



## **Particularidades Históricas e Sociais do Entrelaçamento Entre Capitalismo, Questão Social e Políticas Públicas no Brasil**

*Historical and Social Particularities of the Intertwining of Capitalism,  
Social Issue and Public Policies in Brazil*

*Particularidades históricas y sociales de la imbricación entre  
capitalismo, cuestión social y políticas públicas en Brasil*

*Particularités historiques et sociales de l'imbrication du capitalisme, de  
la question sociale et des politiques publiques au Brésil<sup>1</sup>.*

Gustavo Henrique Carrero<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Psicólogo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil; mestre e doutor em Psicologia Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Docente do curso de Psicologia da Universidade Federal do Acre, Rio Branco, AC, Brasil.

**Resumo**

*Resumo:* O artigo tem como objetivo discutir a relação entre capitalismo, questão social e políticas sociais no Brasil. Ele tem como referência o materialismo histórico dialético. Nele é destacada a condição tardo-periférica do país no desenvolvimento capitalista e como o passado colonial ainda assombra a realidade nacional até a contemporaneidade. São destacadas algumas características da formação social brasileira que mediam a implantação e características do capitalismo nacional. As principais manifestações da questão social no país estão atreladas pobreza, exclusão, subalternidade, super-exploração do trabalho, passivação das lutas sociais e o precário sistema de proteção social. Nesse contexto a questão social é tratada historicamente no país como questão de polícia e não política. Apenas com a constituição de 1988 os país passa aspirar políticas públicas mais universalizantes. Entretanto, a constituição é promulgada em período da crise fiscal do Estado e sua “efetivação” se dá sobre o viés de políticas neoliberais. Assim, o sistema de proteção social brasileiro se configura historicamente como incompleto, focalizado e particularista.

**Palavras-Chave:** Capitalismo; Questão Social; Políticas Públicas; Formação Social Brasileira; Pensamento Social.

**Abstract**

*Abstract:* The article aims to discuss the relationship between capitalism, social issues and public policies in Brazil. It is based on dialectical historical materialism. It highlights the late-peripheral condition of the country in capitalist development and how the colonial past still haunts the national reality until contemporary times. Some characteristics of Brazilian social formation that mediate the implantation and characteristics of national capitalism are highlighted. The main manifestations of the social issue in the country are connected to poverty, exclusion, subordination, overexploitation of work, passivation of social struggles and the precarious social protection system. In this context, the social issue is treated historically in the country as a matter of police and not politics. Only with the 1988 constitution did the country begin to aspire to more universal public policies. However, the constitution is promulgated in the period of the State's fiscal crisis and its “effectiveness” occurs under the bias of neoliberal policies. Thus, the Brazilian social protection system is historically configured as incomplete, focused and particularistic.

**Keywords:** Capitalism; Social Issues; Public Policies; and Brazilian Social Formation; Social Thinking.

**Resumen**

El artículo tiene como objetivo discutir la relación entre capitalismo, cuestión sociales y políticas sociales en Brasil. Se basa en el materialismo histórico dialéctico. Destaca la condición periférica tardía del país en el desarrollo capitalista y cómo el pasado colonial todavía persigue la realidad nacional hasta la época contemporánea. Se destacan algunas características de la formación social brasileña que median la implantación y características del capitalismo nacional. Las principales manifestaciones de la cuestión social en el país están vinculadas a la pobreza, la exclusión, la subordinación, la explotación excesiva de trabajo, pasivación de las luchas sociales y el precario sistema de protección

social. En este contexto, la cuestión social es tratado históricamente en el país como una cuestión de policía y no en la política. Sólo con la constitución de 1988 el país comenzó a aspirar a políticas públicas más universales. Sin embargo, la Constitución se promulga en el período de la crisis fiscal del Estado y su “efectividad” se da bajo el sesgo de las políticas neoliberales. Así, el sistema de protección social brasileño se configura históricamente como incompleto, focalizado y particularista.

**Palabras Clave:** Capitalismo; Cuestión Social; Políticas Públicas; y Formación Social Brasileña.

### Resumé

L'article vise à discuter de la relation entre le capitalisme, les problèmes sociaux et les politiques sociales au Brésil. Il est basé sur le matérialisme historique dialectique. Il met en évidence la situation périphérique tardive du pays dans le développement capitaliste et comment le passé colonial hante encore la réalité nationale jusqu'à l'époque contemporaine. Certaines caractéristiques de la formation sociale brésilienne qui interviennent dans l'implantation et les caractéristiques du capitalisme national sont mises en évidence. Les principales manifestations de la problématique sociale dans le pays sont liées à la pauvreté, l'exclusion, la subordination, la surexploitation du travail, la passivation des luttes sociales et la précarité du système de protection sociale. Dans ce contexte, la question sociale est historiquement traitée dans le pays comme une question de police et non de politique. Ce n'est qu'avec la Constitution de 1988 que le pays a aspiré à des politiques publiques universelles. Cependant, la constitution est promulguée dans la période de crise fiscale de l'État et son «efficacité» se produit sous le biais des politiques néolibérales. Ainsi, le système de protection sociale brésilien est historiquement configuré comme incomplet, ciblé et particulariste.

**Mots Clés:** Capitalisme; Problèmes Sociaux; Politiques Publiques; et Formation Sociale Brésilienne; Pensée sociale.

## Introdução

---

O artigo é parte de pesquisa de doutorado e tem como objetivo refletir como se deu a relação entre capitalismo, questão social e políticas sociais no Brasil. Ele tem como referência o materialismo histórico dialético. Nele é destacada a condição tardo-periférica do país no desenvolvimento capitalista. Nessa discussão são relevantes concepções sobre imperialismo e divisão internacional do trabalho. Ressalta-se que a compreensão das especificidades nacionais só podem ser esclarecidas a partir da relação entre modo de produção capitalista e formação social brasileira.

O artigo se organiza em três seções. Na primeira são apresentadas as vicissitudes e inserção brasileira no capitalismo internacional desde o período colonial. Posteriormente, são apresentadas as especificidades da questão social no continente latino-americano e no país. Tais configurações estão intimamente ligadas com o desenvolvimento das políticas públicas nacionais, tema da terceira seção. Por fim, são apresentadas considerações finais sobre a temática.

## 1. Capitalismo

---

Feijó (1995/2008) procura nos apresentar elementos latinos americanos comuns, no que tange a inserção dos países na divisão internacional do trabalho. O continente já teria sido colonizado, a partir da acumulação primitiva de capitais, ou na lógica do mercantilismo. Segundo o autor até a crise de 1929, o padrão de acumulação no continente foi predominantemente primário exportador, que se dedicava à exportação de matérias-primas. Todavia, tal condição tornou os países dependentes do crescimento e flutuações da demanda externa, e dos grandes centros industriais. Isso dificultou o desenvolvimento industrial e foi acompanhado de políticas liberais (*laissez-faire*), que dificultavam o desenvolvimento da indústria.

Algumas mudanças começam a ocorrer com a crise do capital de 1929. A partir de então, há o surgimento de condições internas à industrialização dos países. Essa era baseada na substituição das importações (produção para o mercado interno e crescimento de núcleos urbanos) e na consolidação do capitalismo na região, com defesa do capital nacional frente ao internacional, ou parceria entre ambos. Todavia, como ressalta o autor, tal industrialização: 1. Restringida e não chega a cobrir a produção de bens de capital e bens intermediários relativamente sofisticados e complexos e 2. Se concentra no mercado interno e não possui capacidade e tecnologia para exportações.

O autor destaca que na década de 1970 (meados de 1960 no Brasil) com nova crise internacional do capital, emerge nas economias latino-americanas um novo padrão de acumulação, denominado secundário exportador. Caso o país tenha alcançado determinado grau de acumulação e desenvolvimento industrial, este passará por um processo de industrialização mais pesada, caso contrário aderirá ao credo neoliberal.

Esse período é conhecido como desenvolvimentista e teve o Estado como impulsionador. A crise do modelo desenvolvimentista levou a crise da dívida dos Estados e, abriu a porta às propostas neoliberais no continente. Estas, segundo o autor, levaram a distorções nos modelos industriais dos países: com desindustrialização e retorno a exportações de bens primários ou semimanufaturados.

Devemos destacar que as políticas neoliberais aumentaram as desigualdades, que já eram profundas no continente e só foram atenuadas com a eleição dos governos de esquerda. Estes, após algum período, passaram por crises e observamos, atualmente, uma guinada conservadora no continente (por meios legais ou golpes).

Todavia, necessitamos descrever com mais precisão as especificidades brasileiras nesse contexto. Pereira (2012) nos traz alguns traços da inserção do Brasil no capitalismo internacional: apresenta déficits sociais, que estão atrelados à inserção periférica do país no modo de produção capitalista, ou seja, possui desenvolvimento retardatário, dependente e desigual/combinado; possui cultura colonialista; teve as camadas mais desprotegidas castigadas pela ditadura que o golpeou. Santos (1979) acrescenta um traço das elites nacionais: elas são ideologicamente fechadas, ambíguas (um exemplo foi o discurso liberal e favorável à escravidão) e autoritárias.

Nesse contexto é fundamental apresentarmos a relação entre modo de produção capitalista e formação social. Santos (2014) destaca a necessidade de se refletir acerca da relação de ambas as categorias para se pensar as especificidades nacionais na implantação do capitalismo. Quais seriam as especificidades brasileiras na implantação do capitalismo e que dizem respeito a nossa formação social?

Behring e Boschetti (2006/2014) afirmam que as relações capitalistas se desenvolveram de forma diferente no Brasil e, que para chegar a tais especificidades é necessário considerar: como se deu a acumulação originária, o colonialismo, o imperialismo, a importância do escravismo na nossa cultura. Em outras palavras, quais as mediações nas quais o capitalismo foi implantado no país.

Netto (1990/2016) encontra três determinações, que são perenes na formação social brasileira, que marcam a implantação do capitalismo no país e ainda operam na nação, as quais seriam: 1. O caráter conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro; 2. Processos de “revolução passiva” e 3. A centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro.

Outras mediações seriam: 1. Marcas coloniais que ainda permeiam a cultura, a mentalidade das elites nacionais e consequentemente o capitalismo nacional; 2. A excepcionalidade democrática e 3. Pacificação das lutas sociais.

A forma como se deu a colonização, deixou marcas profundas na formação social brasileira. Uma destas se refere à forma como a economia nacional se desenvolveu, desde então. Portugal não era o país mais avançado em termos do capitalismo internacional, nossa colonização se caracterizou pela exploração das riquezas nacionais, ou seja, pelo extrativismo e produção de produtos agrícolas. Vale destacar que no período colonial, nos primórdios da implantação do capitalismo, havia na Europa o déficit de força de trabalho, o que: dificultou a imigração ao país e também favoreceu a escravização. Além disso, a metrópole, por meio de decretos, proibia a instalação de indústrias nas colônias. Isso faz com que, desde os primórdios, a economia nacional estivesse voltada para interesses externos.

Quando o Brasil se torna independente de Portugal, tal processo não se dá pelo rompimento com a metrópole, mas compra da independência. Quem financiou a independência foi o capital internacional, principalmente inglês. A Inglaterra também demorou em reconhecer o país como independente, principalmente, devido ao trabalho escravo. Todavia, tal processo já indica como a economia nacional se constitui a partir da dependência da capital internacional e, as raízes do endividamento estatal.

A colonização também imprime os traços do atraso nacional, pois nos momentos da passagem do trabalho servil para o assalariado, o país ainda mantém as características servil e escravocrata, no campo. A nossa burguesia, da mesma maneira, não surge como defensora de ideais civilizatórios e do confronto com a nobreza e o clero no Estado Absolutista, mas sim a partir das relações de favores, que caracterizavam a corte. Portanto, a mentalidade destas é aristocrática e permeada, meramente no discurso, pelos ideais liberais.

Assim, o sistema colonial relega ao país, traços marcantes do desenvolvimento do capitalismo nacional e que podemos pensar como uma mescla entre ideais burgueses e aristocráticos. As desigualdades provenientes do sistema colonial ainda assolam o país.

Outra característica patente no desenvolvimento do capitalismo nacional é a excepcionalidade democrática. Podemos dizer que períodos, realmente, democráticos no país são a exceção e não a regra. O voto censitário, a negativa dos votos dos analfabetos, as ditaduras e a derrubada de governos democraticamente eleitos, não representam exceções, mas sim a normalidade política do país. Qualquer ameaça, mesmo que mínima, a forma como se dá historicamente a acumulação capitalista no Brasil é respondida com a quebra da normalidade democrática. Devemos ressaltar que não apenas a burguesia nacional opera a partir dessa lógica, mas também com financiamento do capital internacional.

Temos, portanto, um quadro no qual as desigualdades são mantidas em nome do chamado interesse do povo. Uma democracia autêntica, no mínimo, tentaria respeitar a vontade soberana do povo e não falaria em seu nome. Destaca-se que para tal ideal seja alcançado, seria necessário realmente ouvir as maiorias populares e não apenas inferir suas vontades em nome de interesses próprios.

Também temos no desenvolvimento do capitalismo nacional outra característica marcante que é: a repressão da luta de classes por meio de uma pacificação dos conflitos entre elas. Isso também se encaixa no perfil dos processos de “revoluções passivas”. O pacto fordista-keynesiano, em termos do capitalismo internacional, representou maior exploração dos trabalhadores, mas com ganhos em termos de salários e investimentos estatais nas políticas sociais.

Já no Brasil percebemos, que historicamente os pactos feitos entre classes não representam tantos avanços às classes trabalhadoras. Tomemos como exemplo o varguismo. A implantação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) e dos direitos trabalhistas representaram ganhos substanciais apenas para setores específicos das classes trabalhadoras, aquelas reguladas por lei. Isso em um país ainda predominantemente agrário, no qual o trabalho no campo demorou muitas décadas para ser regulado. Tal processo favoreceu o que Santos (1979) denominou de cidadania regulada e que ainda é parte da cultura nacional: basta olhar que a previdência social nacional ainda não apresenta um cunho universalista e muito pelo contrário, o atual governo ainda quer torná-la mais particularista.

Temos que a ideologia sobre o pacto de classes (ao invés da luta de classes) no Brasil é recorrente e que de alguma maneira traz melhorias substanciais nas condições de vida de apenas alguns setores privilegiados.

## 2. Questão Social

---

Santos (2014) destaca que para se pensar a questão social em países capitalistas, é necessário levar em conta as particularidades de cada formação social e, em seu interior, das formas de constituição do capitalismo. Netto (2004) ressalta que o problema teórico consiste em determinar concretamente a relação entre as expressões emergentes, as modalidades imperantes de exploração e manifestações da questão social. Assim, se não devemos desconsiderar a forma contemporânea da “lei geral de acumulação capitalista”, precisamos levar em conta as mediações entre as características gerais do capitalismo e as especificidades de cada país; tais como: cultura, história, geopolítica, riquezas naturais e etc.

Para refletirmos sobre a questão social no Brasil, não basta identificarmos as categorias centrais ao modo de produção capitalista (relação antagônica entre capital e trabalho) que compõem o nível mais geral. Devemos acrescentar a essa análise as singularidades e particularidades da formação social do país (Santos 2014).

Destacamos, portanto, que a natureza tardio-periférica do Brasil não colocou nenhum óbice ao desenvolvimento dos traços deletérios do modo de produção capitalista no país, pois as heranças arcaicas nacionais, que persistem aqui se combinam com tais traços do capitalismo (Braz, 2012), além disso, tais características serviram ao desenvolvimento do capital no seu período monopolista.

Wanderley (1997/2013a) acrescenta que compreender a questão social na América Latina é necessário a revisitação crítica dos sujeitos e processos histórico-estruturais, que instituíram as sociedades no continente. Assim, o momento atual guarda traços da história, tais como: colonização, lutas pela independência, modos de produção, planos de desenvolvimento, tipos de Estado, políticas sociais, etc. Dessa maneira, especificidades culturais e históricas dos países medeiam às formas como o modo de produção capitalista se desenvolve e, conseqüentemente, as manifestações da questão social (mesmo que esta se remeta a própria luta de classes, pois os nuances dessas lutas se dão em contextos e formações sociais distintas).

O autor ressaltou que a questão social latino americano se coloca, no espaço e no tempo, de forma diferente da europeia no que tange a instituição da nacionalidade, da esfera estatal, da cidadania, da implantação do capitalismo devido ao nosso histórico colonial (produção voltada para interesses internacionais) e de dependência. Para o autor, há a necessidade de datar de forma específica o surgimento da questão social no continente, mesmo se levando em consideração que ela tenha “emergido” em um momento específico, da história europeia. Para ele, a questão social na América Latina se assemelhará à europeia a partir do momento da industrialização e implantação do capitalismo tardio no continente. Atualmente, com a mundialização do capital, ao menos em setores mais modernizados, ela vai se identificar com a europeia de forma crescente.

Uma característica comum das sociedades latino americanas refere-se às desigualdades e injustiças reinantes, na estrutura social. Podemos afirmar que essa talvez, seja a principal manifestação da questão social no continente. Vale destacar que a desigualdade é uma característica fundamental do modo de produção capitalista, todavia, na América Latina tal traço é muito mais aparente, degradante e naturalizado.

Dessa forma, para compreendermos a questão social no Brasil, devemos relembrar sua inserção na divisão internacional do trabalho no espaço e no tempo, verificar as forças e interesses em jogo,

datá-las de acordo com seu desenvolvimento, analisando tendências e contradições postas em cada momento.

Alguns elementos, que perpassam a constituição da questão social no continente são: a questão indígena, a questão nacional (relação não entre patrões e proletários, mas dominadores e dominados – burguesia dependente, que submete outras classes sociais; sensação de que os Estados Nacionais estão sempre se formando fragilizados); situação dos negros (heranças deletérias da escravização, como o preconceito, discriminação e desigualdades); situação da mulher (violência e injustiças na família e no mercado de trabalho, a despeito de avanços legais); situação rural (latifúndio, monoculturas, dominação oligárquico-patrimonialista, produção voltada para interesses externos, à negação de equiparar o trabalho rural ao urbano, por décadas) e a situação operária.

A principal manifestação da questão social na América Latina, e consequentemente no Brasil, são as extremas desigualdades e injustiças, que reinam na estrutura social e na forma como o capitalismo foi implantado no país (refuncionalizando estruturas arcaicas como o latifúndio, relações escravocratas e as estruturas estatais em função de minorias) (Antonio Jr., 2020). Tais elementos se fundam nos conteúdos e formas assimétricas, assumidas pelas relações sociais (em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais, religiosas, com acento na concentração de poder); riqueza de classe (setores sociais dominantes e na pobreza generalizada de outras classes e setores sociais, que constituem as maiorias populacionais), cujos impactos alcançam todas as dimensões da vida social, do cotidiano às determinações estruturais. Para tanto, delinearemos, a título de ilustração, algumas vicissitudes da desigualdade no país, as quais são: pobreza, exclusão, subalternidade, super-exploração do trabalho, passivação das lutas sociais e o precário sistema de proteção social (discussão realizada na última seção).

Yazbek (2001) afirma que o estudo da questão social no Brasil tem se concentrado, apesar de ser uma temática complexa e ampla, na ênfase da análise da pobreza e da exclusão social (como elemento que permeia a vida das classes subalternas) e do precário sistema de proteção social. A autora situa a pobreza e a exclusão social da maioria dos brasileiros, no cerne da questão social, com ênfase no aumento das desigualdades.

Para ela, a pobreza deve ser analisada para além de indicadores associados à renda e ao usufruto de bens, serviços e da riqueza socialmente produzida. Tal fenômeno é multidimensional, e tem uma dimensão política, que implica carecimentos no plano espiritual, no campo dos direitos, das possibilidades e esperanças. Wanderley (1997/2013a) destaca que a pobreza não é um fenômeno conjuntural, mas estrutural na realidade brasileira. Esta é decorrente da forma como o sistema econômico e as relações sociais se organizam. A causa dela seria o subdesenvolvimento, que teria leis próprias e diferentes das que vigoram no desemprego formal, portanto, a mera criação de empregos não resolveria tal questão. O autor destaca que a pobreza se constitui em um sistema paralelo ao econômico formal, mas com relações mútuas de retroalimentação, pois não se confunde com a economia informal a qual se aproveita dos pobres. A pobreza é consequência da destruição de modos de produção tradicional, que não puderam ser substituídos pelo modo de produção industrial predominante, que é incapaz de ocupar o lugar deles.

A pobreza individual, como um processo de empobrecimento histórico e social, dado por determinantes econômicos, políticos e culturais e os pobres como aqueles destituídos de poder, trabalho e informação, além de indicadores clássicos de renda. Os programas e planos de redução da pobreza adotados por governos de distintas extrações político-ideológicas podem minorar a situação dos que nela estão envolvidos, mas não superará-la no capitalismo.



Já a exclusão se caracteriza, de acordo com Yazbek (2001), como uma forma de pertencimento, de inserção na vida social. É a inclusão que se faz pela exclusão, uma modalidade de inserção, que se define paradoxalmente pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída, é uma exclusão integrativa. Sawaia (1999/2014) denomina tal processo de inclusão perversa, que se dá pela não participação das benesses sociais e acrescenta um efeito psicossocial disso: o sofrimento ético-político.

A subalternidade para Yazbek (2001) se caracteriza pela ausência de protagonismo, de poder, expressando a dominação e a exploração. Ela, assim como a exclusão ou inclusão perversa, se expressa em amplo e diverso conjunto de perspectivas, características, ações e interesses, uma pluralidade que configura um amplo leque de desigualdades, injustiças e opressões.

Para a autora, a pobreza, exclusão e subalternidade são indicadores de uma forma de inserção na vida social, da condição de classe e outras situações que mantêm as desigualdades (gênero, etnia, procedência). Tais fenômenos tem uma dimensão psicossocial por se remeterem tanto à forma como a sociedade e as relações sociais se dão, ao mesmo tempo, em que possuem efeitos individuais e subjetivos. As relações entre pobreza, exclusão e subalternidade acabam por se reproduzir e reproduzir a desigualdade no plano social, político, econômico, cultural e definem um local aos pobres na sociedade: de desqualificação (por seus modos de vida).

Outras facetas das desigualdades e da injustiça estrutural, expressas nas particularidades da questão social no Brasil, foi a super-exploração do trabalho e a passivação das lutas sociais.

Nesse sentido, devemos lembrar a inserção tardo periférica do Brasil no capitalismo e seu histórico colonial, pois isso impacta diretamente as formas como o trabalho se organiza no país, em termos: do trabalho em si, dos salários e das formas de exploração.

Wanderley (1997/2013a) ressalta sobre as alterações do modelo fordista de produção para o flexível: no país prevalecem, ao mesmo tempo, formas e conteúdos da questão social dos primórdios do capitalismo (pobreza e precariedade dos trabalhadores), essas se manifestam pela persistência do atraso e nas modalidades sutis de sua articulação com o moderno, e elementos próprios do capitalismo avançado trazidos pela presença das multinacionais, dos conglomerados industriais, comerciais e financeiros.

Outra dimensão, que media a super-exploração do trabalho, é a forma como as relações sociais se desenvolvem historicamente no país: a relação entre patrões e proletários se organiza a partir da lógica dos colonizadores e colonizados. Isso aponta para relações entre dominadores e dominados (mediadas pela falta de direitos sociais). Se nossa burguesia é dependente e subordinada à lógica do grande capital internacional, ela reproduz tal subalternidade nas relações sociais e de poder entre as classes no país.

Santos (2012) procura encontrar as mediações nacionais, a respeito da super-exploração do trabalho. Ela destaca que é prematuro atribuir tal dimensão da questão social no Brasil à flexibilização/precarização produtiva, provocada pela última “revolução” do trabalho no capitalismo (década de 1970). No Brasil flexibilização/precariedade já faziam parte da “modalidade imperante” da exploração do trabalho e mantém o país atrativo, aos investimentos produtivos. Podemos afirmar que jamais vivemos o pacto fordista/keynesiano (pleno emprego, estabilidade e ampliação de políticas sociais). São sintomas de tal argumento a inexpressividade e, em vários casos, ausência da regulação do trabalho; alta rotatividade nos postos; subemprego; informalidade como características perenes do mercado de trabalho brasileiro.

Devemos acrescentar que mesmo após a redemocratização do Brasil, apesar de mudanças, o quadro de vasta parcela da força de trabalho não ter seus direitos sociais permanece. Tomamos, como exemplo, o trabalho doméstico que apenas em 2015 foi reconhecido e obrigado a ser regularizado.

A outra face da super-exploração do trabalho, é a passivação das lutas sociais. O sindicalismo no Brasil nasce atrelado ao aparato estatal e no contexto da ditadura militar houve repressão político/institucional.

Santos (2012) também ressalta que o sindicalismo, na conjuntura brasileira, ao contrário do que aconteceu no fordismo clássico (países desenvolvidos no pacto fordista-keynesiano), não foi reconhecido como interlocutor das relações capital/trabalho. Se também tomarmos em conta o histórico da criação e reconhecimento dos sindicatos pelo Estado; da ausência de democracia no país e papel central do Estado na implantação do capitalismo no país, a situação se torna ainda mais trágica.

Para não ficarmos apenas em uma discussão genérica a respeito da questão social, avaliamos ser importante trazer alguns elementos de sua contemporaneidade, principalmente, no ciclo de governos de esquerda, que se encerraram com a destituição da presidente eleita.

Santos (2012) destaca que uma das características dos governos de esquerda no Brasil, foi o marcante pacto de classes, onde conflitos sociais foram apaziguados mediante melhorias na qualidade de vida de grandes estratos populacionais, desde os mais elevados até os mais miseráveis. Isso não alterou o quadro das desigualdades e injustiças, que marcam as manifestações da questão social no país. Mesmo com a diminuição ou quase erradicação da extrema pobreza, com a implantação de políticas sociais com pretensões universalistas, as desigualdades e injustiças sociais não diminuíram apenas mudaram de padrão.

A autora também destaca que os trabalhos gerados não foram qualitativamente bons, a maioria nos setores terciários de comércio e serviços, mantendo a precariedade das ocupações. Os governos de esquerda apesar de seu impacto na questão da pobreza não alteraram profundamente a super-exploração do trabalho e a passivação das lutas sociais, mas recolocaram tais elementos em novos patamares: pela incorporação pelo Estado de alguns movimentos sociais; pela assistencialização da seguridade social (cobrindo lacunas das políticas de emprego com políticas assistenciais).

Para finalizarmos essa breve discussão, apresentaremos de forma sucinta e (até mesmo) esquemática as formas de intervenção questão social no país. Antes disso, devemos lembrar-nos das contribuições de Netto (2001). Ele ressalta que no capitalismo, a questão social deve ser fraturada e tratada parcialmente nas suas sequelas, pois a resolução desta implicaria no próprio fim desse modo de produção. As políticas sociais são respostas parciais e fragmentadas ao problema, não superando as contradições entre capital/trabalho, por outro lado, são mediações importantes para construção de novas formas de sociabilidade e condições de vida, sendo importantes apesar de suas limitações.

Podemos afirmar que historicamente (e ainda há a percepção dessa característica) que nos primeiros séculos desde o descobrimento do país a questão social foi tratada como caso de polícia: com repressão das suas manifestações e tensões. Tal quadro é coerente com o transformismo e tendências antidemocráticas do capitalismo brasileiro (Santos 2014).

Em um momento da história, a questão social passa a ser tratada como coisa de política, isso, todavia, não muda o tratamento policialesco dado anteriormente. Assim, começam a se organizar iniciativas privadas e públicas de proteção social.

Outro marco, da intervenção ou das aspirações de intervenção na questão social é a constituição de 1988. Ela teve a aspiração de promover a universalidade das políticas sociais e alcançou avanços nesse sentido, como na obrigatoriedade da educação até 18 anos, o Sistema Único de Saúde, posteriormente o Sistema Único de Assistência Social e os programas habitacionais do governo

federal. Todavia, percebemos que ainda permanece o trato da questão social, como caso de polícia ao lado dessas iniciativas. Além disso, não sabemos o que será da constituição de 1988 e suas aspirações universalistas (que nunca se concretizaram ou pelo subfinanciamento ou vontade política) após a destituição da presidente da república e o governo de Jair Messias Bolsonaro.

### 3. Políticas Sociais

---

Laurell (1995/2008) destaca que não existem estudos caracterizando os Estados da América Latina, de acordo com o grau de bem-estar. E se questiona se estes podem ser caracterizados de tal forma. Existem elementos, que diferenciam as sociedades latinas americanas, dos países centrais do capitalismo, no processo de conformação das políticas sociais e das instituições de bem-estar.

Para a autora, no continente, grandes parcelas da população não têm suas necessidades sociais básicas atendidas, nem contam com proteção contra contingências sociais. Essas são manifestações das desigualdades, que discutimos na seção sobre a questão social.

A autora define os Estados latino-americanos, como de bem-estar sociais restritos, ou incompletos, quanto aos sistemas de proteção social e políticas sociais. Tais características das políticas sociais, no continente, tornam-se mais alarmantes a partir da crise fiscal dos Estados latino-americanos, nos anos 1980 e 1990. Essa não ocorreu devido aos gastos sociais, mas da dívida pública para financiamento do desenvolvimento capitalista no continente, em um momento de crise global do capital, quando as dívidas dos Estados se tornaram impagáveis, foram aplicadas as medidas de ajuste neoliberais.

Tais ajustes promoveram, dentre outras coisas, o corte de gastos sociais públicos para pagamento das dívidas. Isso levou ao não financiamento das políticas sociais, privatização e centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza. Esses eventos (em um continente onde as desigualdades são extremas e que existe um déficit na promoção do Estado de bem-estar social) tornaram ainda maiores as diferenças entre as classes sociais (entre os miseráveis – maioria populacional – e os extratos mais ricos – minorias).

Em relação ao Brasil, podemos dizer quanto ao aparecimento e peculiaridades das políticas sociais, que não estão imunes às influências internacionais hegemônicas, ou seja, seu surgimento não é diferente do padrão de outros países (Santos 1979 e Pereira, 2012). Behring e Boschetti (2006/2014) ressaltam algumas particularidades nacionais, no que tange as políticas sociais:

A primeira é que surgiram no Brasil em tempo histórico, distinto dos países centrais do capitalismo, lembrando a característica tardio-periférica do nosso país. Para elas a questão social já existente em um país de natureza capitalista – com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade (especialmente, após o fim da escravidão) – só se colocou como questão política, a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltada ao mundo do trabalho.

A segunda, é que os direitos sociais são outorgados como compensação da ausência dos civis e políticos, ou seja, há expansão de políticas sociais em períodos ditatoriais, e elas são instituídas como

tutela e favor. Citamos como exemplo, a ditadura de Vargas e a militar. Tomamos como exceção histórica o ciclo entre 2002 a 2016, no qual houve uma grande expansão das políticas sociais nos governos de esquerda.

A terceira particularidade brasileira, para as autoras, é a distância entre o real e o legal das políticas sociais. Isso significa que o Estado brasileiro não cumpre com todas as determinações legais e constitucionais, no que tange as políticas sociais: gerando por um lado um moderno aparato legal, que não se materializa no dia a dia das políticas sociais, quer por subfinanciamento ou até mesmo vontade política. Isso acaba por gerar, de acordo com as autoras, certa instabilidade nos direitos sociais denotando sua fragilidade, que acompanha uma espécie de instabilidade institucional e política permanente, com dificuldades de configurar pactos mais duradouros e inscrever direitos inalienáveis. Além disso, há mudanças nas políticas sociais (no fazer e características) a cada governo eleito, quer no âmbito municipal, como estadual e federal.

Acrescentamos outra particularidade das políticas sociais brasileiras, nas já elencadas pelas autoras: a dificuldade de universalização destas, somado ao desconhecimento por parte da população, do funcionamento delas.

Draibe (1993) ressalta que tal como ocorreu em outros países, o desenvolvimento das políticas sociais aponta, que diferentes segmentos sociais vão sendo “protegidos” ao longo do tempo e de sua capacidade organizativa.

Isso faz com que a intervenção social do Estado esteja fundada na capacidade contributiva do trabalhador, sancionando uma chamada distribuição primária de renda, com medíocres instrumentos corretivos. Dessa forma, em momentos de crise fiscal do Estado, as políticas sociais não são capazes de minorar a deterioração de vida da população mais atingida pelo desemprego e pela queda de rendimentos. Soma-se também, o discurso de que as políticas sociais são acusadas de produzirem a dívida fiscal do Estado.

Assim, as políticas sociais são extremamente limitadas: 1. Pelos baixos salários presentes na economia brasileira e 2. Pelo altíssimo grau de concentração de renda. Fatores que se tornam graves e resistentes constrangimentos do nosso padrão de bem-estar. Por outro lado, podemos dizer que o sistema de proteção social tem se expandido rapidamente no país nos últimos 30 anos, só que ainda é insuficiente para lidar com as grandes desigualdades sociais nacionais. Isso aponta para os limites que as políticas sociais possuem, para resolver questões estruturais da sociedade brasileira e do modo de produção capitalista.

Draibe (1993) destaca que as políticas sociais se consolidaram de acordo com alguns princípios, sob os quais passaram a operar: Extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; acentuada fragmentação institucional; princípio da privatização; uso clientelístico da máquina social; ineficácia e inefetividade dos gastos, e seus desvios em relação aos alvos e metas prioritárias; e burocratismo, tecnocratismo, centralização, ausência de controle dos organismos públicos, custo caro da máquina; tudo isso produzindo os sabidos efeitos funestos que serão rapidamente citados:

Com essa breve caracterização, podemos adentrar na história das políticas sociais no Brasil, procurando descrever processos e não fatos históricos.

A autora destaca que desde o período colonial, o Estado desenvolveu ações fragmentadas no campo social, principalmente: educação básica e Assistência Social. Todavia, Behring e Boschetti (2006/2014) ressaltam que do final do século XIX e início do século XX o liberalismo à brasileira não comportava a questão dos direitos sociais. Tal quadro começa a se alterar nos anos 1920 e sofrerá mudanças substanciais a partir dos anos 1930, por pressão dos trabalhadores e com fortes dificuldades

para sua implementação e garantia efetiva. Apenas após a Grande Depressão (a partir de 1929) que começam aparecer às primeiras políticas sociais, principalmente de previdência.

Nesse sentido, a ditadura de Vargas representou a consolidação das políticas sociais voltadas para o trabalho com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Pereira (2012) destaca que enquanto nos países centrais do capitalismo, as políticas sociais conquistadas pela classe trabalhadora floresceram sob a égide das chamadas democracias burguesas (nos trinta anos gloriosos), no Brasil tais políticas floresceram e se adensaram nas ditaduras, sob a tutela da burguesia. Mesmo no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), considerado o mais democrático, até então, a política social teve papel marginal.

Draibe (1993) ressalta que as aspirações de um moderno Estado de bem-estar social no Brasil surgem a partir da década de 1930, e vão se consolidando até 1970. Nesse período há a formação de um sistema coerente, definido por princípios próprios e com financiamento específico – mesmo com todas as limitações já citadas. Os núcleos de ação foram definidos em áreas constitutivas do sistema de proteção social: previdência social, Assistência Social, educação básica, atenção à saúde, habitação popular. Tal sistema apesar de não garantir plenamente a satisfação das necessidades sociais, frente às desigualdades, nos anos 1980 alcançou cerca de 15 a 20% do PIB.

Pereira (2012) também destaca que as políticas sociais foram utilizadas na ditadura militar, após o golpe de 1964, como compensação ao cerceamento dos direitos civis e políticos praticados pelo Estado militar. Isso ocorreu devido à existência, na época, de um ciclo econômico expansivo internacional e deu suporte à industrialização desenvolvimentista no país.

Draibe (1993) afirma, entretanto, que apesar das mudanças, que ocorreram nas políticas sociais desde os finais dos anos 1970, ainda é prematuro afirmar que o padrão de *Welfare State* (ou Estado de bem-estar social) tenha sido efetivado no país. Nos anos 1980, reformas significativas foram realizadas nos sistemas de proteção social e políticas sociais, estas tentaram introduzir um deslocamento de um padrão meritocrático particularista – baseado em contribuições e sujeito às desigualdades salariais – para um de cunho mais institucional-redistributivo, social democrata – universalizante. Tais reformas ocorrem no período da redemocratização e a constituição de 1988 é um marco de tais aspirações.

Assim, a constituição de 1988, conhecida como constituição cidadã, representou um grande avanço civilizacional à sociedade brasileira, com suas desigualdades. Entretanto, podemos dizer que o texto constitucional se transformou mais em uma inspiração do que realidade. Apesar dos avanços no sentido de sistemas universais de saúde, educação e assistência (que se materializaram a partir dela), as condições e o subfinanciamento das políticas sociais se colocaram como empecilhos para materialização dessas. Soma-se também, certa aversão na sociedade brasileira aos direitos sociais universais, pois estes implicam na perda de privilégios de determinados segmentos sociais.

Vale destacar, que a constituição de 1988 nasce em um momento em que a ideologia política do neoliberalismo começa a ganhar força no país. Assim, ela, desde o início, sofre críticas quanto ao seu caráter estatal, público e da destinação de recursos públicos a políticas sociais em detrimento da resolução da crise da dívida.

As concepções neoliberais colocam em questionamento os próprios fundamentos da constituição pelo debate sobre: estatização x privatização; universalismo x seletividade ou focalização; seguro social x seguridade; patamares mínimos de atenção às necessidades x sistemas complementares; parcerias entre Estado e setor privado (lucrativo e não lucrativo) na produção de bens e serviços sociais.

Assim, as políticas sociais, apesar das aspirações constitucionais, nos anos 1990 se desenvolveram em uma perspectiva neoliberal, assumindo o prisma da focalização, privatização e descentralização. Assim, os que têm possibilidades compram serviços no mercado, já os que não têm utilizam serviços públicos sucateados.

Draibe (1993) ressalta que as políticas neoliberais demonstram as limitações das políticas sociais no capitalismo: elas são incapazes de resolver a questão social (principalmente nas manifestações das desigualdades sociais). Dessa maneira, por mais eficazes que elas sejam não podem resolver, nem são capazes de se constituir em mecanismo de compensação plena, de o baixo poder aquisitivo da população ou dos custos sociais tão graves, de determinados programas de ajustamentos econômicos.

Os anos 1990 foram marcados pelo ajuste passivo da economia, crise do Estado (com deterioração da capacidade regulatória), isso em um período democrático. Tais elementos sustentaram uma direção política conservadora para manutenção do poder na democracia.

Quando se esperava avançar no Estado de bem-estar social no Brasil, com políticas sociais mais universalizantes, são impostas propostas opostas: neoliberais. Os anos 1990 foram marcados pelas reformas do Estado e não no sentido de se cumprir as aspirações constitucionais, pois a crise fiscal afetou os recursos destinados aos programas sociais, pela diminuição dos gastos públicos. Houve a reforma de programas sociais, principalmente da previdência (diminuindo direitos sociais).

Oliveira (1999/2004) destaca que com a reforma do Estado (feita de acordo com interesses das elites) nos anos 1990 não há política social possível. Ele perde sua autonomia orçamentária. Dessa maneira, as políticas sociais retrocedem à caridade privada, como no caso do programa “Comunidade Solidária”, proposto no governo Fernando Henrique Cardoso. O Estado, no contexto dessas reformas, torna-se o algoz do próprio povo.

Behring e Boschetti (2006/2014) denominam tal processo de contrarreforma neoliberal, em detrimento das aspirações da constituição de 1988. Para elas, a “reforma” da maneira como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio, em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas sociais, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. A reforma, portanto, gerou a desresponsabilização do Estado pela política social frente ao aumento da demanda. Nesse contexto, houve a regulação do terceiro setor, para execução de políticas sociais e a separação entre formulação e execução dessas.

Houve, então, uma tendência geral de restrição dos direitos sociais. Sob o argumento da crise fiscal do Estado e a políticas sociais se transformaram em ações pontuais e compensatórias, direcionadas aos efeitos perversos da crise. Além disso, suas possibilidades preventivas e distributivas foram limitadas.

Os governos Lula e Dilma apresentaram alterações nesse quadro, mas também tiveram impacto negativo na luta de classes no Brasil. A eleição do Partido dos Trabalhadores e sua base popular e econômica, se sustentou em uma passivação da luta de classes por meio de um pacto. Este possibilitou a governabilidade, entretanto, na contemporaneidade, percebemos a fragilidade de tal pacto com a destituição da presidente e do refluxo nas políticas sociais, na aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos gastos públicos, que limitam aumentos das despesas sociais nos próximos 20 anos.

Pereira (2012) destaca que o governo Lula se deparou com cenário desolador do ponto de vista das esquerdas, caracterizado, de um lado, pelo refluxo das lutas sociais e da combatividade das lutas trabalhistas e, de outro, pela desfiguração da Constituição e desmonte das bases financeiras do sistema de seguridade social. Em outras palavras, quando a esquerda chegou ao poder já se havia imposto a hegemonia neoliberal com todas as suas implicações: centrado no controle da inflação, mas causador

de recessão grave e duradoura; o desmonte do Estado; e por fim, de uma enorme dívida social acumulada.

Para o autor, diante desse legado “maldito”, o governo Lula adotou uma postura ambígua: optou pela continuidade da herança recebida, mas sem se descuidar da incorporação de parte das reivindicações dos “de baixo”. Isso foi uma alternativa ao subversismo esporádico das massas, representada pelo transformismo.

## Considerações Finais

---

O artigo procurou articular algumas especificidades brasileiras no que tange a implantação do capitalismo. O sistema colonial deixou marcas na formação social nacional que perduram até os dias atuais. Não apenas no que se refere a inserção do país na divisão social do trabalho, mas também nas manifestações da questão social. Para além de questões econômicas, a cultura nacional é marcada pelo racismo, sexismo, misoginia e privilégios para determinadas classes.

Tal sistema se constitui como antítese da concepção de direito. As liberdades e direitos individuais não apontam para titularidade particular, mas para certo universalismo (Couto, 2004/2014). Assim, por mais que sejam gozados individualmente, também apontam à possibilidade de todos os indivíduos gozarem do mesmo direito/liberdade. As concepções predominantes no imaginário social prezam o que poderia ser denominado de privilégios do indivíduo, onde cabe ao indivíduo agir de acordo com seus interesses em detrimento de todas as convenções e/ou consensos sociais.

A existência de políticas públicas universalistas tende a quebrar privilégios que são historicamente consolidados na realidade nacional e promover a noção de igualdade que é pilar de uma sociedade democrática (Silva, 2018). Entretanto, observamos que quando o país tentou consolidar uma proposta de Estado e políticas públicas mais universalistas, por meio da constituição de 1988, o tempo histórico do Estado de bem-estar social já havia passado. As políticas neoliberais e a crise fiscal do Estado impediram o cumprimento das promessas constitucionais. Vale ressaltar, que, ao contrário dos países europeus, a crise fiscal no Brasil foi decorrente do financiamento estatal para industrialização e não devido ao investimento em políticas públicas. Assim, podemos falar que, apesar dos avanços, o Brasil apresenta um Estado de Bem-Estar Social incompleto.

Conforme Netto (2001) o investimento em políticas públicas não pode sanar as desigualdades nacionais, todavia, não se pode dizer que melhoria de condições de vida seja um objetivo menor frente à pobreza e fome que voltam a assolar a realidade nacional.

## Referencias Bibliográficas

---

- Antonio Junior, Mario Miranda. (2020). “Questão Social”, Autoritarismo e Pensamento Político e Social Brasileiro. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 10(2), 310-326. Acessado em 12 de fevereiro de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v10i2.184122>
- Braz, Marcelo. (2012). Capitalismo, crise e lutas contemporâneas: questões e polêmicas. *Serviço Social e Sociedade*, 111, jul/set, 468-492. Acessado em 12 de dezembro de 2020, de: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/LmQkRDhwSfSwpqnJZY7dhFb/?lang=pt>
- Behring, Elaine., & Boschetti, Ivanette. (2014). *Política Social: Fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- Couto, Berenice Rojas. (2014). *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível*. São Paulo: Cortez Editora.
- Draibe, Sonia. (1993). *Brasil: sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Santiago: CEPAL/ONU.
- Feijoó, José. (2008). O Estado neoliberal e o caso mexicano Em Laurell, Ansa. (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez editora.
- Laurell, Ansa. (2008). Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo Em Laurell, Ansa. (org.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. (pp. 151-178). São Paulo: Cortez.
- Netto, José Paulo. (2016). *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez editora.
- Netto, José Paulo. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. *Rev. Temporalis*, II(3), 41-49. Acessado em 12 de dezembro de 2020, de: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/10379/8408>
- Oliveira, Francisco. (2004). À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do estado no América Latina. Em Sader, Emir. & Gentili, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. (pp. 68 – 78). Petrópolis: Vozes.
- Pereira, Potyara. (2012). Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, 112, out/dez, pp. 729-753. Acessado em 17 de novembro de 2020, de: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/bSGwqYTyTpMqHc5SXkSKK7h/?lang=pt>
- Santos, Wanderley. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Santos, J. S. (2012). Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula de Silva. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº111, p. 430-449.
- Santos, J. S. (2014). “Questão social”: particularidades no Brasil. 2ª reimp. São Paulo: Cortez. (original publicado em 2012)
- Sawaia, Bader Burihan. (2014). *As artimanhas da exclusão social: análise psicossocial da desigualdade social*. São Paulo: Vozes.
- Silva, Alessandro Soares da. (2018). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 15 de fevereiro de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v8i1.175154>



- Wanderley, Luiz (2013a). A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. Em Bógus, Lúcia., Yasbek, Maria Carmelita., & Belfiore-Wanderley, Mariangela. (orgs) *Desigualdade e a questão social*. (pp. 61– 172). São Paulo: Educ.
- Wanderley, Luiz. (2013b). Enigmas do Social. Em Bógus, Lúcia., Yasbek, Maria Carmelita., & Belfiore-Wanderley, Mariangela. (orgs) *Desigualdade e a questão social*. (pp. 173-282). São Paulo: Educ.
- Yazbek, Maria Carmelita. (2001). Pobreza e Exclusão Social: expressões da Questão Social no Brasil. *Temporalis*, 2(3), 33-40. Acessado em 15 de fevereiro de 2021, de: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/archive>

**Recebido em 10/01/2021.**  
**Revisado em 03/05/2021.**  
**Aceito em 12/06/2021.**