

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20282>

DOSSIÊ

Facetas da questão social no Brasil contemporâneo:

Uma introdução ao debate

*Ednalva Felix das Neves***Daniel Pereira Sampaio*****Resumo**

O Brasil passou por grandes transformações nas últimas quatro décadas, dentre as quais se pode citar o fim do regime militar, a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ampliação dos direitos sociais, o controle inflacionário pelo Plano Real, a consolidação da assistência social a partir de 2004, o golpe contra a democracia em 2016. Tais mudanças alteraram o modo como a questão social foi tratada ao longo do tempo. Embora alguns avanços representem conquistas sociais importantes, em paralelo ocorreu o aprofundamento de políticas de corte neoliberal, com destaque para a austeridade fiscal. Com isso, o país viveu um paradoxo entre a conquista de direitos sociais e a dificuldade em implementar plenamente as políticas públicas necessárias para efetivamente combater as diversas expressões da questão social brasileira. Este dossiê traz artigos que discutem facetas desta complexa questão.

Palavras-chave: Direitos sociais; Questão social; Austeridade econômica.**JEL:** H30, I30, I38.

* Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8862-1674>

E-mail: ednalva.felix@ufsm.br

** Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6130-2753>

E-mail: daniel.sampaio@ufes.br



Facets of the social issue in contemporary Brazil: An introduction to the debate

Abstract

Brazil has undergone major transformations in the last four decades, including the end of the military regime, the promulgation of the 1988 Federal Constitution, the expansion of social rights, inflation control through the Real Plan, the consolidation of social assistance since 2004, and the coup against democracy in 2016. These changes have altered the way the social issue has been dealt with over time. Although some advances represent important social achievements, at the same time there has been a deepening of neoliberal policies, especially fiscal austerity. As a result, the country has experienced a paradox between the conquest of social rights and the difficulty in fully implementing the public policies needed to effectively combat the various expressions of the Brazilian social question. This dossier features articles that discuss facets of this complex issue.

Keywords: Social rights; Social issue; Economic austerity.

Facetas de la cuestión social en el Brasil contemporáneo: Una introducción al debate

Resumen

Brasil ha pasado por grandes transformaciones en las últimas cuatro décadas, incluyendo el fin del régimen militar, la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la ampliación de los derechos sociales, el control de la inflación a través del Plan Real, la consolidación de la asistencia social desde 2004 y el golpe contra la democracia en 2016. Estos cambios han alterado la forma en que la cuestión social ha sido tratada a lo largo del tiempo. Aunque algunos avances representan importantes logros sociales, al mismo tiempo se ha producido una profundización de las políticas neoliberales, especialmente la austeridad fiscal. Como resultado, el país ha experimentado una paradoja entre la conquista de derechos sociales y la dificultad de implementar plenamente las políticas públicas necesarias para combatir eficazmente las diversas expresiones de la cuestión social brasileña. Este dossier presenta artículos que discuten facetas de esta compleja cuestión.

Palabras clave: Derechos sociales; Cuestión social; Austeridad económica.

Les facettes de la question sociale dans le Brésil contemporain: Une introduction au débat

Résumé

Le Brésil a connu des transformations majeures au cours des quatre dernières décennies, notamment la fin du régime militaire, la promulgation de la Constitution fédérale de 1988, l'extension des droits sociaux, le contrôle de l'inflation par le biais du Plan Real, la consolidation de l'aide sociale depuis 2004 et le coup d'État contre la démocratie en 2016. Ces changements ont modifié la manière dont la question sociale a été traitée au fil du temps. Bien que certaines avancées représentent des réalisations sociales importantes, il y a eu en même temps un approfondissement des politiques néolibérales, en particulier de l'austérité fiscale. En conséquence, le pays a connu un paradoxe entre la conquête des droits sociaux et la difficulté à mettre pleinement en œuvre les politiques publiques nécessaires pour lutter efficacement contre les différentes expressions de la question sociale brésilienne. Ce dossier présente des articles qui abordent les facettes de cette question complexe.

Mots-clés: Droits sociaux; Question sociale; Austérité économique.

Introdução ao debate

No pós-II Guerra Mundial, o Estado Social colocava em perspectiva a difusão da utopia de um determinado tipo de sociedade capitalista baseada no avanço tecnológico, na industrialização, na urbanização, no consumo de massa e na proteção social, com ampla participação do Estado, e principalmente, com a garantia de um patamar de direitos sociais que possibilitaria condições harmônicas para a reprodução social. Neste período, estava consolidada a transição para a hegemonia dos Estados Unidos, em uma divisão geopolítica marcada pela bipolaridade, hegemonia que se materializou a partir da criação de uma ordem internacional regulada pelo sistema de Bretton Woods. Infelizmente, a construção do Estado Social nunca foi possível em países dependentes e periféricos, como o Brasil.

A partir da crise da década de 1970 iniciou-se o desmantelamento da ordem internacional de Bretton Woods e do Estado Social. Emergiram, em seu lugar, propostas de organização da sociedade baseada na concorrência, como processo de mediação social, e na crença de que o mercado é o melhor alocador de recursos escassos. A partir das ideias de pensadores como Hayek e Mises, o neoliberalismo tomou o lugar no centro do capitalismo e se espalhou por todo o mundo, especialmente após o fim da Guerra Fria. Infelizmente, a construção de um Estado Neoliberal é possível em países dependentes e periféricos, como o Brasil e assim o foi a partir da década de 1990.

Prestes a encerrar o primeiro quartel do século XXI, a conjuntura mundial nos possibilita observar crescentes desafios para a humanidade. Soma-se à distopia proposta pelo neoliberalismo uma difícil síntese, na qual estão incluídos, dentre outros, uma crise climática generalizada, expropriação de territórios, difusão de guerras de todos os tipos, domínio dos dados e da informação nas mãos das *big techs*, possibilidades e limites inerentes aos avanços da inteligência artificial, elementos pertencentes a um quadro de crise estrutural do capital. A atual configuração da conjuntura internacional acrescenta os desafios acarretados pelas ações do novo governo Trump nos Estados Unidos, tendo como seus principais apoiadores as controversas figuras de Steve Bannon e Elon Musk. Seria ainda a democracia um regime político capaz de trazer respostas inovadoras frente ao fortalecimento da extrema direita e ao crescimento da barbárie? Como se configuram as expressões da questão social no capitalismo contemporâneo? Como a sociedade brasileira se comporta frente a grandes transformações internas e externas?

Frente ao quadro de mudanças estruturais nos últimos cinquenta anos, lideradas pelas economias centrais, cabe também destacar as mudanças ocorridas na periferia do capitalismo. Mais especificamente, cabe questionar a trajetória recente do Brasil, um país forjado para potencializar o mercantilismo europeu e mercado pela brutal herança do

colonialismo e da escravidão, inserido de forma dependente no quadro da divisão internacional do trabalho. Um país no qual a propriedade da terra foi reconhecida pela Lei de Terras, em 1850, numa clara opção pelo latifúndio, antes do fim da escravidão com a Lei Áurea de 1888, e cuja marca da formação política remonta ao patrimonialismo e ao mandonismo. Um país que no século XX, sem que se combatesse adequadamente aquelas heranças, realizou uma rápida transição do modelo primário-exportador para o urbano-industrial, boa parte dela sob regime ditatorial, que reproduziu e amplificou a desigualdade social.

Pelo menos nas últimas quatro décadas, a sociedade brasileira foi marcada por grandes transformações, dentre as quais pode ser destacada a promulgação da Constituição Federal de 1988, que garante os direitos sociais essenciais para a garantia da cidadania. Tratou-se de um momento histórico e de grande otimismo nacional, em que se tinha em perspectiva superar as perversas heranças históricas do país, inclusive da violência imposta por 20 anos de ditadura militar. Porém, este avanço ocorreu em uma década de grandes dificuldades enfrentadas pela economia brasileira, causadas pela crise da dívida externa e constante instabilidade dos preços, que dificultava o uso da política econômica para promover o crescimento econômico. Vale lembrar que, no ano de 1989, a hiperinflação atingiu 82,39% mensais, e a taxa anual chegou a quase 2 mil por cento, segundo o Banco Central (BC, 2019).

A década de 1980 foi apelidada de “década perdida”, uma vez que as ações de política econômica, em sua maioria, eram direcionadas ao controle inflacionário e à gestão do balanço de pagamentos, não restando espaço para uma política econômica que promovesse o crescimento e o desenvolvimento econômico. Como resultado disso, é possível observar que houve aumento da taxa de pobreza no Brasil, haja vista que a taxa era de 38,7% em 1979, e passou a 42,9% em 1993 (dados retirados do Ipeadata).

A década de 1990, por sua vez, ficou conhecida pela adoção tardia da agenda neoliberal no Brasil. Durante a década foram realizadas reformas que impactaram o balanço de pagamentos, especialmente a conta comercial e a financeira. Tal processo ocorreu de forma rápida, não planejada e sem contrapartidas, e como resultado, em vez dos benefícios prometidos, não levou o país ao paraíso, pelo contrário, aumentou a instabilidade frente às oscilações do mercado internacional. Um amplo programa de privatizações foi realizado, a fim de desmontar a figura do Estado empresário, incluindo em setores estratégicos como o mineral e de infraestrutura, e em seu lugar legitimar um Estado regulador (amigo do mercado). A abertura comercial e financeira e as privatizações provocaram mudanças estruturais relevantes na economia brasileira, resultando em desindustrialização, reprimarização, desnacionalização, alta volatilidade de capitais, redução da capacidade de investimento do Estado, aumento da precariedade no mercado de trabalho, dentre outras mudanças com efeitos perversos para a população. O financiamento dos direitos sociais previstos na

Constituição de 1988 foram crescentemente esvaziados e a política social, um sonho em início de construção, foi crescentemente fragilizada, sob a batuta do Estado-mínimo, da supremacia do mercado, da meritocracia e da concorrência.

Somente com a implantação do Plano Real, em 1994, foi possível promover “a quebra da espinha dorsal da inflação”, por meio da desindexação e da valorização da taxa de câmbio, garantindo a estabilização monetária. Contudo, sua manutenção ocorreu a partir do aprofundamento do pacote de políticas neoliberais que, por sua vez, foi paulatinamente resultando em medidas que engessam o uso da política macroeconômica para conduzir o crescimento e o desenvolvimento do país (Neves, 2024, 7 de agosto). A combinação de taxa de juros elevada, medidas de austeridade fiscal e taxa de câmbio apreciada atuaram como uma “camisa de força” da política econômica, colocando limites ao gasto público, bem como à promoção da justiça social.

A mudança da política econômica, em 1999, com a adoção do tripé macroeconômico, só reforçou a continuidade da política econômica de caráter neoliberal e sua preocupação com a gestão da riqueza, especialmente financeira. A retomada da preocupação com a questão social no século XXI, por meio de políticas públicas, tais como o programa Bolsa Família e a política de valorização do salário mínimo, abriu espaço para um breve ciclo de cidadania no Brasil, o qual foi obstado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016 (Morais & Saad-Filho, 2011; Bresser-Pereira, 2012; Bastos, 2017).

Nos governos Temer e Bolsonaro, no bojo da ascensão conservadora, a agenda de política econômica neoliberal ganhou novo fôlego, cerceando as conquistas sociais de outrora, tendo como elemento importante, profundas medidas de austeridade fiscal e ataque aos direitos dos trabalhadores (Partido do Movimento Democrático Brasileiro [PMDB], 2015; Oreiro & Paula, 2019; Carneiro, 2019).

Em um contexto de aumento da desigualdade e do desemprego, novas expectativas de melhoria foram colocadas no terceiro mandato do presidente Lula. Até o momento, observa-se uma tentativa de atender a diversos interesses, incluindo alguns elementos voltados mais para a população mais pobre. Contudo, ainda não foi superado o modelo de política macroeconômica, especialmente quanto aos juros elevados e políticas de austeridade.

Destaca-se a diferença de cenário encontrado pelo governo Lula em 2023, em relação a seus mandatos anteriores. Pode-se citar, como exemplos: i) as amarras da política fiscal – com o “teto de gastos” (2016) que exigiu um novo controle de política fiscal, agora fortalecido (remendado) pelo Novo Arcabouço Fiscal (2023); ii) as reformas trabalhista (2017) e da previdência (2019), com avanços na precarização do trabalho; e, principalmente, iii) a autonomia do Banco Central (2021), que engessa as decisões do governo às expectativas do

mercado (financeiro), dentre outros. Todas estas questões apontam para o aprofundamento dos ataques à classe trabalhadora no Brasil, sinalizando dificultadores para o uso da política macroeconômica para alavancar o crescimento econômico, obstando a implementação de políticas sociais e a plena consolidação da democracia no país.

Diante deste cenário, a política social se vê em uma situação paradoxal: se, por um lado, a Constituição de 1988 garantiu direitos sociais, por outro, a implantação destes direitos se vê obstaculizada pela dificuldade de se promover um crescimento econômico sustentado no país e mudanças estruturais que possam significar rupturas com suas heranças perversas. Ou seja, a efetividade das diversas políticas setoriais na área social depende da evolução do mercado de trabalho e da eficácia de outras políticas públicas.

Este dossiê publicado agora na Revista Brasileira de Estudos Sociais e do Trabalho (RBEST) apresenta contribuições de pensadores e pensadoras sobre as “Facetas da questão social no Brasil contemporâneo”. A presente edição traz uma seleta de artigos de especialistas de várias regiões do Brasil, que tratam de elementos importantes do debate sobre a questão social. Evidentemente, dada a complexidade das questões envolvidas e suas múltiplas dimensões, tais estudos não pretendem esgotar o debate, mas acrescentar novos olhares.

Apresentação dos artigos

6

O primeiro artigo, de Marcelo Weishaupt Proni, intitulado “Diferentes concepções sobre a questão social no Brasil contemporâneo”, traz uma discussão sobre os critérios usados para delimitar teoricamente a questão social – cujas manifestações vão se alterando ao longo do tempo –, bem como sobre a atuação do governo federal no enfrentamento à questão, com base na Constituição Federal de 1988 e na Agenda 2030 da ONU. E reforça a necessidade de políticas públicas para a promoção de uma cidadania substantiva, que efetivamente possam contribuir para a prosperidade compartilhada e para o desenvolvimento sustentável.

Em seguida, o artigo de autoria de Daniel Pereira Sampaio, Camilla dos Santos Nogueira, Jeane Andreia Ferraz Silva, intitulado “A austeridade como uma faceta da questão social no Brasil contemporâneo”, discute os limites que as sucessivas políticas de austeridade no país pós-1980 trouxeram para o financiamento de políticas que possam garantir os direitos sociais previstos na Constituição de 1988. As raízes do problema ainda remontam, de alguma maneira, ao sobreendividamento promovido pelo governo ditatorial, que resultou na crise da dívida externa. Superar o debate da austeridade significa, segundo a argumentação proposta, principalmente enfrentar uma herança autoritária e resgatar a centralidade do povo e de seus direitos contidos na Carta Magna.

O terceiro artigo, intitulado “Facetas da crise estrutural do capitalismo e seus rebatimentos na classe que vive do trabalho”, de autoria de Mariana de Sousa e Leslie Caputi, apresenta reflexões sobre o aparelhamento orçamentário da Política de Assistência Social pelo neoliberalismo e seu efeito sobre a questão social desde o início dos anos 2000. Em suma, tendo como base o método marxiano, o texto reflete sobre a contrarreforma do Estado perante a crise estrutural do capital e denuncia agenda neoliberal como ponto central das mazelas materiais ocasionadas à classe trabalhadora, especialmente em razão do desmantelamento de várias políticas sociais e sua apropriação pelo mercado financeiro.

O quarto artigo, de autoria de Thiago Dutra Holanda de Rezende, com o título “As facetas da questão social expressas na tributação sobre o consumo e a propriedade no Brasil”, analisa o financiamento público no Brasil, evidenciando dados e características do sistema tributário nacional. Tendo como base a análise da tributação sobre o consumo (que tem maior peso sobre a estrutura tributária brasileira) e sobre a propriedade (que possui menor importância na estrutura tributária), o artigo discute a regressividade da estrutura tributária brasileira, seja por meio da sua composição ou da sua aplicação, o que impacta negativamente sobre a questão social brasileira.

De autoria de Aline Kárem Santos Carvalho e Kalinca Léia Becker, o quinto artigo, intitulado “Desenvolvimento integral na primeira infância: desafios para as políticas públicas no Brasil”, apresenta um dos principais programas integrados nacionais de desenvolvimento integração da primeira infância, intitulado “Programa Criança Feliz”. Em que pese os avanços proporcionado pela referida política pública, o texto revela que ainda são necessárias melhorias, como o fortalecimento institucional, uma maior participação social e uma maior integração com outros elementos fundamentais para o pleno desenvolvimento da criança na primeira infância (como atenção à saúde e educação).

O sexto artigo, “O problema da escravidão contemporânea e seu enfrentamento no estado de São Paulo”, é de autoria de Thaíssa Tamarindo da Rocha Weishaupt Proni e Angela Maria Carneiro Araújo. Elas realizaram um estudo da escravidão contemporânea no Estado de São Paulo nas últimas décadas com foco no agronegócio. E argumentam ser necessário fortalecer o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, de 2003, que está alinhado com a legislação brasileira e com diretivas da Organização Internacional do Trabalho para promover políticas capazes de extinguir as formas modernas de escravidão e combater a superexploração da força de trabalho.

Por fim, o sétimo e último artigo do dossiê, intitulado “Política redistributiva e enfrentamento à pobreza: a experiência do auxílio inclusivo municipal em Santa Maria-RS”, de autoria de Guilherme Schneider Bortoli, Ednalva Felix das Neves, Sibeles Vasconcelos de Oliveira e Rita Inês Paetzhold Pauli, traz uma análise sobre uma política de transferência de

renda local (o Auxílio Inclusivo Municipal) implementada no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, durante a pandemia da Covid-19. O programa foi destinado às pessoas que se encontravam em situação de extrema pobreza e que tiveram suas situações ainda mais prejudicadas pela pandemia. O artigo buscou mapear a quantidade de pessoas, valores aportados e apoios construídos para execução da política para avaliar a eficácia e os limites dessa iniciativa.

Agradecemos imensamente às autoras e autores que enviaram contribuições para o presente dossiê, e à equipe editorial da *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho* pela oportunidade de estimular ricas reflexões.

Desejamos a todas e todos uma excelente leitura!

Referências

Banco Central do Brasil (BC) (2019). Planos econômicos fracassaram em derrotar a superinflação até a chegada do Real. <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/355/noticia>

Bastos, P. P. Z. (2017). Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, 21(2), 1–63. <https://doi.org/10.1590/198055272129>

Bresser-Pereira, L. C. (2012). O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos Estudos*, 95, 4–15. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100001>

Carneiro, R. (2019). A agenda econômica anacrônica do Governo Bolsonaro. *Brazilian Keynesian Review*, 5(1), 154–173. <https://doi.org/10.33834/bkr.v5i1.200>

Morais, L., & Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31(4), 507–527. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>

Neves, E. F. (2024, 7 de agosto). 30 anos do Plano Real: Estabilidade e o mercado na condução da política econômica. [Reflexões Docentes], Seção Sindical dos Docentes da UFSM (SEDUFSM). <https://www.sedufsm.org.br/artigo/reflexoes/774>

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (2015, 29 de outubro). *Uma ponte para o futuro*. Fundação Ulysses Guimarães. <https://static.poder360.com.br/2017/07/ponteparaofuturo.pdf>

Oreiro, J. L., & Paula, L. F. (2019). A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. [mimeo]. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28213.01766>