

Observações sobre a questão social no Brasil

Marcelo Weishaupt Proni

Introdução

Numa perspectiva histórica, pode-se constatar que a questão social vai se modificando ao longo do tempo, em conexão com mudanças econômicas, políticas e culturais, apresentando especificidades em cada país ou mesmo em cada região de um país. Para entender os determinantes da questão social numa dada conjuntura não basta apreender as causas da existência de pessoas em situação de pobreza ou miséria, sendo necessário também entender os mecanismos responsáveis pela desfiliação e pela vulnerabilidade social, assim como a maneira como o Estado enfrenta tais problemas em resposta às tensões, lutas e mobilizações sociais (IANNI, 1991).

A metamorfose da questão social está 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 (ou redução) de direitos sociais e com a eficácia das políticas públicas correspondentes (CASTEL, 1998).

Evidentemente, a periodização de tal metamorfose varia de uma nação para outra. Por exemplo, na Inglaterra, a inflexão no modo como a questão social foi tratada em diferentes épocas está relacionada com a expansão da cidadania e a mudança na estratificação social (MARSHALL, 1977) e pode ser expressa por inovações institucionais: 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; e a reforma do sistema de seguridade social em razão da austeridade fiscal, em 2012. Certamente, tais inovações institucionais só ganham sentido quando contextualizadas, sendo fundamental entender as transformações estruturais que marcam as conjunturas históricas correspondentes.

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 (GALBRAITH, 1987). Alguns marcos gerais 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; o combate à imigração ilegal, em 1986; e a ampliação da cobertura de serviços médicos para a inclusão da população de baixa renda em planos de saúde privados, com subsídio governamental, em 2010. Pode-se dizer que a delimitação dos problemas na área social cujo enfrentamento é considerado prioritário dependeu de inflexões no modo de fazer política.

Também convém citar a França, onde a gravidade da questão social motivou a mobilização popular e produziu experiências inéditas, como no caso da “Comuna de Paris” (1871) e do governo da “Frente Popular” (1936-1938). Mas, o equacionamento dos problemas

só ocorreu com o aparecimento do Estado de Bem-Estar Social, que adotou o compromisso com o pleno emprego e universalizou políticas sociais, eliminando a pobreza e soldando a coesão social. Note-se que, durante os “anos dourados” (1947-1973), a prosperidade econômica e a consolidação da democracia foram essenciais para ampliar os direitos do cidadão e proporcionar inclusão social. Porém, o retorno do desemprego crônico e da vulnerabilidade social, nos anos 1990, provocou o surgimento de uma “nova questão social” (ROSANVALLON, 1995; CASTEL, 1998). Na verdade, houve uma redução na capacidade do Estado nacional de regular a concorrência e financiar gastos crescentes na área social, levantando questionamentos contra o Welfare State (ou “Estado Providência”). Em adição, deve-se frisar que a disputa em torno da garantia de direitos sociais universais continua em aberto no século XXI, na França e em vários países da União Europeia.

No Brasil, a questão social tem sido entendida como uma herança do passado escravista e um produto do subdesenvolvimento, que se manifesta de formas distintas e com intensidade diversa em cada conjuntura histórica, em cada região do País. A abolição da escravidão pode ser entendida como um divisor de águas entre a questão social no Império e na República oligárquica. Posteriormente, houve outra metamorfose da questão social após a Revolução de 1930 e as mudanças institucionais estabelecidas pelo Estado Novo. Nas décadas seguintes, à medida que avançava a industrialização e a urbanização, a questão social foi se modificando gradualmente, refletindo o surgimento de modernas modalidades de privação e exclusão social, novas facetas da pobreza (rural e urbana) e novos entendimentos sobre quais são as necessidades básicas da população. Segundo Ianni (1991, p. 4), “[...] a sociedade em movimento se apresenta como uma vasta fábrica das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social”. Também é importante mencionar que 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.

Importa ressaltar que se verificou um novo divisor de águas com a Nova República e, em especial, a Constituição Federal de 1988, que elevou os direitos sociais a um patamar superior (BENEVIDES, 2001). Desde então, vários esforços foram realizados para eliminar a miséria e equacionar a questão social no Brasil. Avanços significativos foram obtidos em algumas frentes, em especial na redução da pobreza extrema e no combate à fome, mas parcela expressiva da população continuou exposta a carências e privações ou a situações de alta vulnerabilidade social.

Em última análise, a questão social se refere à desigualdade das condições de vida e à reprodução da pobreza e da exclusão social. Por isso, uma série de perguntas têm sido feitas em estudos sobre o tema (ARRETCHE, 2015). Por exemplo: Quais são as causas da profunda desigualdade social no País? Quais são os fatores responsáveis pela persistência de pobreza crônica em pleno século XXI? Como são definidos, no imaginário social e no debate público, os critérios que delimitam as situações de alta vulnerabilidade? Quais são os bens e serviços de uso coletivo a que todo cidadão deve ter acesso? Como são mensurados os problemas incluídos na agenda pública? Quem são e onde residem os grupos sociais mais vulneráveis? Como cuidar dos segmentos da população privados de uma condição de vida digna? As desigualdades sociais estão se reduzindo no Brasil

contemporâneo? Quais políticas públicas são necessárias para efetivamente reduzir as desigualdades, superar a questão social e assegurar um desenvolvimento nacional com justiça social?

O presente artigo não pretende responder todas essas perguntas. Fica evidente que a questão social é complexa e requer uma análise multidisciplinar. O objetivo é oferecer ao leitor uma visão panorâmica a partir da identificação das principais dimensões de problemas prioritários, entendendo a pobreza como fenômeno multidimensional, resultante das desigualdades sociais. Pretende-se demonstrar que as desigualdades sociais permanecem muito elevadas no Brasil, assim como argumentar que o crescimento econômico e seus impactos sobre o mercado de trabalho nacional são requisitos necessários para melhorar as condições de vida da população, mas não suficientes para alterar de forma significativa o quadro das precariedades e vulnerabilidades sociais. Trata-se, enfim, de colocar em discussão o papel do Estado no enfrentamento da questão social e indicar a necessidade de coordenar um conjunto amplo de políticas públicas para esse fim.

1. Dimensões da questão social no Brasil

Analicamente, pode-se examinar a questão social – entendida como fenômeno historicamente mutável, mas persistente – tomando como referência o modo como a desigualdade se manifesta em três dimensões: i) distribuição patrimonial, ii) distribuição de renda e iii) quadro geral das condições de vida (efetividade dos direitos sociais).

1.1. A questão social pela ótica da desigualdade patrimonial

A concentração da riqueza nas mãos de uma minoria de grandes proprietários impediu que ampla parcela da população se tornasse empreendedora e tivesse seu próprio negócio ou adquirisse uma pequena propriedade rural, e mesmo que obtivesse casa própria. Isto se expressa claramente, ainda hoje, na concentrada distribuição do patrimônio pessoal (imóveis urbanos, imóveis rurais, ativos financeiros e outros bens de valor).

As informações disponíveis sobre a distribuição patrimonial confirmam a persistência da elevada concentração da riqueza no País no século XXI. Por exemplo, os Censos Agropecuários do IBGE demonstram a elevadíssima concentração fundiária, com o índice de Gini da terra sempre acima de 0,850 (em 1985, 1995 e 2006). Segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra, a área total correspondente às grandes propriedades privadas aumentou de 238 milhões de hectares para 244,7 milhões de hectares entre 2010 e 2014 (36,1% da área total de imóveis rurais registrados), sendo que 175,9 milhões de hectares são improdutivos. Considerando as 5,8 milhões de propriedades rurais existentes no Brasil (60% do território do País), apenas 1,4% (78,7 mil imóveis) concentram 40% da área total correspondente; os 130 mil grandes latifúndios são donos de 47,2% das terras, enquanto 3,8 milhões de minifúndios ocupam não mais do que 10,2% da área total de imóveis rurais.

Conforme cálculo da Oxfam Brasil (*A distância que nos une*, 2017) baseado em informe do banco Credit Suisse (*Global Wealth Databook 2016*), em 2016, 74,2% de todo o patrimônio privado (do qual 32% eram ativos financeiros) estavam concentrados no décimo

decil da população brasileira (47,9% nas mãos de apenas 1%), ao passo que os 50% mais pobres da população detinham apenas 3,1% do patrimônio computado (os 20% mais pobres detinham insignificante 0,1% desse total). Portanto, a concentração do estoque de riqueza tem como contrapartida uma grande proporção de famílias patrimonialmente muito pobres. E é importante frisar que tal fenômeno foi produzido e reforçado pela desigualdade na apropriação dos fluxos de renda monetária.

A estreita relação entre concentração da riqueza e da renda no Brasil pode ser constatada em dados da Receita Federal referentes às declarações do Imposto de Renda de Pessoa Física. Considerando o ano de referência 2014, para o qual cerca de 26,5 milhões de brasileiros declararam o IRPF, nota-se que as pessoas mais ricas do País (estrato com renda mensal maior que 20 s.m.), que correspondiam a 8,4% dos declarantes (mais de 2,2 milhões), possuíam 46,4% da renda total declarada e 59,4% do patrimônio pessoal. Os super-ricos (71.440 declarantes, 0,27% do total) – isto é, os que tinham renda mensal superior a 160 s.m. – possuíam 14% do rendimento total bruto e detinham 22,7% dos bens e direitos declarados. Por outro lado, as pessoas mais pobres nesta base de dados (estrato com renda mensal até 2 s.m.), que correspondiam a 10,8% dos declarantes (quase 2,9 milhões), possuíam apenas 0,8% da renda total e 3,1% do patrimônio declarado. Mas, é preciso esclarecer que os dados da Receita Federal não contemplam o conjunto da população economicamente ativa, somente as pessoas que são obrigadas a declarar seus rendimentos e seu patrimônio (apenas 26% da PEA em 2015). Certamente, as desigualdades se amplificam quando computados os trabalhadores que não declaram o IRPF.

A questão social está enraizada, portanto, no grave problema da privação de patrimônio pessoal, que por sua vez está associado com os baixos rendimentos recebidos por uma parcela expressiva dos trabalhadores.

1.2. A questão social pela ótica da desigualdade de renda

A concentrada distribuição pessoal da renda no Brasil resulta em grande medida da desigualdade de rendimentos entre os ocupados (desigualdade salarial), que se mantém em razão dos baixos salários da maioria dos trabalhadores em contraste com os salários relativamente elevados de uma minoria¹. Essa desigualdade originada no mercado de trabalho afeta diretamente a distribuição de renda familiar (ou domiciliar).

A desigualdade de renda diminuiu de forma significativa ao longo da década de 2000, mas o Brasil ainda possui um índice de Gini muito elevado em comparação com outras nações². O grau de concentração varia conforme o tipo de renda e a fonte da

¹ Além disso, convém mencionar que os baixos salários da maioria da população trabalhadora reforçam a relativamente baixa participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (ou seja, afetam a distribuição funcional da renda).

² Na metodologia adotada pelo Banco Mundial, o índice de Gini da renda domiciliar no Brasil é estimado em 0,529 (2013), mais elevado do que no Chile (0,505 em 2013), no México (0,481 em 2012) e no Peru (0,447 em 2013); bem maior do que na Argentina (0,423 em 2013) e nos Estados Unidos (0,411 em 2013); muito distante do índice estimado para Portugal (0,360 em 2012), Espanha (0,359 em 2012), França (0,331 em 2012), Reino Unido (0,326 em 2012) e Alemanha (0,301 em 2011).

informação, mas a trajetória de redução expressiva fica evidente em todas as séries disponibilizadas pelo IBGE. Com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), considerando a renda domiciliar *per capita*, o índice de Gini se reduziu de 0,594 em 2001 para 0,522 em 2013; e considerando apenas os rendimentos do trabalho, esse índice se reduziu de 0,545 para 0,490 entre 2004 e 2014.

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE referentes à PNAD Contínua para 2016, o índice de Gini referente ao total da renda mensal dos brasileiros (incluindo todos os rendimentos do trabalho e de outras fontes, como aposentadorias, aluguéis e transferências) foi estimado em 0,525. Mas, as diferenças regionais são muito expressivas: o Nordeste é a região com maior desigualdade (0,545), em seguida vem o Sudeste (0,520), o Norte (0,517) e o Centro-Oeste (0,493), ao passo que a região Sul é a menos desigual (0,465). Por sua vez, considerando a renda domiciliar *per capita*, o índice de Gini para o Brasil (0,549) indica um nível bastante elevado de concentração de renda em 2016. O Distrito Federal (0,583) é a Unidade da Federação mais desigual, enquanto Santa Catarina (0,429) é a que tem a melhor distribuição de renda entre seus habitantes.

A concentração de renda é mais facilmente percebida quando são analisadas as desproporções na distribuição da renda nacional pelos estratos sociais. Os dados da PNAD Contínua mostram que, em 2016, as pessoas pertencentes ao último decil (os 10% mais ricos) concentravam 43,4% da massa total do rendimento mensal domiciliar *per capita* no Brasil, ao passo que o primeiro decil (os 10% mais pobres) detinham apenas 0,8% do total. Segundo o IBGE (2017), as pessoas situadas no último percentil da distribuição (o 1% mais rico) contavam com uma renda mensal média de R\$ 27.085, enquanto a metade mais pobre da população (os 50% com menor renda domiciliar *per capita*) recebia em média R\$ 747, ou seja, cerca de 36 vezes menos. Note-se que, em 2016, o salário mínimo legal foi definido em R\$ 880 e o rendimento médio mensal dos ocupados (computando todas as fontes de renda) foi estimado em R\$ 2.053.

É necessário mencionar que tanto a concentração do patrimônio como a concentração da renda são reforçadas pelo sistema tributário vigente no Brasil, que acentua a reprodução dessas duas dimensões da desigualdade, em vez de reduzi-las (OXFAM BRASIL, 2017). A elevada participação dos tributos que incidem sobre o consumo, a limitação nas alíquotas do IRPF, a isenção de impostos sobre lucros e dividendos, assim como a baixa taxa sobre heranças e imóveis e a ausência de tributação sobre grandes fortunas têm sido apontadas como fatores que contribuem para a regressividade do sistema tributário nacional e a ampliação da desigualdade de renda (AFONSO et al., 2017). Note-se que os 10% mais pobres da população brasileira pagam de impostos o equivalente a 32% da sua renda anual, enquanto para os 10% mais ricos essa porcentagem é de 21%.

Portanto, concentração de renda e pobreza são os dois lados da mesma moeda, sendo necessário entender os vários mecanismos estruturais e institucionais que interferem na distribuição da renda pessoal.

Outro indicador obrigatório no diagnóstico da questão social é a proporção de pessoas pobres (pela ótica da renda) no conjunto da população. Mas, diferentes critérios têm sido usados nessa mensuração.

Em outubro de 2003, o Governo Federal estabeleceu como critério para definir a “linha de pobreza” – e delimitar o público-alvo do Programa Bolsa Família (PBF) – uma renda mensal familiar *per capita* de R\$ 100 (na época o valor correspondia, aproximadamente, a US\$ 1,15 por dia), mas os beneficiários se concentrariam naqueles que estavam abaixo do limiar da pobreza extrema (renda mensal familiar *per capita* de R\$ 50). A Lei 10.836, que criou o PBF em janeiro de 2004, definiu valores um pouco maiores: R\$ 120 e R\$ 60 (ou seja, seriam priorizadas as famílias com renda *per capita* até R\$ 2 por dia). Em 2011, com o Brasil sem Miséria, essas linhas foram elevadas para R\$ 140 e R\$ 70³. Tomando os valores de 2003 como referência, a prevalência da pobreza caiu de 25% da população em 2003 para 7,5% da população em 2014, enquanto a pobreza extrema caiu de 10% para 3%. Portanto, a pobreza e a extrema pobreza se reduziram de forma expressiva, nesse período.

Utilizando o critério do Banco Mundial (linha de corte: US\$ 1,90 por dia), havia 9,5 milhões pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil em 2013. A maioria morava no campo. De fato, a miséria no meio rural é “estrutural”, ou seja, a baixa renda é uma condição que permanece mesmo quando a conjuntura econômica melhora. Em geral, as famílias pobres no meio rural possuem algumas características muito desfavoráveis: insuficiência de terra para cultivo; adultos com trabalho informal e jornada de trabalho inferior a 20 horas; idosos que não recebem aposentadoria ou pensão; e ausência de beneficiários do PBF. Essas famílias vulneráveis, que em sua maioria residem na região Nordeste e na região Norte, são as que apresentam as piores condições de vida (alimentação, saúde, educação, moradia etc.).

É importante frisar que a pobreza voltou a aumentar a partir de 2015 em meio à recessão econômica e ao aumento do desemprego. Segundo a *Síntese de Indicadores Sociais* do IBGE, a porcentagem da população com renda domiciliar *per capita* até um quarto de salário mínimo (linha do Benefício de Prestação Continuada – BPC) aumentou de 8% em 2014 para 12,1% em 2016. A edição da *Síntese* de 2017 inclui distintas “linhas de pobreza”. Assim, pelo critério do Programa Bolsa Família, aumentou para 4,2% a porcentagem dos brasileiros que estavam na pobreza extrema (renda domiciliar *per capita* até R\$ 85 mensais), ao passo que a pobreza (até R\$ 170) se elevou para 8,5% da população, em 2016. Por sua vez, adotando o critério de pobreza extrema utilizado pelo Banco Mundial (US\$ 1,90 por dia – cerca de R\$ 133,70 por mês em 2016), a estimativa subiu para 13,3 milhões de pessoas (cerca de 6,5% da população). Mas, há indicadores de pobreza que abarcam uma parcela maior da população. Por exemplo, se o recorte é uma renda mensal domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo (R\$ 440 em 2016), a porcentagem se eleva para 29,9%. Se o critério é uma renda domiciliar *per capita* até 50% do valor da mediana nacional (R\$ 443,50), a pobreza atinge 30,1% da população em 2016 (IBGE, 2017).

Em 2017, o Banco Mundial passou a diferenciar a linha de pobreza conforme o nível de desenvolvimento econômico das nações. No caso brasileiro, o critério mais adequado seria uma renda *per capita* de até US\$ 5,5 por dia (R\$ 387 por mês em 2016). Assim, as pessoas em situação de pobreza monetária no País correspondiam a 25,4% da população,

³ Em 2016, o valor de referência do PBF foi corrigido para R\$ 85 e podiam ter acesso ao benefício as famílias com renda de até R\$ 170 mensais por pessoa.

cerca de 52,2 milhões de pessoas em 2016 (IBGE, 2017). Por esse critério, a pobreza no Brasil se reduziu de 45,8% da população em 2003 para 20,4% em 2014, indicando uma melhoria significativa da situação de mais de 40 milhões de pessoas; e que, apesar da forte geração de empregos e da valorização do salário mínimo, a pobreza ainda atingia 41,5 milhões de pessoas. Mas, com a recessão econômica, a pobreza voltou a se elevar de modo preocupante.

1.3. A questão social pela ótica da desigualdade das condições de vida

No que diz respeito à efetividade dos direitos sociais para a população brasileira, há um número elevado de indicadores sociais que esclarecem as variadas facetas da exclusão e da vulnerabilidade social. No presente texto, são mencionados apenas alguns indicadores em cinco temas básicos: alimentação, moradia, educação, saúde e trabalho. É possível constatar que nessas áreas prioritárias da política social houve melhorias significativas, pelo menos até 2014, mas muitas pessoas continuaram sem condições adequadas para uma vida digna. Pode-se constatar que o fato da proteção social não ser efetiva para parcela expressiva da população é um dos fatores responsáveis pela persistência da questão social no País.

O primeiro tema a destacar é a diminuição drástica do problema da fome no Brasil. De acordo com a FAO, o índice de prevalência de subalimentação na população total era de 4,5% em 2004-06 e se reduziu para 0,3% em 2014-16; a estimativa era que havia 700 mil pessoas subalimentadas no País em 2014 (FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF, 2017). Mas, eliminar o problema mais agudo de desnutrição não é o mesmo que garantir segurança alimentar para toda a população. O IBGE estima que a proporção de domicílios com algum grau de insegurança alimentar se reduziu de 35% para 22,6% entre 2004 e 2013. Em termos absolutos, havia 52 milhões de pessoas residindo em domicílios onde não havia acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, em 2013, sendo que a insegurança alimentar grave atingia 7,2 milhões de pessoas (IBGE, 2014).

A prevalência de insegurança alimentar (IA) na área rural é maior que na área urbana: 35,3% dos domicílios contra 20,4%, em 2013. E a gravidade do problema também é maior no campo: enquanto 6,8% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada ou grave, na área rural essa proporção era de 13,9%. Considerando a distribuição regional, nota-se que 45% dos brasileiros com algum grau de IA residiam no Nordeste, onde 14,5% dos domicílios apresentavam IA moderada ou grave e outros 23,6% tinham IA leve, em 2013 (IBGE, 2014).

O segundo tema prioritário é a condição da moradia (ponto central no direito à cidade). Tomando como base os microdados da PNAD, estima-se que havia um *déficit* habitacional⁴ de 6,273 milhões de unidades em 2007 e de 6,068 milhões em 2014 (11,1% e 9% do total de domicílios particulares, respectivamente) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Em 2014, 28,3% do *déficit* estavam localizadas nas maiores regiões metropolitanas (1,715 milhão de unidades) e 12,4% em áreas rurais (753

⁴ O *déficit* habitacional corresponde à soma do estoque de unidades habitacionais precárias que precisam de reposição com o número estimado de unidades que precisam ser incrementadas para atender a demanda existente de novas moradias.

mil); em termos absolutos, o *déficit* era maior no Estado de São Paulo (1,327 milhão de unidades) e em Minas Gerais (529 mil), mas em termos relativos as maiores porcentagens pertenciam ao Maranhão (20% dos domicílios particulares) e ao Amazonas (16,2%). O *déficit* habitacional afeta majoritariamente as famílias com renda mensal até 3 s.m. – representavam 83,9% no meio urbano em 2014 –, sendo correto argumentar que a falta de moradia adequada é um problema grave para parcela expressiva da população de baixa renda.

Houve uma mudança no motivo do *déficit* predominante em cada momento. Em 2007, o principal componente do *déficit* habitacional no Brasil era a coabitação familiar involuntária (39,3%), seguida de ônus excessivo com aluguel (família com renda mensal até 3 salários mínimos que gastam mais de 30% do orçamento nesse quesito) (32,2%), habitação precária (domicílio rústico ou improvisado) (23%) e adensamento excessivo de domicílios alugados (mais de três moradores por dormitório) (5,5%). Em 2014, o problema principal passou a ser o ônus excessivo com aluguel (48,2%), a coabitação familiar reduziu pouco sua participação relativa (31,5%), o peso da habitação precária se reduziu significativamente (14,2%) e a proporção relativa ao adensamento excessivo não se alterou (6%). Portanto, houve aumento do *déficit* habitacional apesar do Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, mas isso ocorreu principalmente por causa da valorização dos imóveis urbanos e da inflação no valor dos aluguéis. É importante ressaltar que o número de habitações precárias diminuiu de 1,442 milhão para 863 mil domicílios entre 2007 e 2014, enquanto a coabitação familiar caiu de 2,464 milhões para 1,911 milhão de domicílios. Assim, é possível afirmar que muitas famílias pobres conseguiram melhores condições de moradia nesse período, mas a precariedade e a inadequação continuavam atingindo um número elevado de pessoas.

É importante ressaltar que o direito à moradia inclui também a infraestrutura urbana, isto é, o acesso ao fornecimento de energia elétrica, à rede de abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e à coleta de lixo. Excluindo os domicílios computados no cálculo do *déficit* habitacional, havia cerca de 11,275 milhões de domicílios carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura em 2014, o que correspondia a 19,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos do País. Em termos relativos, esse problema era particularmente grave na região Norte (51,5%), muito frequente no Centro-Oeste (38,8%) e no Nordeste (30,2%), e atingia uma proporção menor dos domicílios urbanos no Sul (16,2%) e no Sudeste (7,6%) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Além disso, também convém mencionar que havia 1,9 milhão de moradias em terrenos não legalizados, em 2014, problema que se localizava principalmente nas maiores regiões metropolitanas do País (onde atingia, em média, 4,8% dos domicílios permanentes particulares urbanos).

Certamente, a forte recessão econômica em 2015-2016 e a retração nos gastos com programas habitacionais e de saneamento básico interromperam a lenta melhoria das condições de moradia da população pobre no Brasil, mas ainda não há indicadores disponíveis para demonstrar a evolução recente do *déficit* habitacional e da proporção de domicílios com “condição inadequada” (que também costuma incluir outras variáveis, como ausência de banheiro exclusivo, cobertura imprópria e densidade domiciliar excessiva).

Além disso, é preciso frisar que o “direito à cidade”⁵ envolve outros aspectos não tratados aqui, mas que deveriam ser considerados na análise da questão social.

O terceiro tema a ser destacado é a condição educacional da população. De acordo com a *Síntese de Indicadores Sociais 2015*, do IBGE, a taxa de analfabetismo se reduziu de 11,5% para 8,3% da população de 15 anos ou mais de idade entre 2004-2014. Essas pessoas se tornaram analfabetas porque não frequentaram a escola quando tinham entre 6 e 14 anos.

No período 2004 a 2014, houve um aumento significativo na porcentagem de crianças de 4 a 5 anos de idade frequentando a pré-escola (61,5% para 82,7%), assim como de crianças até 3 anos de idade em creches (13,4% para 24,6%). A ampliação da obrigatoriedade da educação básica para crianças a partir de 4 anos teve um efeito bastante positivo, reduzindo a desigualdade de acesso à escola por faixa renda, mas é importante mencionar que, em 2014, uma em cada cinco crianças de 4 a 5 anos em famílias de baixa renda não frequentava a pré-escola (22,4% no primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* e 19% no segundo quintil, contra 5,9% no quinto quintil). Por sua vez, a baixa oferta de vagas em creches públicas para crianças até 3 anos de idade continuava sendo um problema para grande parte das famílias brasileiras (IBGE, 2015).

A taxa de frequência escolar bruta na faixa etária entre 6 e 14 anos aumentou levemente entre 2004 e 2014 (96,1% para 98,5%), garantindo a universalização do direito ao ensino fundamental (IBGE, 2015). Na faixa etária entre 15 e 17 anos, também houve pequena elevação da taxa (81,8% para 84,3%), mas fica evidente que uma porcentagem significativa dos jovens abandona o estudo.

Ainda segundo a *Síntese* do IBGE (2015), a taxa de conclusão do ensino médio entre pessoas de 20 a 22 anos de idade passou de 45,5% para 60,8% entre 2004 e 2014. Mas, há diferenças raciais neste indicador que merecem ser ressaltadas: a menor taxa de conclusão do ensino médio dos negros (aumentou de 33,4% para 52,6%) contrasta com a maior taxa dos brancos (57,9% para 71,7%).

Embora tenha havido avanços importantes no que se refere à frequência escolar no Brasil, a redução do *déficit* educacional da população adulta é um processo mais lento: a escolaridade média das pessoas de 25 anos ou mais de idade aumentou no período 2004-2014, passando de 6,4 para 7,8 anos de estudo completos (até 2004, o ensino fundamental equivalia a 8 anos de estudo, tendo sido ampliado para 9 anos). Esse *déficit* tem relação direta com a pobreza monetária da população mais vulnerável. Os adultos do primeiro quintil de renda domiciliar *per capita* tinham uma escolaridade média muito menor do que a dos adultos do último quintil (5,5 anos de estudo completos contra 10,8), em 2014 (IBGE, 2015).

Em 2016, conforme a PNAD Contínua, o Brasil possuía cerca de 11,8 milhões de analfabetos (7,2% da população de 15 anos ou mais de idade), dos quais 6 milhões estavam na faixa etária de 60 anos ou mais. Mas, é importante ressaltar que essa taxa era bem maior

⁵ O Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, ampliou o conceito de direito à moradia inscrito na Constituição Federal de 1988, uma vez que incluiu o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, aos serviços de infraestrutura, à mobilidade urbana e aos espaços de convivência e lazer (PRONI; FAUSTINO, 2016).

na população negra do que na branca (9,9% contra 4,2%). E que as desigualdades regionais também se manifestam nesse terreno: a taxa de analfabetismo era de 14,8% no Nordeste, enquanto no Sul e no Sudeste era de apenas 3,6% e 3,8%, respectivamente.

A distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade segundo o grau de instrução, em 2016, coloca em evidência os problemas acumulados ao longo das últimas décadas no campo educacional: 11,2% não tinham frequentado a escola ou não tinham completado o primeiro ano, 30,6% não tinham concluído o ensino fundamental, 13% tinham o ensino fundamental completo, 29,7% tinham o ensino médio completo e 15,3% concluíram o ensino superior. A polarização é clara: 41,8% dos brasileiros adultos não tinham sequer a escolaridade básica e 45% tinham pelo menos 12 anos de estudo completo.

Registre-se, por fim, que apenas 11,9% dos jovens na faixa etária entre 16 e 29 anos conseguiam conciliar o estudo com o trabalho, em 2016, enquanto 21,5% só estudavam e outros 40,7% só trabalhavam. E que a crise econômica fez a proporção de jovens entre 16 e 29 anos que “nem estudam nem trabalham” aumentar de 22,7% para 25,8%, entre 2014 e 2016 (IBGE, 2017).

O quarto tema que precisa ser examinado é o quadro das condições de saúde da população. A taxa de mortalidade infantil no Brasil se reduziu de modo expressivo no período 2000-2015: de 29,0 para 13,8 óbitos de crianças até um ano de idade por 1.000 nascidos vivos. Essa redução resultou, em grande medida, de políticas públicas nas áreas de atenção primária à saúde, com foco no atendimento materno e ao recém-nascido, na promoção do aleitamento materno e na expansão da imunização, assim como de políticas de proteção social, como os programas de transferência de renda; resultou, também, da elevação da escolaridade dos pais, de melhorias nas condições de vida da população mais pobre e de investimentos no campo do saneamento básico. Mas, é relevante apontar as desigualdades regionais. De acordo com o relatório *Saúde Brasil 2015/2016*, do Ministério da Saúde, as menores taxas de mortalidade infantil em 2014 pertenciam às regiões Sul e Sudeste (10,7 e 12,3 óbitos por 1.000 nascidos vivos), enquanto as mais altas pertenciam às regiões Norte e Nordeste (17,7 e 16,3 óbitos por 1.000 nascidos vivos).

Pode-se considerar as diferenças nas taxas de mortalidade infantil como expressão de diferenças nas condições gerais de vida em distintos territórios ou entre distintos grupos populacionais. O Censo Demográfico de 2010 permite estimar uma taxa de 18,6 óbitos por 1.000 nascidos vivos para o estrato de renda domiciliar per capita até R\$ 70,00 e de 10,4 óbitos por 1.000 para o estrato de renda domiciliar per capita superior a R\$ 1.020,00 (MDS/SAGI, 2012).

Em 2005, a esperança de vida ao nascer para o brasileiro era de 72,0 anos de vida; dez anos depois, havia aumentado para 75,4 anos. As diferenças na probabilidade de morte entre os sexos se refletem neste indicador: em 2015, a estimativa da expectativa de vida ao nascer foi bem maior para as mulheres (79,1 anos) do que para os homens (71,9 anos). Em adição, as diferenças regionais também são expressivas: a esperança de vida ao nascer mais baixa para 2015 foi observada no Maranhão (70,3 anos) e a mais alta em Santa Catarina (78,7 anos); os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam esperança de vida acima da média nacional, enquanto as demais regiões apresentam expectativas abaixo da média.

Certamente, há muito que melhorar nos campos da saúde preventiva e da atenção médica, tanto no sentido de reduzir a mortalidade como para combater doenças que podem ser prevenidas ou mesmo eliminadas. De acordo com o Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, o número de mortes registradas no Brasil, em 2014, alcançou um total de 1.227.039 óbitos. Desse total, 27,7% correspondem a mortes por doenças cardiovasculares, 16,5% a mortes por neoplasias (câncer), 12,8% a mortes por causas externas (principalmente acidentes de trânsito e homicídios), 11,3% a mortes por doenças respiratórias, e 4,3% a mortes por doenças infecciosas e parasitárias. Outro indicador relevante é a mortalidade por “causas evitáveis”, estimadas para 2015 em 43.096 óbitos entre menores de 5 anos de idade e 720.694 na população com idade entre 5 e 74 anos (somando as duas categorias, 60,4% do total das mortes naquele ano).

As constantes reclamações da população em relação à qualidade dos serviços de atenção médica oferecidos pelo Estado e, muitas vezes, à dificuldade de atendimento (em especial nos casos de internação e de tratamento de doenças graves) atestam que a maioria dos cidadãos brasileiros não tem assegurado esse direito social, ou é mal atendida. O mapeamento do setor aponta os principais problemas: número insuficiente de leitos em hospitais, falta de equipamentos, infraestrutura inadequada e, principalmente, falta de médicos e de outros profissionais na atenção básica (problemas muito frequentes nas cidades do interior do País, em especial nas regiões Norte e Nordeste). Ademais, menos de um quarto da população não depende dos serviços públicos de saúde (ainda que os utilize, se necessário): em 2015, 49 milhões de pessoas eram beneficiárias de planos de saúde (serviços privados), mas a crise econômica fez o número se reduzir para 47,3 milhões ao final de 2017.

Por fim, é preciso mencionar o tema da inserção no mercado de trabalho, que também é um direito social, uma vez que há uma grande desigualdade na forma de inserção ocupacional, no risco de ficar desempregado e na cobertura da proteção aos trabalhadores. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar o aumento do desemprego causado pela recessão econômica, após um longo período de declínio gradual da taxa de desemprego entre 2003 e 2014. Segundo a PNAD Contínua, a taxa de desocupação se elevou de 6,8% da força de trabalho brasileira no 3º trimestre de 2014 para 8,9% no mesmo período de 2015, 11,8% em 2016 e 12,4% no 3º trimestre de 2017. Em termos absolutos, o número de desempregados praticamente dobrou no período recente, atingindo aproximadamente 13 milhões de pessoas, sendo que a maioria desses trabalhadores não tinha direito a receber o seguro-desemprego.

O IBGE também estima o número de pessoas que estão subempregadas ou que estão involuntariamente inativas. No 3º trimestre de 2017, a taxa de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (pessoas ocupadas com jornada semanal menor que 40 horas e que gostariam de trabalhar em período integral) foi de 6,1%. Por sua vez, a força de trabalho potencial (pessoas inativas que gostariam de trabalhar, mas não procuraram trabalho ou não estavam disponíveis para trabalhar) foi estimada em 5,9%. Agregando os três indicadores, a taxa composta da subutilização da força de trabalho (que soma os desocupados, os subocupados por insuficiência de horas e os que fazem parte da força de trabalho potencial) alcançou 23,9%, o que correspondia a 26,8 milhões de pessoas.

É preciso considerar que os mercados de trabalho são regionalmente muito desiguais. As maiores taxas de desocupação no 3º trimestre de 2017 pertenciam aos estados de Pernambuco (17,9%) e Bahia (16,7%), enquanto as menores foram registradas em Santa Catarina (6,7%) e no Mato Grosso do Sul (7,9%). Por sua vez, agregando os outros dois indicadores da subutilização da força de trabalho, as maiores taxas foram observadas na Bahia (40,1%), Piauí (38,5%) e Maranhão (37,0%) e as menores em Santa Catarina (10,9%), Mato Grosso (14,8%) e Rondônia (15,5%).

Deve-se esclarecer que a inserção ocupacional não assegura a efetividade dos direitos do trabalho. Por exemplo, de acordo com estimativa da PNAD Contínua, em 2014, em torno de 25% da população ocupada tinham rendimento mensal menor que o salário mínimo legal, enquanto outros 9,5% dos ocupados não recebiam remuneração. Por sua vez, no 4º trimestre de 2014, 35,3% dos ocupados não estavam contribuindo para a Previdência Social. Três anos depois, no último trimestre de 2017, 36,6% dos ocupados (33,1 milhões de pessoas) não contribuíram para a Previdência. Ou seja, a recessão econômica agravou o problema, uma vez que cerca de 2,2 milhões de trabalhadores deixaram de contribuir entre o final de 2015 e o final de 2017 em razão da redução dos empregos formais.

De fato, embora tenham sido registrados esforços em vários aspectos relativos à oferta e qualidade dos empregos, aos mecanismos de proteção ao trabalhador e seguridade social, ao combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil, à promoção da igualdade de tratamento no emprego e à capacidade de representação sindical, que contribuíram para melhorar as condições de trabalho, no início da década atual ainda eram bastante elevados os *déficits* de trabalho decente no País, especialmente nas regiões economicamente menos desenvolvidas (OIT, 2012). Parcelas expressivas dos trabalhadores estavam expostas a situações de vulnerabilidade ocupacional em razão da informalidade, dos baixos salários, da discriminação racial e de gênero e da falta de representação sindical.

Evidentemente, a recente recessão econômica contribuiu para agravar esse quadro, sendo possível estimar que metade da força de trabalho brasileira convive cotidianamente com uma situação ocupacional precária, instável e insegura. Portanto, a privação de trabalho decente, que atinge principalmente os grupos mais vulneráveis (tais como jovens e negros com baixo grau de instrução e pertencentes a famílias de baixa renda), deve ser entendida como um aspecto persistente da questão social no Brasil.

Os poucos exemplos aqui apresentados bastam para demonstrar que a pobreza é um fenômeno multidimensional, ou seja, a insuficiência de renda está associada com uma série de necessidades básicas insatisfeitas e com situações de privação de direitos sociais inscritos na Constituição Federal. Pode-se argumentar que os casos mais graves são aqueles em que ocorre a sobreposição de um conjunto amplo de carências sociais, ao passo que há situações em que apenas um direito social é desrespeitado. Em outras palavras, como o grau de vulnerabilidade pode variar bastante entre grupos populacionais e entre regiões do País, o diagnóstico da questão social precisa levar em conta tais variações e gradações.

Além disso, embora a proporção de pessoas em “pobreza extrema” tenha se reduzido no Brasil, até 2014, é preciso frisar que a pobreza não se limita à dimensão monetária (medida pela renda familiar ou domiciliar *per capita*). Por outro lado, convém ressaltar que

há vários indícios de que a “pobreza multidimensional” aumentou entre 2015 e 2017, não só em razão da deterioração do mercado de trabalho, mas também em função da contenção do gasto social e da mudança na gestão das políticas sociais.

2. O papel do Estado no enfrentamento da questão social

A conquista de direitos sociais foi um processo longo e tortuoso, que se iniciou na era Vargas com o ensino primário gratuito e obrigatório nas escolas públicas e com os direitos trabalhistas para os empregados urbanos com carteira de trabalho, mas só alcançou um patamar avançado com a Constituição Cidadã, em 1988. Esta define claramente que o enfrentamento da questão social é um fundamento essencial para a construção da nação. Em seu artigo 3º, 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”.

Em seu capítulo II, 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”. Os artigos 7º ao 11º, por sua vez, são dedicados aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, que incluem uma “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa”, “seguro-desemprego”, “salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família”, assim como a liberdade de associação sindical e uma série de outros mecanismos de proteção social. Além disso, a Constituição Federal também assegura direitos e garantias fundamentais⁶, entre as quais a “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

Posto isso, é essencial entender que, embora na Constituição Federal vigente sejam atribuídas as responsabilidades que cabem ao Estado nacional em diversos campos de atuação, o governo federal se depara com questões de várias ordens, que mudam conforme o contexto e podem ser tratadas por meio de diferentes estratégias. No Brasil contemporâneo, pode-se dizer que a questão social está conectada com várias outras que se inserem na agenda pública: questão nacional, questão regional, questão agrária, questão urbana, questão do emprego, questão racial, questão indígena, questão ambiental, questão democrática, entre outras. Mas, tais questões são geralmente tratadas separadamente.

As políticas necessárias para o enfrentamento da questão social não se restringem àquelas destinadas ao combate à pobreza monetária, nem abrangem todas as medidas que podem contribuir para a redução das desigualdades sociais. Para efeito meramente ilustrativo, podem ser mencionadas as principais políticas e ações do Poder

⁶ No capítulo I, 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”.

Executivo (e algumas intervenções do Poder Legislativo e do Poder Judiciário) que incidem sobre as desigualdades sociais no Brasil, agrupadas em cinco frentes:

- i) *Distribuição patrimonial*: legislação fundiária, reforma agrária, política tributária, política habitacional (financiamento à casa própria), FGTS, urbanização de favelas e legalização da propriedade.
- ii) *Distribuição de renda*: política salarial, política tributária, definição do salário mínimo legal, controle da inflação, volume de emprego e nível das remunerações no setor público, políticas de transferência (garantia) de renda.
- iii) *Direitos trabalhistas*: seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, programa de qualificação profissional, fiscalização das relações de emprego, combate ao trabalho infantil e ao trabalho compulsório, efetividade da Justiça do Trabalho, fortalecimento da representação sindical, sistema público de previdência social.
- iv) *Direitos sociais*: política de saúde, política educacional, políticas de desenvolvimento urbano (incluindo moradia, saneamento básico e mobilidade urbana), regulação dos serviços de uso coletivo, programa de eletrificação rural, acesso a água potável no meio rural, assistência social e combate à fome, política de esporte e lazer, política de segurança pública.
- v) *Promoção da equidade (combate à discriminação)*: estratégia de empoderamento das mulheres, programas de promoção da igualdade racial, programa de proteção aos povos indígenas, programas para pessoas com deficiência, ações de promoção da igualdade no emprego, ações de combate à violência contra a mulher, ações de combate à homofobia, acolhimento de imigrantes e refugiados.

É importante frisar que algumas políticas ou ações mencionadas acima não se referem diretamente à questão social – da maneira como é entendida na maioria dos estudos feitos no País –, tais como: política tributária, controle da inflação, efetividade da Justiça do Trabalho, fortalecimento da representação sindical, regulação dos serviços de uso coletivo, política de esporte e lazer, política de segurança pública, assim como as iniciativas de combate à discriminação e de promoção da equidade. Fica evidente que os direitos sociais incluem temas que extrapolam a atual agenda pública referente à questão social.

Desde 1988, a questão social tem sido definida, em cada conjuntura histórica, de acordo com o quadro institucional vigente, as transformações estruturais que reconfiguraram a sociedade e as diretrizes estabelecidas pela dinâmica política (resultantes das coalizões partidárias no poder). Explicando: os problemas cujo enfrentamento deveria ser prioridade na agenda pública, tendo como referência os direitos sociais inscritos na Constituição Federal, foram definidos em cada governo em função de fatores que variam de um mandato para outro, em especial, as demandas sociais predominantes, a capacidade de pressão dos diferentes movimentos sociais, os compromissos assumidos pelos governantes eleitos e a situação orçamentária da União e das entidades subnacionais.

A maneira como a questão social é enfrentada ou atenuada é um dos principais parâmetros usados para caracterizar o padrão de desenvolvimento nacional. Entre 2004 e 2014 (com breve interrupção entre o último trimestre de 2008 e meados de 2009), houve

conjunturas econômicas favoráveis à adoção de políticas públicas destinadas a garantir a efetividade dos direitos sociais para parcelas da população brasileira que estavam marginalizadas. Observou-se uma redução significativa da pobreza, queda da desigualdade de rendimentos, melhoria expressiva do mercado de trabalho e avanços importantes no campo das políticas sociais. Pode-se argumentar, em adição, que neste período houve um esforço no sentido de estabelecer um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo, embora tal padrão ainda não houvesse se consolidado (FONSECA; FAGNANI, 2013).

Porém, a partir de junho de 2013, começou uma campanha midiática para desacreditar a Presidência da República, e a partir de 2014 surgiram dificuldades de financiamento do gasto público. Finalmente, a mudança na condução da política macroeconômica em 2015 e o anúncio de uma agenda de reformas neoliberais em 2016 denotaram uma clara inflexão na estratégia de desenvolvimento nacional, com o Governo Federal e o Congresso Nacional argumentando que o elevado gasto social (em especial, a despesa com a Previdência Social) havia provocado *déficits* recorrentes e estava comprometendo o equilíbrio das contas públicas.

Atualmente, continua em debate a estratégia de desenvolvimento nacional mais adequada para o Brasil. Há, pelo menos, duas propostas na mesa que afetam diretamente os trabalhadores (OLIVEIRA, 2017). De um lado, uma estratégia de crescimento econômico centrada no setor privado, com inserção externa subordinada ao grande capital internacional, restringindo a atuação do Estado à garantia do bom funcionamento dos mercados e reduzindo a maioria das políticas de proteção social a programas focados na população mais pobre. De outro, uma estratégia de desenvolvimento centrada na superação da dependência externa (financeira e tecnológica) e no combate às desigualdades sociais, priorizando a política industrial, a modernização da infraestrutura e a competitividade externa, mas colocando a questão social no centro da agenda pública.

A estratégia neoliberal procura argumentar que a dificuldade de manter um ritmo de crescimento econômico relativamente elevado decorre do descontrole do gasto público, o qual, por sua vez, decorre da tentativa do governo federal de atender um amplo e diversificado leque de demandas de segmentos da sociedade brasileira (MENDES, 2014). Nessa perspectiva, os direitos sociais inscritos na Constituição Federal e o “populismo político” dos diversos governos pós-1988 criaram fortes pressões sobre o orçamento da União, afetando o ambiente macroeconômico e as decisões de investimento do setor privado. O argumento é que a carga tributária cresceu muito e, mesmo assim, o Estado não possui recursos suficientes para arcar com todas as despesas assumidas, principalmente as políticas sociais universais, as linhas de crédito subsidiado e os incentivos a segmentos econômicos favorecidos. Assim, se os direitos sociais não cabem no orçamento, a solução é cortar direitos, redefinindo as responsabilidades do Estado e reformulando o escopo de programas existentes. Note-se que, nesta visão, o desenvolvimento nacional se beneficiaria do combate à pobreza (mensurada por indicadores básicos de renda, saúde e educação) e da redução da desigualdade de renda, vistos como benéficos para o crescimento sustentado da economia nacional, em especial por meio do aumento da produtividade do trabalho e da diminuição da pressão sobre o orçamento do governo (políticas sociais focadas na população pobre).

O documento *Uma ponte para o futuro*, divulgado em outubro de 2015 pelo então presidente do PMDB, Michel Temer, explicitou a agenda de políticas e reformas que seriam adotadas pelo governo federal a partir do ano seguinte. No que diz respeito ao tema discutido aqui, não há compromisso com o combate às desigualdades sociais nem com a universalização dos direitos sociais. Ao contrário, o que se pretende é reduzir a amplitude da questão social e redefinir as obrigações do Estado nesse campo, priorizando políticas de baixo custo *per capita* destinadas às populações mais vulneráveis. Os dois pontos do documento que se referem diretamente à questão social são os seguintes:

- h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;
- i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos.

Em contraposição, os adeptos do social-desenvolvimentismo defendem uma estratégia socialmente progressista. Argumentam que houve uma transição para um padrão de desenvolvimento nacional mais inclusivo a partir de 2004, o qual esteve assentado em quatro pilares (CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014, Introdução): i) o crescimento econômico impulsionado pelo aumento do emprego e do salário mínimo real (com melhoria da distribuição dos rendimentos do trabalho); ii) o avanço na direção de um Estado de bem-estar social (para a garantia dos direitos sociais) por meio da implementação de um vasto conjunto de políticas públicas, tanto as universais como as direcionadas aos grupos sociais mais pobres; iii) a expansão do ciclo de crédito doméstico (em especial, o crédito consignado e o crédito ao consumidor) num cenário de queda da taxa de juros; e iv) a articulação de um conjunto de investimentos públicos, seja diretamente por meio de empresas estatais e de projetos da União e de governos estaduais, seja indiretamente por meio dos empréstimos do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil ao setor privado ou da participação em consórcios para viabilizar grandes projetos de infraestrutura e de logística.

O volume 2 do documento *Por um Brasil justo e democrático*, elaborado por um conjunto de instituições dedicadas ao debate de temas nacionais e divulgado em setembro de 2015, procurou oferecer subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional, em oposição ao discurso neoliberal que predominava na grande mídia. Trata-se de uma visão integrada de desenvolvimento, baseada em três entendimentos principais: (i) a retomada do dinamismo econômico requer a recomposição da capacidade de financiamento do Estado e um esforço articulado de reindustrialização; (ii) é fundamental enfrentar as várias dimensões das desigualdades sociais por meio da proteção social e da universalização dos direitos sociais; e (iii) é preciso firmar um compromisso concreto com a sustentabilidade ambiental. Além disso, essa proposta tinha como pressuposto a compreensão de que para o Brasil se tornar uma nação desenvolvida é necessária uma relação sinérgica entre democracia e cidadania social.

Embora existam divergências a respeito do papel do Estado no equacionamento da questão social, é possível afirmar que a própria definição da questão social e a

delimitação das políticas adequadas para o seu enfrentamento estão relacionadas com a visão predominante em cada corrente política sobre as responsabilidades e funções do Estado na sociedade contemporânea.

3. Observações finais

Este artigo procurou apresentar uma definição abrangente da “questão social” e explicar que o seu entendimento requer uma contextualização histórica. Também buscou explicar que a questão social está enraizada em três dimensões das desigualdades sociais, passando em seguida a examinar as principais áreas de atuação do Estado no enfrentamento da questão. Por fim, pretendeu colocar em discussão a questão social na atual conjuntura econômica e política do País.

É possível afirmar que a vulnerabilidade social diminuiu no Brasil, entre 2003-2014, o que fortalece o argumento de que havia um firme compromisso do governo federal em áreas prioritárias. Embora muitas lacunas possam ser apontadas no que se refere à garantia dos direitos sociais nesse período, havia, sem dúvida, um reconhecimento público de que a questão social deve ser equacionada por meio de políticas de Estado.

É um equívoco supor que o foco das políticas sociais naquele período fosse o combate à pobreza extrema, ainda que as políticas públicas adotadas tenham tido uma eficácia limitada. Há vários indícios de que a inserção no mercado de trabalho e as condições de vida (alimentação, moradia, saúde, educação) melhoraram significativamente para parcela expressiva da população brasileira até 2014.⁷ Não obstante, estava evidente, naquela época, que ainda faltava muito para a superação da questão social e que era necessário avançar na direção de um modelo de desenvolvimento nacional que fosse mais efetivo no combate às desigualdades e na inclusão social.

Não há dúvida de que existe uma relação estreita entre crescimento econômico, geração de empregos e elevação dos salários, de um lado, e redução da pobreza e das desigualdades sociais, de outro. Mas, embora seja necessária, a prosperidade econômica não é condição suficiente para resolver a questão social no País. Um padrão de desenvolvimento socialmente inclusivo requer a adoção de um amplo conjunto de políticas públicas – ou seja, só pode ser obtido quando o Estado efetivamente assume a responsabilidade de assegurar os direitos sociais.

Entretanto, a estratégia social-desenvolvimentista não foi adotada. Predominou a estratégia neoliberal. E o resultado foi catastrófico. A profunda recessão econômica de

⁷ Acrescente-se que houve mobilidade social ascendente, entre 2002 e 2014, mas a estrutura social brasileira se manteve bastante desigual, como esclarece Quadros (2016): “A desigualdade social não foi reduzida. Houve uma mobilidade social – isso é inquestionável –, redução da miséria, da pobreza, e crescimento da classe média baixa. Isso é um avanço para quem foi beneficiado. Agora, a desigualdade é outro fenômeno. Com a transferência de recursos [públicos] que é feita através dos juros [da dívida pública], não há como reduzir a desigualdade. Então, concordo com essa análise de que aconteceram dois fenômenos: houve uma melhoria nas condições [de vida] das camadas populares até 2014, porém tudo indica que a desigualdade se agravou”.

2015-2016 e a reorientação da agenda pública em 2016-2017 acarretaram uma piora generalizada em termos de ocupação e de rendimentos do trabalho e a deterioração das condições de vida dos segmentos sociais mais vulneráveis.

O congelamento anunciado do gasto federal com políticas sociais e a aprovação da reforma trabalhista em 2017 projetam para os próximos anos uma clara regressão social no Brasil. O Estado brasileiro (por iniciativa do governo federal e com o apoio do Congresso Nacional) desrespeita o capítulo da Constituição Federal sobre os direitos sociais, restringe o enfrentamento da questão social a ações de alcance limitado e volta a contribuir para o aumento das desigualdades sociais.

Para impedir a tragédia anunciada, é fundamental derrotar o projeto neoliberal. Para acabar com o quadro estrutural de vulnerabilidades sociais, é preciso construir democraticamente um novo projeto de desenvolvimento nacional, que promova maior inclusão social por meio da geração de empregos de qualidade, da elevação dos pisos salariais, da universalização da proteção social e do combate às desigualdades sociais e regionais. Trata-se de resgatar a capacidade de planejamento público e de criar uma base sólida para o financiamento das políticas públicas. E de reconhecer que as políticas sociais também podem contribuir para estimular o dinamismo do mercado interno, ou seja, que o gasto social também pode gerar prosperidade econômica.

O debate sobre os rumos do País deve se acirrar em 2018. Espera-se que os argumentos apresentados ao longo deste artigo ajudem a subsidiar a reflexão das correntes mais progressistas. Para finalizar, convém citar três contribuições ao debate sobre a questão social no Brasil que permanecem válidas e instigantes:

“Diante de uma realidade social muito problemática, incômoda e, às vezes, explosiva, uma parte do pensamento social prefere “naturalizá-la”, considerá-la como “fatalidade” ou apenas herança arcaica pretérita. Dentre as explicações que “naturalizam” a questão social vale a pena destacar duas que, apesar de não esgotarem o assunto, dão uma ideia das metamorfoses que transfiguram as desigualdades sociais. Uma tende a transformar as manifestações da questão social em problemas de assistência social. [...] Outra explicação tende a transformar as manifestações da questão social em problemas de violência, caos. Daí a resposta óbvia: segurança e repressão” (IANNI, 1991, p. 6-7).

“As ideias de cidadania e de direitos estão sempre em processo de mudança e de reconstrução. Significa que não podemos estagnar, num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos específicos. Essa lista será sempre histórica e culturalmente determinada. A expansão da cidadania social implica, conforme destaca Vitória Benevides, para além de uma ação efetiva dos poderes públicos e da pressão popular, um tipo de mudança cultural, no sentido de provocar o que está mais enraizado nas mentalidades marcadas por preconceitos, por discriminação, pela não aceitação dos direitos de todos, pela não aceitação da diferença. Trata-se, portanto, de uma mudança cultural especialmente importante no Brasil que viveu longo período de escravidão e de violação sistemática do respeito à dignidade humana; de

políticas oligárquicas, coronelistas e patrimoniais; de um sistema de ensino autoritário e elitista, voltado mais para a moral privada do que para a ética pública; de complacência com a corrupção e com os privilégios; do descaso para com a violência, quando ela é exercida exclusivamente contra os pobres e os socialmente discriminados; de nossas práticas religiosas essencialmente ligadas ao valor da caridade, em detrimento do valor da justiça; de nosso sistema familiar patriarcal e machista; de nossa sociedade racista e preconceituosa contra todos os considerados diferentes; de nosso desinteresse pelo associativismo solidário; de nosso individualismo consumista. Tudo isso está ainda muito presente em nossa sociedade. É contra essa deturpação histórica e cultural que deve ser acionada a cidadania ativa e a participação cidadã” (FEITOSA, 2006, p. 45-46).

“As conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao *mercado e à filantropia*, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política. Como lembra Yazbek (2001), o pensamento neoliberal estimula um vasto empreendimento de “refilantropização do social”, e opera uma profunda despolitização da “questão social” ao desqualificá-la como *questão pública, questão política e questão nacional*” (IAMAMOTO, 2013, p. 335).

Referências bibliográficas

- AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina R.; ORAIR, Rodrigo O.; SILVIERA, Fernando G. (Orgs.) *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito; FGV Direito Rio, 2017.
- ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- BENEVIDES, Maria Victoria. A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. *Revista Videtur Letras*, São Paulo, USP, v. 3, 2001.
- CALIXTRE, André; BIANCARELLI, André; CINTRA, Marcos (Eds.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica dos salários*. Petrópolis: Vozes, 1998 [1995]. Introdução.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A questão social no Brasil: análise do discurso político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. (Coleção Retratos do Brasil).

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017*. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria. Roma: FAO, 2017.

FEITOSA, Maria Luiza P. de A. M. Direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. *Prim@Facie*, UFPB, v. 5, n. 8, p. 36-46, 2006.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 2 v.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte: FJP, 2016.

GALBRAITH, John K. *A sociedade afluyente*. São Paulo: Pioneira, 1987 [1958].

IAMAMOTO, Marilda V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. *Ser Social*, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, dez. 2013.

IANNI, Octavio. A questão social. *São Paulo em Perspectiva*, v. 5, n. 1, p. 2-10, 1991.

IBGE. *Pesquisa suplementar de segurança alimentar*. PNAD 2013: a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 08.dez.2014.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2015: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2017: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977 [1963].

MDS/SAGI. Taxas de mortalidade infantil por região e faixa de renda domiciliar per capita entre os censos de 2000 e 2010. *Estudo Técnico* n. 05/2012, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília, 2012.

MENDES, Marcos. *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Saúde Brasil 2015/2016*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

OIT. *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*. Coordenação: José Ribeiro Soares Guimarães. Brasília: Organização Internacional do Trabalho; Escritório da OIT no Brasil, 2012.

OLIVEIRA, Tiago. *Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2017.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017.

PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 29.out.2015.

POR um Brasil justo e democrático. O Brasil que queremos: subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional. Elaboração: Brasil Debate, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Fórum 21, Fundação Perseu Abramo, Plataforma Política Social, Le Monde Diplomatique Brasil, Rede Desenvolvimentista. São Paulo, set. 2015, v. 2.

PRONI, Marcelo W.; FAUSTINO, Raphael B. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n. 46, p. 181-215, jan./jun. 2016.

QUADROS, Waldir. “Houve mobilidade social. Mas a desigualdade social não foi reduzida. Agravou-se”. Entrevista especial com Waldir Quadros. *Instituto Humanitas Unisinos (IHU)*, 11 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/554856-qhouve-mobilidade-social-mas-a-desigualdade-social-nao-foi-reduzida-agravouq-entrevista-especial-com-waldir-quadros>

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manancial, 1995.

Marcelo Weishaupt Proni é professor livre docente do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit).