos e influenciam a definição de prioridades.

Portanto, embora considerada como uma “questão de Estado”, a questão social pode ser enfrentada por meio de diferentes arranjos de políticas públicas. E as decisões sobre como devem ser tratadas as situações sociais consideradas problemáticas dependem de uma gama de “determinações de natureza social, cultural, política e econômica que embasam o desencadeamento e a consecução da ação do poder público”. Em sociedades democráticas, convém não esquecer, qualquer política pública é expressão de “uma forma de exercício de poder” (Di Giovanni & Nogueira, 2015, p. 19).

É crucial compreender que as políticas públicas executadas por cada governo – em especial aquelas destinadas à proteção social – “materializam a competição pela distribuição de recursos públicos” e, simultaneamente, “moldam a extensão da comunidade de cidadãos por meio de critérios de inclusão e exclusão”. Ou seja, podem tanto reforçar como modificar a estratificação social existente e podem tanto reproduzir como redefinir “as relações entre forças sociais e agentes públicos e privados” (Fleury et al., 2024, p. 301).

Os avanços na proteção social e na promoção da igualdade de direitos inscritos na Constituição de 1988 foram resultado de um pacto social precário, fruto de uma conjuntura política muito especial, na qual as forças sociais progressistas foram capazes de aprovar um padrão elevado de direitos sociais – que foi prometido durante a luta pela redemocratização e respondia às demandas de setores mobilizados em torno de questões específicas, tais como

o movimento sanitarista –, mas cuja efetivação não foi assegurada, uma vez que não foi estabelecido “um sistema tributário progressivo capaz de sustentar políticas redistributivas universalistas” (Fleury et al., 2024, p. 303).

Com o passar do tempo, o enfrentamento da questão social se concentrou na construção e aprimoramento do sistema de proteção social e na consolidação de uma gama diversificada de políticas sociais. A institucionalização da atuação do governo federal na área social implicou em diferentes lógicas de organização, financiamento, acesso e avaliação, que podem ser representadas por meio de quatro grupos de políticas sociais: i) as do “eixo do emprego e do trabalho” (principalmente a previdência social e o sistema público de emprego); ii) as do “eixo da assistência social e do combate à pobreza” (em especial, os programas de transferência de renda, distribuição de alimentos e reforma agrária); iii) as do “eixo dos direitos incondicionais de cidadania social” (em especial, atendimento básico à saúde e educação fundamental); e iv) as do “eixo da infraestrutura social” (em especial, política habitacional e saneamento básico) (Cardoso Jr. & Jaccoud, 2005, p. 196).

Porém, isso não é suficiente. Como dito, a erradicação da pobreza e a eliminação dos determinantes estruturais da exclusão social requerem uma concepção mais abrangente a respeito das responsabilidades do Estado, que dê legitimidade a uma articulação virtuosa de um leque amplo de políticas públicas. E é necessário criar sinergias entre os vários eixos de atuação contemplados na estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo federal.

35

## 5. O eixo social em uma agenda de desenvolvimento nacional

Na interpretação de Aloizio Mercadante (2010), o governo Lula, principalmente em seu segundo mandato, lançou as bases para um novo tipo de estratégia desenvolvimentista e iniciou um movimento de mudança no padrão de desenvolvimento nacional. Essa ousada estratégia combinava quatro objetivos centrais: 1) crescimento econômico com distribuição de renda, 2) estabilidade macroeconômica, 3) plena vigência das instituições democráticas, e 4) protagonismo internacional crescente. Convém frisar que esse “social-desenvolvimentismo”<sup>30</sup> teria conseguido elevar a dimensão social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico por meio da ampliação do mercado de consumo de massa, do aumento do salário mínimo e da adoção de políticas de inclusão social.

No início do governo Dilma, foi criada a expectativa, nos círculos mais progressistas, de que aquela nova concepção sobre o desenvolvimento estava se consolidando, uma vez que foi esboçado um projeto nacional que incorporava as dimensões econômica, social e ambiental

---

<sup>30</sup> Mercadante (2010) usou originalmente o termo “novo desenvolvimentismo”, pois essa estratégia só começou a ser chamada de “social-desenvolvimentista” a partir de 2011. Para compreender as diferenças entre “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”, ver Carneiro (2012); para entender por que a promoção da inclusão social deve ser obrigação do Estado, ver Mollo (2016).

do desenvolvimento (Fonseca & Fagnani, 2013). Partia-se do pressuposto de que o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente, para promover a inclusão social e melhorar a distribuição de renda. A superação dos traços de subdesenvolvimento requeria medidas destinadas aos mercados de trabalho urbanos, assim como intensificar a reforma agrária e reforçar o apoio à agricultura familiar. A redução das desigualdades no acesso aos bens e serviços sociais, por sua vez, requeria serviços públicos de qualidade para todos os brasileiros e o aprimoramento da gestão estatal. Parecia haver condições, finalmente, de avanços significativos no campo social, a começar pela erradicação da pobreza extrema, já que a agenda de desenvolvimento formulada atribuía um lugar central para o enfrentamento da questão social. Contudo, os desafios não eram pequenos. Por exemplo, era imprescindível corrigir a profunda injustiça tributária, assim como reequilibrar o pacto federativo.

Na época, foram enaltecidos os papéis estratégicos desempenhados pelas políticas sociais no padrão de desenvolvimento do País: por um lado, mediante mecanismos de inclusão social e o compromisso com a justiça social; por outro, por meio do estímulo ao crescimento econômico e da melhoria na distribuição de renda. Portanto, deveriam ser entendidas como parte central das bases para a construção de uma nação soberana e democrática. A atuação do Estado na área social deveria perseguir dois objetivos complementares: a proteção social e a promoção social, tendo como fundamentos os direitos sociais e a necessidade de responder às contingências e riscos que afetam as condições de vida da população. Além disso, a erradicação da pobreza extrema e a redução das desigualdades sociais precisariam estar conectadas com a gestão macroeconômica e com o processo mais geral de desenvolvimento nacional, conforme argumentou Jorge Abrahão de Castro (2012, p. 1038):

Assim, a política social transformou-se em um poderoso instrumento por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda e prestações de bens e serviços ao conjunto da sociedade, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Dinamizou, portanto, a produção, estimulou o emprego, multiplicando a renda, e reduziu a pobreza e extrema pobreza, diminuindo a desigualdade.

Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na ampliação da justiça e coesão social, crescimento e distribuição de renda, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte.

Essa abordagem era convergente com o enfoque neoestruturalista da CEPAL, que entre 2010 e 2012 publicou a “trilogia da igualdade” (três documentos que colocaram em primeiro plano o combate às desigualdades na América Latina). Nesse enfoque sistêmico é enfatizada uma visão integrada de desenvolvimento, que articula cinco eixos de intervenção estratégica da agenda pública: política macroeconômica, política industrial e tecnológica, políticas sociais e de mercado do trabalho, e política ambiental (CEPAL, 2012). No que se

refere ao enfrentamento da questão social, são identificados os principais vetores da “matriz da desigualdade social” (CEPAL, 2016), que engloba um amplo leque de problemas, desde a heterogeneidade estrutural do sistema produtivo até a cristalização de privações econômicas e sociais. O vetor mais básico da desigualdade é a hierarquia social, que se refere às posições dos indivíduos na estrutura social em função de seus rendimentos, de seu patrimônio e de suas capacidades adquiridas. A desigualdade de renda é vista tanto como causa quanto efeito de outras desigualdades em áreas como educação, saúde e trabalho. Portanto, para enfrentar a questão social é preciso alterar o modelo de desenvolvimento, com especial atenção para aqueles fatores que contribuem para reproduzir as desigualdades estruturais, incluindo aí a discriminação de gênero e a discriminação étnico-racial.

Nessa direção, Esther Dweck e Pedro Rossi afirmam que a agenda de desenvolvimento deve priorizar dois motores do crescimento econômico: a distribuição de renda e a oferta de infraestrutura social e urbana. E que o “Estado empreendedor” deve definir políticas orientadas por missões para induzir uma transformação da estrutura produtiva que possibilite reduzir as desigualdades. A argumentação é convincente (Dweck & Rossi, 2019, p. 114):

[...] é cada vez mais importante repensar o modelo de desenvolvimento e deixar de lado a falsa dicotomia entre a questão social e a questão econômica se quisermos garantir de fato uma mudança estrutural com igualdade na linha do que está sendo proposto pela CEPAL. A proposta apresenta um padrão de crescimento que tenha como missão enfrentar o desafio de fechar as lacunas estruturais para alcançar a igualdade com base no pleno exercício dos direitos, reduzir a estrutura de produção dual por meio de setores e atividades intensivos em conhecimento; e aumentar a resiliência para lidar com restrições e vulnerabilidades externas, como as mudanças climáticas e a instabilidade financeira. Ao colocar a distribuição de renda e a expansão da infraestrutura social como os objetivos do processo de desenvolvimento, procura-se propor uma agenda para coordenação das atividades inovativas e dos investimentos públicos e privados, amplificados pelos encadeamentos setoriais, em direção à redução das grandes desigualdades sociais, regionais e patrimoniais.

Contudo, houve muitas resistências contra a agenda social-desenvolvimentista no Brasil. Entre os economistas neoliberais, difundiu-se a crença de que os direitos sociais inscritos na Constituição Federal e as tentativas do governo de atender as múltiplas demandas sociais criavam fortes pressões sobre o gasto público, impossibilitando as condições para um crescimento econômico sustentado. O seu argumento era que, em um ambiente democrático marcado por alta desigualdade econômica, os governantes adotam políticas populistas com finalidade eleitoreira, mas o orçamento da União não suporta esses gastos e, em consequência, o elevado endividamento público causava vários problemas para a gestão macroeconômica. Por isso, prevalece um modelo de baixo crescimento econômico com redistribuição dissipativa de renda (Mendes, 2014). Nesse sentido, o desenvolvimento econômico só seria retomado se o governo federal conseguisse tecer um acordo social para eliminar os “privilégios” – essa era a condição para tornar a economia mais eficiente e para reduzir as desigualdades sociais. Ou seja, a contenção e redirecionamento dos gastos sociais eram defendidos como elemento

central na estratégia de desenvolvimento; e havia a convicção de que o combate à pobreza e às desigualdades propiciaria melhores condições para um crescimento baseado no aumento da produtividade do trabalho, em especial porque diminuiriam as pressões sobre o orçamento. Assim, propunham voltar ao receituário neoliberal (centrado na austeridade fiscal) e defendiam as reformas pró-mercado (em especial, a da Previdência, vista como altamente concentradora de renda, e a da legislação trabalhista, vista como motivo dos elevados custos do trabalho).

O escritório do Banco Mundial para o Brasil também criticou a política econômica e a política social do governo Dilma e sugeriu um caminho alternativo para o enfrentamento da questão social, em um contexto de recessão econômica e crise fiscal da União. A prioridade do governo federal, nesse ponto de vista, deveria ser um ajuste gradual das contas públicas para restabelecer a sustentabilidade fiscal, sendo necessário proteger os 40% mais pobres e minimizar os impactos negativos do ajuste sobre os mais vulneráveis. A solução proposta pelo Banco Mundial (2016, p. 23), simplificando o argumento, seria a focalização do gasto social: “Existe bastante espaço para manter políticas sociais progressistas se forem realocados os gastos dos programas de benefícios que favorecem principalmente aqueles em melhor situação. Ajuste fiscal e progresso social não são contraditórios.” Nota-se que o modo como a questão social é tratada pelo Banco Mundial não toca nas causas estruturais das desigualdades sociais, nem identifica os determinantes da exclusão social. Em geral, cabe ao governo atuar de forma compensatória para aliviar as privações sofridas pelos mais pobres. Por exemplo, o documento não recomenda ao governo uma política para combater a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho, pois pressupõe que a inclusão social e a “prosperidade compartilhada”<sup>31</sup> dependem de programas destinados às pessoas mais vulneráveis, em particular aqueles que melhoram a empregabilidade (Banco Mundial, 2016, p. 5):

Por si só, o crescimento mais sólido da produtividade não gerará crescimento inclusivo. [...] Sem a retomada do crescimento e a adoção de um modelo mais sustentável, menos dependente das *commodities* e do consumo, continuará a ser extremamente difícil conseguir melhorias no padrão de vida dos *B40* [*Bottom 40*]. Todavia, embora seja uma condição necessária para a prosperidade compartilhada, o crescimento não é por si só uma condição suficiente. Políticas que ampliem as oportunidades econômicas, aprimorem o capital humano e a resiliência e reconheçam os ativos dos pobres (inclusive seu direito a terras e a recursos naturais) merecem particular atenção.

Foi essa concepção mais estreita da questão social que prevaleceu no governo Temer. Em seguida, no governo Bolsonaro, foi completamente refutada a pretensão de que o Estado brasileiro deveria promover um padrão de desenvolvimento nacional socialmente justo e inclusivo. Tal “desfiguração” foi bem explicada por Celia Lessa Kerstenezky (2019):

<sup>31</sup> Para o Banco Mundial, a “prosperidade compartilhada” corresponde a uma trajetória em que a renda média dos 40% mais pobres da população cresce em um ritmo superior ao da renda nacional, enquanto o número de pessoas em situação de pobreza multidimensional vai se reduzindo.

A revolução de Guedes passa pela desfiguração radical da política social, nome aliás suprimido do discurso oficial. Temos notícias de sua desfiguração pelas anunciadas medidas confrontando partes estanques de um todo que levou décadas para decantar. O esquartejamento foi também institucional e já havia sido iniciado pelo governo provisório de Michel Temer, com a migração da previdência, tema social, para o ministério da Fazenda, que cuida do fisco. A bem da verdade, o governo provisório ousaria mais, ao estipular teto para o gasto social por 20 anos e reformar a legislação do trabalho ao arpejo de interesses e perspectivas do próprio trabalho, em gesto clássico de estelionato eleitoral. Já Bolsonaro e seu time foram eleitos no silêncio da política social – algo percebido (e temido) pelos eleitores mais pobres –, com um vago aceno ao Bolsa Família e forte ênfase numa agenda anti-política (com p minúsculo e maiúsculo). No vácuo de promessas que não foram feitas se abrigaria um caldeirão de iniquidades: a primeira penada foi a eliminação dos ministérios do Trabalho [...] e do Desenvolvimento Social. Previdência, trabalho e assistência deixaram de ter interlocutores próprios no Planalto. Outras iniciativas extremas estariam por vir.

Por que a supressão da política social? A convicção do titular da Economia é que ela introduz distorções prejudiciais à economia de mercado e à entrega de seus benefícios: empregos e alguma renda. As distorções estariam representadas por encargos incidentes sobre empregadores, para quem se torna caro empregar, e gastos do governo, que assustam investidores. Um rápido inventário da política social negativa de Guedes identifica quatro eixos centrais corretivos das referidas distorções: a desregulamentação integral do trabalho, a reforma terra arrasada da previdência, a ameaça abusiva aos serviços sociais e a minimização do Estado.

Mas o debate sobre a agenda pública foi novamente redirecionado no início da década atual, em razão de duas crises sobrepostas: a crise aguda gerada pela pandemia de Covid-19 e a crise crônica provocada pelo inexorável aquecimento global. A gravidade da situação mundial e a necessidade de um novo contrato social para fundar uma nova era foram enfatizadas pelo secretário-geral das Nações Unidas António Guterres (2020, 18 de julho):

A pandemia demonstrou a fragilidade do nosso mundo. Ela expôs riscos que ignoramos por décadas: sistemas de saúde inadequados; lacunas na proteção social; desigualdades estruturais; degradação ambiental; a crise climática. [...] Está expondo falácias e falsidades em todos os lugares: a mentira de que o livre mercado pode oferecer assistência médica para todos; a ficção de que trabalho não remunerado não é trabalho; a ilusão de que vivemos em um mundo pós-racista; o mito de que estamos todos no mesmo barco. [...]

Mesmo antes da pandemia de Covid-19, muitas pessoas em todo o mundo entendiam que a desigualdade estava minando suas chances de vida e oportunidades. Elas viram um mundo desequilibrado. Elas se sentiram deixadas para trás. Elas viram políticas econômicas canalizando recursos para cima, para poucos privilegiados. Milhões de pessoas de todos os continentes foram às ruas para fazer ouvir suas vozes. Desigualdades altas e crescentes eram um fator comum. [...]

Chega de desigualdade e discriminação que trata as pessoas como criminosas com base em sua cor de pele. Chega de racismo estrutural e injustiça sistemática, que negam às pessoas seus direitos humanos fundamentais. Esses movimentos apontam para duas das fontes históricas de desigualdade em nosso mundo: colonialismo e patriarcado. [...]

Olhando para o futuro, duas mudanças sísmicas moldarão o século XXI: a crise climática e a transformação digital. Ambos poderiam ampliar ainda mais as desigualdades. [...] Os países mais afetados pelas perturbações climáticas contribuíram

menos para o aquecimento global. [...] É por isso que pedimos não apenas ação climática, mas justiça climática. [...]

A resposta à pandemia e ao descontentamento generalizado que a precedeu deve ser baseada em um novo contrato social e um novo acordo global que criem oportunidades iguais para todos e respeitem os direitos e liberdades de todos. Esta é a única maneira de cumprirmos os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris [...].

O novo contrato social – entre governos, pessoas, sociedade civil, empresas e mais – deve integrar emprego, desenvolvimento sustentável e proteção social, com base na igualdade de direitos e oportunidades para todos. [...] A tributação também tem um papel no novo contrato social. Todos – indivíduos e empresas – devem pagar sua parte justa. [...]

Para fechar essas lacunas e tornar possível o novo contrato social, precisamos de um novo acordo global para garantir que poder, riqueza e oportunidades sejam compartilhados de maneira mais ampla e justa em nível internacional. Um novo modelo de governança global deve ser baseado na participação plena, inclusiva e igualitária nas instituições globais.

Desde então, quase todos os *think tanks* vinculados às Nações Unidas redobram seus esforços para conscientizar os *policy makers* a respeito da necessidade imprescindível de enfrentar o agravamento da questão social e reinventar as estratégias de desenvolvimento nacional. Por exemplo, a CEPAL (2022) reconheceu que, no curto prazo, era preciso conciliar políticas dirigidas a impulsionar a reativação econômica, fazer frente à inflação e oferecer apoio aos domicílios mais vulneráveis, sem comprometer a sustentabilidade das finanças públicas; mas, no longo prazo, era preciso construir sistemas universais de acesso a bens e serviços cruciais para o bem-estar e o aumento da produtividade (como saúde e educação). Nesse enfoque, a proteção social universal tem sido defendida não só como um imperativo moral do desenvolvimento e fundamento da justiça social, mas também como requisito para ampliar a capacidade de adaptação dessas economias diante dos riscos sistêmicos. Por sua vez, o Banco Mundial (2024) tem ressaltado que, para erradicar a pobreza e impulsionar a prosperidade compartilhada num planeta habitável, cada país deve se empenhar conforme suas condições e possibilidades, mas, de modo geral, é necessário que o crescimento seja mais inclusivo, que as pessoas sejam protegidas contra os eventos climáticos extremos e que seja intensificada a transição para economias de baixo carbono.

No Brasil, desde meados da década de 2010, chegou-se à compreensão de que o crescimento econômico, a geração de empregos, a elevação do salário mínimo, as políticas sociais universais e os programas de transferência de renda são muito necessários para melhorar as condições de vida da população, mas não são suficientes para superar de forma permanente as precariedades e vulnerabilidades sociais que se manifestam em todo o território.

A questão social – entendida como fenômeno multidimensional cujas expressões são historicamente mutáveis – só pode ser enfrentada de modo efetivo se a agenda do governo identificar como imprescindível a intervenção em vetores estruturais e arranjos institucionais que reproduzem as desigualdades sociais em distintas dimensões. Por exemplo, para erradicar a pobreza monetária e melhorar a distribuição de renda é preciso corrigir o funcionamento do

mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, combater a informalidade e induzir a geração de bons empregos. E para corrigir as distorções na distribuição patrimonial também é preciso conciliar programas destinados às famílias pobres com medidas para atacar os mecanismos responsáveis pela concentração do estoque de riqueza. Portanto, em uma agenda consistente, a melhoria das condições de vida da população de baixa renda não pode depender apenas do perfil das políticas sociais e das políticas de proteção ao trabalhador. E a efetividade dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal (ou dos direitos humanos defendidos pelas Nações Unidas) não pode depender apenas da eficácia das políticas sociais executadas, uma vez que é necessário obter sinergias com outras políticas públicas.

A partir de 2023, foi anunciado um projeto de desenvolvimento nacional ambicioso, que restabeleceu o compromisso com a garantia dos direitos sociais (cidadania)<sup>32</sup> e prometeu um compromisso mais sério com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O *Plano Plurianual 2024-2027* definiu como visão de futuro: “Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades.” As prioridades da agenda foram distribuídas no PPA em três eixos temáticos: 1) Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2) Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; 3) Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. O Eixo 1 informa como o governo federal pretende enfrentar a atual questão social<sup>33</sup> (Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento [MPO], 2023, p. 96):

O eixo *Desenvolvimento social e garantia de direitos* consiste em consolidar a equidade como esteio de uma sociedade justa. Tem por objetivo transformar o Brasil em um país livre das mazelas da fome e da insegurança alimentar, consolidar a universalização e a institucionalização dos direitos da cidadania, valorizar a diversidade cultural e a criatividade do povo brasileiro, melhorar a distribuição de renda e promover a inclusão social e produtiva das parcelas mais vulneráveis da população, por meio de maior acesso aos serviços sociais essenciais, como saúde e educação, e às oportunidades oferecidas no mercado de trabalho. Também visa a igualdade, a equidade, o respeito à diversidade e o combate a todas as formas de violência.

É importante esclarecer que o PPA 2024-2027 foi elaborado de forma democrática, por meio de um Fórum Interconselhos (espaço qualificado de diálogo composto por mais de 300 representantes de conselhos estaduais e municipais), com a realização de plenárias estaduais (que reuniram mais de 34 mil participantes) e consultas feitas pela plataforma digital Brasil Participativo (que alcançou 4 milhões de usuários).

<sup>32</sup> Uma novidade foi a construção de uma Política Nacional de Cuidados (Abramo, 2023, 12 de outubro).

<sup>33</sup> Principais desafios incluídos no Eixo 1: combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional; combate à pobreza e desigualdades sociais; educação pública de qualidade; qualificação e acesso ao mercado de trabalho decente; acesso ao saneamento básico; saúde pública integral, com qualidade e prontidão; política habitacional e urbana; cidades sustentáveis e usos dos espaços; prevenção e combate a toda forma de violência; acesso à cultura, ao esporte e ao lazer; seguridade e previdência social; igualdade, respeito à diversidade, acessibilidade e garantia de direitos.

Contudo, as resistências contra uma agenda social-desenvolvimentista e contra a proteção ambiental permanecem muito fortes na sociedade brasileira. Inclusive, podem ser constatadas em discursos proferidos no Congresso Nacional. Ou seja, as instituições políticas e os mecanismos de representação democrática não têm sido capazes de assegurar condições materiais nem força ideológica para a sustentação da referida agenda inscrita no PPA. Nesse sentido, é oportuno reproduzir a interpretação lúcida de Vilmar Faria sobre o contexto político do início dos anos 1990 e as dificuldades de mobilizar a população em torno da efetivação dos direitos sociais, que permanece válida para a análise do contexto atual (Faria, 1991, p. 110):

[...] cresceu um vasto, instável e heterogêneo contingente de trabalhadores pobres urbanos, disseminados pelas periferias das cidades desse Brasil afora e cuja presença social e política, expressando o cotidiano de suas vidas, é incerta e duvidosa. Sem eira nem beira, tanto podem servir de ponto difuso de apoio para a luta sindical (através das redes de solidariedade que se armam nos bairros pobres das cidades industriais e dormitórios e nas comunidades de base), como podem engrossar os contingentes eleitorais mobilizados pelas várias formas de populismo autoritário, antigos ou recentes; tanto podem dar vida aos múltiplos e intermitentes movimentos sociais urbanos cuja presença na cena política brasileira tornou-se recorrente, como podem atrelar-se às diversas e variadas formas de clientelismo político que a expansão dos programas assistenciais de governo promove, patrocina ou permite.

É equivocado supor que o Estado é capaz de controlar todos os fatores estruturais responsáveis pela exclusão social de variados grupos populacionais, alterar sozinho os rumos da economia nacional e garantir a transição para uma "sociedade do cuidado". Só é possível obter avanços significativos e duradouros em termos de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável se houver um pacto político consistente. Entretanto, o governo brasileiro tem tido muitas dificuldades para intermediar conflitos e intervir em problemas sociais concretos, mesmo após superar as recentes tentativas de demolição das instituições democráticas e restaurar as conferências nacionais temáticas. E não há indícios de que os movimentos sociais, as centrais sindicais, as federações empresariais e os partidos políticos possam cooperar para encontrar soluções satisfatórias para a questão social contemporânea.

42

## Referências

Abramo, L. (2023, 12 de octubre). Construindo a Política Nacional de Cuidados do Brasil. [65ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentacion\\_de\\_laiis\\_abramo.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentacion_de_laiis_abramo.pdf)

Almeida, S. L. de (2018). *O que é racismo estrutural?* Letramento.

Antunes, R. (1988). *A rebeldia do trabalho. (O confronto operário no ABC Paulista: as greves de 1978/1980)*. Editora Ensaio; Editora da UNICAMP.

Antunes, R. (2022). *Capitalismo pandêmico*. Boitempo.

Arretche, M. (Org.) (2015). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. Editora Unesp; CEM.

- Atkinson, A. B. (2019). *Measuring poverty around the world*. Princeton University Press.
- Banco Mundial (2016). *Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade*. [Brasil: Diagnóstico sistemático de países]. Unidade de Gerenciamento de Países: Brasil. Sumário executivo. <http://documents.worldbank.org/curated/en/284561467996687489>
- Banco Mundial (2022). *Relatório de pobreza e equidade no Brasil: mirando o futuro após duas crises*. Sumário executivo. World Bank. <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/relatorio-de-pobreza-e-equidade-no-brasil-mirando-o-futuro-apos-duas-criSES>
- Banco Mundial (2024). *Informe sobre la pobreza, la prosperidad y el planeta 2024: Caminos para salir de la polícrisis*. <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>
- Barbosa, R. (2010). *A questão social e política no Brasil*. Centro Edelstein de Pesquisa Social.
- Barbosa de Oliveira, C. A., & Henrique, W. (1990). Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *São Paulo em Perspectiva*, 4(2), 25–28. <https://cesit.net.br/wp/wp-content/uploads/2014/11/Carta-Social-e-do-Trabalho-11.pdf>
- Barros, R. P. de, Henriques, R., & Mendonça, R. (2001). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. [Texto para Discussão, n. 800], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD\\_0800.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf)
- Benevides, M. V. (2001). A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. *Revista Videtur Letras*, (3), 7–14. [https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariavictoria/benevides\\_questao\\_br\\_dhesc.pdf](https://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariavictoria/benevides_questao_br_dhesc.pdf)
- Behring, E. R., & Boschetti, I. (2009). *Política social: fundamentos e história* (Vol. 2). (6a ed.). Cortez.
- Bello, C. A. (2019). Políticas públicas e caracterizações da pobreza na América Latina. In V. Urquidí et al. (Orgs.), *Perspectivas críticas da América Latina: pensamento social, político e econômico* (pp. 542-554). PROLAM/USP.
- Brasil. Câmara dos Deputados (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>
- Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) (2023). *Plano plurianual 2024-2027: mensagem presidencial*. Secretaria Nacional de Planejamento, MPO. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>
- Cabral, A. A. O. (2022). *Questão agrária no Brasil e o desafio da reforma agrária*. Ed. Científica Digital.
- Campello, T., & Falcão, T. (2014). O fim da miséria é só um começo. In T. Campello, T. Falcão, & P. V. da Costa (Orgs.), *O Brasil Sem Miséria* (pp. 793-822). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Cardoso Jr., J. C., & Jaccoud, L. (2005). Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In L. Jaccoud (Org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (pp. 181-260). IPEA.
- Carneiro, R. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, 21(n. spe.), 749–778. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400003>
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica dos salários*. Vozes.
- Castel, R. (2000). As transformações da questão social. In L. Bógus, M. C. Yazbek, & M. B. Wanderley (Orgs.), *A desigualdade e a questão social* (pp. 235-264). Educ.

- Castro, J. A. (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21(n. spe.), 1011–1042. <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400012>
- Castelo, R. (2009). Encruzilhadas da América Latina e militarização da questão social. *Temporalis*, 9(18), 17-33. <https://www.unirio.br/cchs/ess/Members/rodrigo.castelo/artigos/as-encruzilhadas-da-america-latina-e-a-militarizacao-da-questao-social/view>
- Cavalcanti, B. M., & Venerio, C. M. S. (2017). Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *RIL: Revista de Informação Legislativa*, 54(215), 139–162. [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril\\_v54\\_n215\\_p139.pdf/](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139.pdf/)
- Cobo, B., Athias, L., Mattos, G. G. de (2014). A multidimensionalidade da pobreza a partir da efetivação de direitos sociais fundamentais: uma proposta de análise. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, (8), 4–31. <https://dx.doi.org/10.4322/rbma201408002>
- Codes, A. L. M. de (2008, abril). A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. [Texto para Discussão n. 1332], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1489/1/TD\\_1332.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1489/1/TD_1332.pdf)
- Comision Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3078-cambio-estructural-la-igualdad-vision-integrada-desarrollo-trigesimo-cuarto>
- Comision Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40668-la-matriz-la-desigualdad-social-america-latina>
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2022). *Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade*. [39º período de sessões da CEPAL]. Síntese. <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/48325-rumo-transformacao-modelo-desenvolvimento-america-latina-caribe-producao-inclusao>
- Costa, L. C. da (2006). Questão social e políticas sociais em debate. *Sociedade em Debate*, 12(2), 61–76.
- Di Giovanni, G., & Nogueira, M. A. (2015). Introdução. In G. Di Giovanni & M. A. Nogueira (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas* (pp. 15-32). (2a ed.). Editora da Unesp; Fundap.
- Di Giovanni, G., & Proni, M. P. (2006). Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania. In C. S. Dedecca & M. W. Proni (Orgs.), *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido* (pp. 161-177). Unicamp.IE; Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho.
- Draibe, S. M. (2015). Proteção social. In G. Di Giovanni & M. A. Nogueira (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas* (pp. 809-810). (2a ed.). Editora da Unesp; Fundap.
- Dweck, E., & Rossi, P. (2019). Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In M. V. Chiliatto Leite (Org.), *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade* (pp. 97-116). CEPAL.
- Fagnani, E. (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/350149>
- Fagnani, E. (2017). O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). [Texto para Discussão, n. 308], Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3537/TD308.pdf>

- Faria, V. E. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. *Novos Estudos*, CEBRAP, (29), 98–119. <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-29/>
- Fernandes, F. (1978). *A integração do negro na sociedade de classes*. (3a ed.). Ática.
- Fleury, S. (1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Ed. Fiocruz.
- Fleury, S., Lanzara, A., Pinho, C., Pernasetti, F., Lobato, L., Burlandy, L., Senna, M., & Teodoro, R. (2024). Populismo autoritário, desdemocratização e desmonte das políticas sociais: lições do caso brasileiro. In S. Fleury (Org.), *Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil* (pp. 293-323). Edições Livres; Cebes.
- Fonseca, A., & Fagnani, E. (2013). Introdução. In A. Fonseca & E. Fagnani (Orgs.), *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento* (Vol. 1, pp. 11-26). Editora Fundação Perseu Abramo.
- Fonseca, A. M. M. da, & Roquete, C. (2005). Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In A. L. d’A. Viana, P. E. Elias, & N. Ibanez (Orgs.), *Proteção social: dilemas e desafios* (pp. 123-149). Hucitec.
- Fraser, N. (2002). A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 7–20. <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>
- Fundação João Pinheiro (FJP) (2023). *Déficit habitacional no Brasil 2022*. FJP. <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4ea6db72-4b2e-4dcb-af59-95202212ce9a>
- Furtado, C. (1983). *Não à recessão e ao desemprego*. Paz e Terra.
- Furtado, C. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. Paz e Terra.
- Gimenez, D. M. (2007). *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2007.397741>
- Gimenez, D. M. (2018). “Esperança e mudança”: uma estratégia democrática de desenvolvimento nacional. *Carta Social e do Trabalho*, (37), 1–10. <https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2018/10/Carta-37.pdf>
- Gomes, A. M. de C. (1982). O redescobrimto do Brasil. In L. L. Oliveira, M. P. Velloso, & A. M. de C. Gomes (Eds.), *Estado Novo: ideologia e poder* (pp. 109-150). Zahar.
- Guterres, A. (2020, 18 de julho). Combatendo a pandemia desigual: um novo contrato social para uma nova era. [18a. Palestra Anual em comemoração ao Dia Internacional Nelson Mandela]. <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1720531>
- Henrique, W. (1998). Questão social e políticas sociais no Brasil. In M. A. de Oliveira (Org.), *Economia e trabalho: textos básicos* (pp. 79-93). Instituto de Economia da UNICAMP.
- Henrique, W. (1999). *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1999.175403>
- Hoffmann, R. (1995). Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, 9(24), 159–172. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000200007>
- Iamamoto, M. V. (2021). A questão social no capitalismo. In M. L. Duriguetto & M. V. Iamamoto (Orgs.), *Serviço social: questão social, território e política social* (pp. 182-204). Editora UFJF.

Ianni, O. (1989). A questão social. *Revista USP*, (3), 145–154. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i3p145-154>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015). *Síntese de indicadores sociais 2015: uma análise das condições de vida da população brasileira*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020). *Atlas do espaço rural brasileiro*. (2a ed.). <https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2023). Evolução dos indicadores não monetários de pobreza e qualidade de vida no Brasil com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares. *Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*, (51). [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102021\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102021_informativo.pdf)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2024). *Síntese de indicadores sociais 2024: uma análise das condições de vida da população brasileira*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102144.pdf>

Ivo, A. B. L. (2004). A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 57–67. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200007>

Jaccoud, L. (2013). Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In A. Fonseca & E. Fagnani (Orgs.), *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania* (Vol. 2, pp. 281-306). Editora FPA.

Jaccoud, L., Silva, A., Rosa, W., & Luiz, C. (2009). Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, (17), 261–328. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4329>

Jannuzzi, P. de M. (2018). A estratégia brasileira de desenvolvimento inclusivo: o reconhecimento internacional dos seus efeitos na redução da pobreza e desigualdade. In I. R. de Siqueira, & P. Esteves (Orgs.), *O desenvolvimento que queremos: Bolsa Família como aprendizado para uma nova agenda* (pp. 161-176). Ed. PUC-Rio.

Kageyama, A. (1986). *Modernização, produtividade e emprego na agricultura brasileira: uma análise regional*. (Tese, Doutorado em Ciência Econômica). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.1985.51578>

Kerstenezky, C. L. (2006). Políticas sociais: focalização ou universalização. *Revista de Economia Política*, 26(4), 564–574. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572006000400006>

Kerstenezky, C. L. (2019). Sem coração, nem cabeça: a política social negativa de Paulo Guedes. *Plataforma Social*. <https://plataformapoliticasocial.com.br/sem-coracao-nem-cabeca-a-politica-social-negativa-de-paulo-guedes/>

Lavinas, L., & Gentil, D. (2018). Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. *Novos Estudos*, CEBRAP, 37(2), 191–211. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020004>

Leite, J. L. (2010). “Questão social” e políticas sociais brasileiras: o Governo Lula em pauta. *Temas & Matizes*, 9(17), 87–102. <https://doi.org/10.48075/rtm.v9i17.4705>

Martins, J. de S. (2000). *Reforma agrária: o impossível diálogo*. Edusp.

Marx, K. (2013). *O capital* (Livro 1). Boitempo.

Marx, K., & Engels, F. (2005). *Manifesto comunista*. Boitempo.

Mendes, M. (2014). *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Elsevier-Campus.

Mercadante, A. (2010). *O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo*. Editora FPA.

Mollo, M. de L. R. (2016). Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11(19), 131–143. <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/8>

Montaño, C. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Cortez.

Naciones Unidas (1948). Declaración universal de derechos humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Naciones Unidas (1986). Declaración sobre el derecho al desarrollo. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>

Nascimento, C. L. L. do, & Proni, M. W. (2022). O debate enviesado sobre renda básica universal no Brasil. [Texto para Discussão, n. 436], Instituto de Economia, UNICAMP. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD436.pdf>

Netto, J. P. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*, 2(3), 41–49.

Netto, J. P. (2013). Uma face contemporânea da barbárie. *Revista Novos Rumos*, 50(1), 1–39. <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2013.v50n1.3436>

Nobre, M. (2022). *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. Todavia.

Nun, J. (2000). O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos*, CEBRAP, (56), 43–62. <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-56/>

Nunes, E. P. (2003). O Brasil do século XX: Entrevista com Celso Furtado. In IBGE, *Estatísticas do século XX* (pp. 11-24). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Oliveira, A. L., Guidolin, A. P., & Castro, J. A. de (2023). Proteção social no Brasil: avanços limites e possibilidades. In M. Manzano, J. A. Castro, M. J. H. Sly, & R. S. Ventura Netto (Orgs.), *Brasil: problemas estruturais e perspectivas de transformação* (pp. 67-88). FPA; Hucitec.

Osterne, M. do S. F. (2014). Atualidades da “questão social”, da justiça social e da gestão de políticas públicas. In J. Macambira, & F. R. B. Andrade (Orgs.), *Estado e políticas sociais: fundamentos e experiências* (pp. 35-55). IDT-UECE.

Oxfam Brasil (2017). *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>

Pastorini, A. (2010). *A categoria “questão social” em debate*. (3a ed.). Cortez.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1982). Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, Fundação Pedroso Horta, 2(4), 1–119.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (2015). *Uma ponte para o futuro*. Fundação Ulysses Guimarães.

Prebisch, R. (1983). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, 50(198), 1077–1096. <https://www.jstor.org/stable/23395714>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990). *Desarrollo humano: Informe 1990*. Tercer Mundo Editores; PNUD.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990escompletonostats.pdf>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2010). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2010*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2010>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2024). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2023/2024*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2024). *Relatório especial 2023. 25 anos: Desenvolvimento humano no Brasil. Construir caminhos, pactuando novos horizontes*. <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-especial-2023-25-anos-desenvolvimento-humano-no-brasil>

Proni, M. W., & Faustino, R. B. (2016). Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, (46), 181-215.  
<https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/563>

Proni, M. W., & Henrique, W. (Orgs.) (2003). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. Editora Unesp.

Quadros, W. (2019). A profundidade da atual crise social. [Texto para Discussão, n. 361], IE. UNICAMP. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD361.pdf>

Quadros, W. (2023). Impactos da pandemia na estrutura social. [Texto para Discussão, n. 444], IE. UNICAMP. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD444.pdf>

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN) (2022). *II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN. <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

Rocha, S. (2000). Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. [Texto para Discussão, n. 721], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2365>

Rodgers, G. (1995). What is special about a social exclusion approach. In G. Rodgers, C. Gore, & J. B. Figueiredo (Eds.), *Social exclusion: rhetoric, reality, responses* (pp. 43-55). International Institute for Labour Studies - International Labour Organization.

Rodgers, G., Gore, C., & Figueiredo, J. B. (Eds.) (1995). *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*. International Institute for Labour Studies - International Labour Organization.

Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Manancial.

Santos, J. S. (2010). Particularidades da "questão social" no Brasil: elementos para o debate. *Temas & Matizes*, 9(17), 125-150. <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/4707>

Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.

Sen, A. (2000). Social exclusion: concept, application, and scrutiny. [Social Development Papers, n. 1], Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.  
<https://www.adb.org/publications/social-exclusion-concept-application-and-scrutiny>

Sen, A., & Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Ediciones Deusto.

- Serra, A. S., Maia, A. G., & Yalonetzky, G. (2023). *Mensuração da pobreza no Brasil: uma abordagem multidimensional*. [Relatório final]. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).  
[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo\\_pesquisa/estudo\\_pesquisa\\_297.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_297.pdf)
- Singer, A. (2013). Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos*, CEBRAP, (97), 23–40. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003>
- Souza, C. (2006). Política públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20–45.  
<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Souza, H. de (1987). A Nova República e as políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, 21(4), 24–30. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/9567/8618/0>
- Sposati, A., Cortes, L., & Coelho, R. P. S. (2013). Assistência social, seguridade e cidadania. In A. Fonseca & E. Fagnani (Orgs.), *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento* (Vol. 2, pp. 225-255). Editora Fundação Perseu Abramo.
- Suplicy, E. M. (2013). *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. (7a ed.). Cortez.
- Tavares, M. da C. (2024). Problemas de industrialização avançada em capitalismo tardios e periféricos. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, 6(00), e024007.  
<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.19820>
- Theodoro, M. (2008). A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In M. Theodoro (Org.), *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição* (pp. 15-43). IPEA.
- United Nations Development Programme (UNDP), & Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2023). *Global multidimensional poverty index 2023. Unstacking global poverty: data for high impact action*. <https://hdr.undp.org/content/2023-global-multidimensional-poverty-index-mpi>
- Werneck Vianna, M. L. T. (2011). Universalismo x focalização e outras controvérsias: espécies em extinção? In C. Melamed & S. F. Piola (Orgs.), *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde* (pp. 15-34). IPEA.
- World Bank (2018). *Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle*.  
<https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity-2018>
- Yazbek, M. C. (2001). Pobreza e exclusão: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis*, 2(3), 33–49. <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/838>
- Yazbek, M. C. (2012). Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Serviço Social & Sociedade*, (110), 288–322. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005>
- Yazbek, M. C. (2021). Expressões da questão social brasileira em tempos de devastação do trabalho. *Temporalis*, 21(42), 16–30. <https://doi.org/10.22422/temporalis.2021v21n42p16-30>

Recebido em 22 de setembro de 2024.

Revisado em 8 de dezembro de 2024.

Aprovado em 19 de dezembro de 2024.