
A agenda social brasileira e os desafios da desigualdade

Fernanda Cimini Salles

Fernanda Cimini Salles

Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ciências Humanas (Sociologia) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com formação complementar em Ciência Política no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição (PUC-MG). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas relacionadas a organizações internacionais e cooperação internacional, economia política internacional e economia política comparada.

Resumo

O início da década de 2010 foi marcado por grande otimismo relativo às conquistas das políticas sociais brasileiras. A ideia de que o Brasil estaria prestes a superar o problema da pobreza ganhou força nos debates acadêmicos e nos circuitos internacionais, legitimando uma nova trajetória de desenvolvimento. Apesar desses avanços, o país mantém a posição de uma das sociedades mais desiguais do mundo. O artigo contrapõe ambas as dinâmicas – superação da pobreza e manutenção da desigualdade – a partir de uma reflexão sobre as condições objetivas e subjetivas que reproduzem essa aparente contradição no contexto brasileiro. Para tanto, o artigo se baseia na concepção de bem-estar social, tal como desenvolvido por Amartya Sen, e reconhece a importância das percepções dos brasileiros (elites e massas) para avançar uma agenda mais eficiente para combater as desigualdades.

Palavras-chave: Bem-estar social. Políticas Sociais. Desigualdades. Pobreza.

Abstract

The beginning of the 2010s was marked by great optimism regarding the achievements of the Brazilian social policies. The idea that Brazil was about to overcome the problems of poverty has gained strength in academic debates and international circuits, legitimizing a new path of development. Despite these achievements, the country remains one of the most unequal societies in the world. This paper contrasts both dynamics – overcoming poverty and enduring inequality – through the analysis of both the objective and subjective conditions that reproduce this apparent contradiction in the Brazilian context. In order to do so, this paper relies on the idea of “well-being”, as developed by Amartya Sen, and recognizes the importance of the Brazilian’s (elites and masses) perceptions to advance a more efficient agenda to combat inequalities.

Keywords: Well-being. Social Policies. Inequalities. Poverty.

Introdução

Na última década, o Brasil vivenciou importantes conquistas no âmbito social. Antes que a crise econômica tomasse conta do debate público, não eram raras as reportagens e publicações de agências nacionais e internacionais a respeito da melhoria das condições de vida da população, evidenciadas na valorização do salário mínimo, no aumento do padrão de consumo, no acesso a mercados antes restritos aos abastados e no avanço de indicadores sociais. Esse otimismo em torno das condições sociais no Brasil origina-se de uma visão de que as políticas públicas em curso no país, durante os anos 2000, teriam contribuído para a alteração do padrão de vida das famílias mais pobres, possibilitando a ascensão social e até mesmo a criação de uma “nova classe média”.

Contudo, o aumento da renda e do acesso a serviços básicos não implica, necessariamente, na melhoria de bem-estar da população, tampouco em mudanças no que diz respeito às oportunidades de vida. A despeito do avanço no combate à pobreza, permanecem níveis elevados de desigualdade, o que nos leva a questionar em que medida o combate à pobreza e o combate à desigualdade caminham juntos. Estaria o Brasil avançando na construção de uma sociedade mais igualitária?

A fim de responder essa questão, este artigo propõe três perspectivas analíticas. Em primeiro lugar, à luz do debate sobre igualdade de oportunidades e igualdade de bem-estar social, tal como formulado nos trabalhos de John Rawls e Amartya Sen, busca-se avançar em uma compreensão não utilitarista de desigualdades, que considera a emancipação humana e a ampliação das capacidades de escolha como critério para a superação das privações econômicas. Ao se considerar o conceito de igualdade desde uma perspectiva mais ampla, observa-se a insuficiência dos indicadores baseados em renda e acesso à infraestrutura para mensurar a melhoria da qualidade de vida da população.

Em segundo lugar, recorre-se a estudos sobre percepções de desigualdade no Brasil para compreender os agravantes que fazem da nossa desigualdade uma cadeia perversa, de difícil solução. Diversos estudos chamam atenção para o aspecto subjetivo da desigualdade (REIS, 2000; SCALON, 2004, 2011, e outros), mas essa dimensão ainda tem sido negligenciada no debate público. Não somente questões objetivas estão na raiz do problema,

tal como a concentração de renda, mas também a forma como as assimetrias econômicas e sociais são interpretadas pelos brasileiros em seu dia a dia. A forma como percebemos as desigualdades e, sobretudo, a forma como nossas elites percebem a desigualdade é um dado crucial para a elaboração das estratégias utilizadas para combatê-la.

Finalmente, discutem-se as estratégias adotadas no país para a superação da pobreza e da desigualdade. O argumento central do texto é que promover desenvolvimento, reduzir desigualdades e combater pobreza são estratégias distintas e que não necessariamente estão articuladas sob o prisma das políticas públicas.

O artigo está estruturado em quatro seções, para além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção são apresentados dados secundários que retratam os avanços sociais vis-à-vis a agenda social implementada pelo Brasil na última década. A terceira seção dedica-se ao debate teórico sobre o conceito de igualdade. A quarta seção aborda a perspectiva subjetiva da desigualdade, com dados secundários sobre a percepção dos brasileiros. A quinta e última seção discute a estratégia adotada pelo Brasil para a superação da pobreza.

Pobreza: uma questão superada na agenda social brasileira?

A definição de uma agenda de prioridades para políticas e projetos sociais é fruto não somente de processos políticos domésticos, mas também de dinâmicas internacionais que legitimam certas estratégias como eficientes para a promoção do desenvolvimento. No cenário internacional, ainda que a questão social tenha migrado para a agenda política na década de 1970, impulsionada pelo apoio do Banco Mundial e da ONU (Organização das Nações Unidas) no combate à pobreza, é apenas nos anos 1990 que podemos falar verdadeiramente em uma agenda de desenvolvimento com um viés social. Nesse momento, surge a ideia de desenvolvimento humano, que direciona o olhar sobre a pobreza, não apenas como uma questão de renda, mas também de direitos à educação, à saúde e também à liberdade.

Como resultado da ampliação e consolidação da nova agenda de desenvolvimento internacional, os anos 2000 são inaugurados com a sintetização

dos principais desafios sociais enfrentados mundialmente em metas, os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (doravante, ODM), que deveriam ser cumpridos por toda a comunidade internacional até 2015.¹ São eles:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome.
2. Atingir o ensino básico universal.
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.
4. Reduzir a mortalidade infantil.
5. Melhorar a saúde materna.
6. Combater o HIV/aids, a malária e outras doenças.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental.
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Esses objetivos, monitorados periodicamente por observadores internacionais, se traduzem em indicadores mensuráveis e passíveis de apuração, possibilitando um acompanhamento não só da trajetória de cada país, mas também da comparação entre diferentes países. De certa forma, essa proposta de vários países compartilharem metas sociais comuns, e serem guiados pelos mesmos parâmetros comparativos, contribui para a percepção de uma unicidade nos problemas e nas soluções propostas para resolvê-los. Ou seja, os objetivos do milênio acabam por legitimar uma agenda de prioridades para as políticas públicas e projetos de intervenção ao dar um grande destaque a recortes específicos dos problemas sociais.

Desde a publicação dos oito objetivos do milênio, não só as agências internacionais voltadas para o financiamento de projetos de desenvolvimento, mas também grande parte das Organizações Não Governamentais (doravante, ONGs) e governos passaram a incorporar essas metas em seus discursos e estratégias de ação social. No Brasil, a questão social – historicamente associada à demanda por cidadania – passou a convergir, a partir dos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000, para o combate à pobreza, em consonância com as agendas sociais desenvolvidas no cenário internacional. No contexto brasileiro, porém, essa luta se confundirá com outros desafios como os elevados riscos sociais que afetam o bem-estar dos pobres e, principalmente, as acentuadas desigualdades econômicas.

O Programa Fome Zero, inaugurado no primeiro mandato do governo Lula, teve uma grande repercussão mundial, justamente por mostrar-se

alinhado ao pilar básico dessa agenda internacional de combate à pobreza. O relatório de acompanhamento dos ODM no Brasil, publicado periodicamente pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (doravante, Ipea) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (doravante, PNUD), contribuiu para reafirmar os avanços obtidos pelo país no cumprimento das metas:

Essas políticas, organizadas sob o Programa Fome Zero em 2003, foram fundamentais para que a fome e a desnutrição em crianças de zero a quatro anos de idade fossem, em termos da média estatística do país, eliminadas já em 2009 – embora esteja claro que esse problema persista em determinados grupos sociais e regiões geográficas e deva continuar a ser foco de políticas específicas (OBJETIVOS..., 2010, p. 12).

Outros programas, como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria, integram o conjunto de ações sociais prioritárias levadas a cabo pelo Governo Federal, que se caracterizam por sua elevada capilaridade. Segundo o relatório de acompanhamento dos ODM (Objetivos..., 2010), se nos anos 2000 o país teve condições de executar programas sociais universalizantes, em consonância com a agenda internacional de desenvolvimento, essa capacidade se deve a uma trajetória histórica de ampliação do papel do Estado conjugada à luta constante pela criação de novos direitos. O fato é que, hoje, o Estado, a despeito das inúmeras dificuldades, consegue se fazer presente em grande parte do território (Quadro 1).

QUADRO 1 – Abrangência das políticas sociais no Brasil

Área de concentração	Ações	Produtos/Resultados
Saúde	Agentes Comunitários de Saúde	61% da população coberta (115, 4 milhões de pessoas)
	Equipes de Saúde da Família	51% da população coberta (96,1 milhões de pessoas)
	Equipes de Saúde Bucal	48% da população coberta (91,3 milhões de pessoas)
	Consultas médicas	2,5 consultas <i>per capita</i> /ano
Educação	Educação infantil	4,2 milhões de alunos
	Educação Básica (Ensino Fundamental e Ensino Médio)	37,6 milhões de alunos
	Graduação	1,2 milhão de alunos
	Distribuição de livros didáticos	111,7 milhões de livros
Assistência Social	Programa Bolsa Família	12,4 milhões de famílias
	Benefícios de Prestação Continuada	1,6 milhão de pessoas com deficiência; 1,5 milhão de idosos
Previdência Social (Regime Geral - RGPS)	Aposentadorias e pensões	24 milhões de beneficiários
Emprego e Defesa do Trabalhador	Seguro-desemprego	6,6 milhões de beneficiários
Desenvolvimento Agrário	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	1,7 milhão de contratos de financiamento

Fonte: adaptado de Objetivos... (2010, p. 14).

Tendo em vista sua capilaridade e transversalidade, a agenda social brasileira destaca-se no cenário internacional e é reconhecida por conciliar universalidade e focalização nos grupos mais vulneráveis, o que ganha respaldo com a evolução positiva dos indicadores dos ODM, como será demonstrado mais adiante. Não apenas os programas de benefícios e serviços socioassistenciais compõem a agenda social brasileira, mas também ações voltadas para a garantia dos direitos à saúde, educação, previdência social e desenvolvimento agrário, como apresentado no Quadro 1.

Outro ponto de destaque da agenda social brasileira é a sua afinidade com todos os oito objetivos de desenvolvimento do milênio e não só com o primeiro de combate à pobreza e à fome. Essa estratégia de alinhar ODM e agenda doméstica possibilitou que as políticas sociais brasileiras se apresentassem como verdadeiras traduções empíricas daquilo que seria uma utopia internacional, legitimando-as ainda mais. O Quadro 2 apresenta essa convergência de agendas:

QUADRO 2 – Iniciativas da agenda social brasileira e os ODM correspondentes

Objetivos do Milênio	Eixos temáticos	Principais iniciativas
ODM 1 - Erradicar a extrema pobreza e a fome	Redução da pobreza	Ampliação de benefícios e serviços socioassistenciais
		Promoção de desenvolvimento sustentável nas áreas rurais
		Geração de oportunidades às famílias pobres
ODM 2 - Universalizar a educação primária	Educação	Universalização do ensino
		Qualificação da educação
ODM 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Promoção da igualdade entre os sexos	Consolidação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
ODM 4 - Reduzir a mortalidade na infância	Saúde	Universalização do atendimento qualificado
ODM 5 - Melhorar a saúde materna		Interiorização dos programas de saúde
ODM 6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças		Expansão dos programas de prevenção e controle de doenças
ODM 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental	Meio ambiente	Ampliação dos programas de conservação e recuperação de biomas
		Combate aos desmatamentos
		Revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental
		Desenvolvimento de fontes alternativas de energia
		Expansão dos sistemas de esgotamento sanitário
ODM 8 - Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Desenvolvimento mundial	Participação ativa do Brasil na promoção da paz, no combate às desigualdades e nos debates sobre segurança alimentar global e desenvolvimento sustentável

Fonte: Objetivos... (2010, p. 19).

O Quadro 2 apresenta a adaptação feita pelo Governo Federal dos ODM ao contexto nacional, no sentido de torná-los mais ambiciosos e sensíveis à realidade brasileira. Para cada objetivo do milênio, o Governo Federal apresentou indicadores e metas específicos e mais audaciosos do que aqueles apresentados pelas Nações Unidas. Por exemplo, para o primeiro objetivo, a meta da ONU para 2015 era “reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a 1 dólar *per capita* por dia”, ao passo que a meta brasileira foi “reduzir a um quarto da proporção da população com renda inferior a 1 dólar *per capita* por dia”, meta alcançada em 2007 e já superada a partir de 2008.

Não só o avanço positivo dos indicadores é satisfatório, como também esse esforço de sofisticação da elaboração e do monitoramento da agenda social brasileira é um passo importante. A incorporação dessa metodologia de avaliação constante das políticas sociais brasileiras tem permitido não só um reconhecimento de nossos avanços, mas também tem deixado claro quais são nossos obstáculos mais desafiadores.

Se, por um lado, a vitória contra a pobreza e a fome é motivo de comemorações, por outro lado a luta contra as desigualdades permanece invencível: embora tenha sido registrada queda no índice de GINI de 0,086 pontos, entre 1990 e 2012, a desigualdade se mantém em níveis elevados (0,526, em 2012), e o percentual de renda dos 20% mais pobres evoluiu apenas 1,2 pontos, em contraste à melhoria da camada intermediária da população (20-80% do meio), que vivenciou uma melhora de sete pontos neste período. Em 2012, os 20% mais pobres detinham 3,4% da renda, ao passo que os 20% mais ricos detinham 57% (OBJETIVOS..., 2014).

Em estudo recente, Medeiros et al. (2015) utilizaram dados de imposto de renda de pessoa física para calcular a desigualdade. A conclusão dos autores é de que a desigualdade no Brasil é mais alta do que se imaginava e permanece estável desde, pelo menos, 2006. Na avaliação dos autores, os indicadores de desigualdade medem muito bem o lado dos pobres, mas não retratam a realidade dos ricos. Com os dados do imposto de renda foi possível observar que quase metade da renda do país é recebida pelos 5% mais ricos, sendo um quarto pelo 1% do topo. Um dado ainda mais alarmante: 0,1% dos mais ricos concentrou um décimo de toda a renda de 2012 e esse percentual mantém-se estável desde 2006.

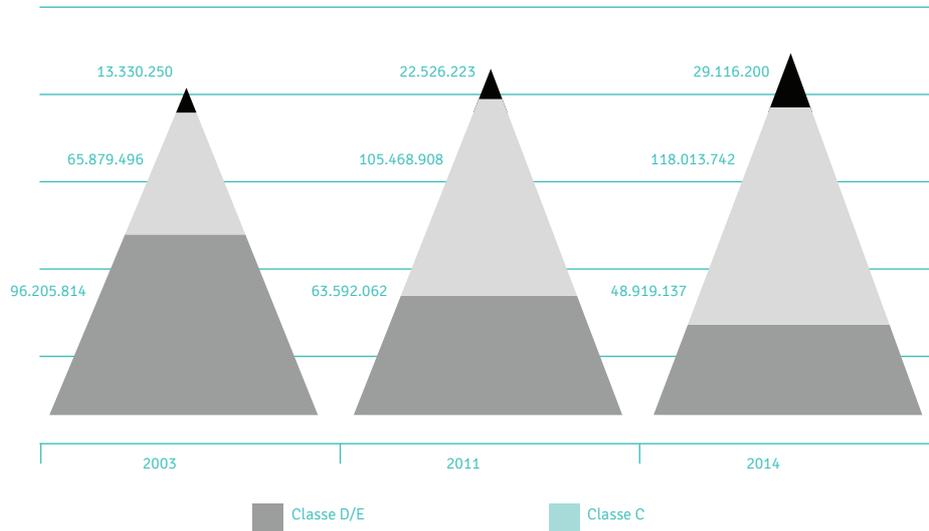
Os números indicam que, embora o país tenha conseguido a partir dos anos 2000 um avanço significativo na redução do número de pessoas abaixo da linha de pobreza, a desigualdade de renda pouco foi alterada. Não por acaso, o país ganhou e ainda mantém a péssima fama de ser um dos mais desiguais do mundo. Além disso, destaca-se a permanência das desigualdades regionais, de raça e de gênero que se manifestam nos mais diversos contextos sociais, sobretudo no mercado de trabalho. Segundo a coordenadora da ONU no Brasil, Marie Poirier,

[...] o gênero, a raça, a etnia e o local de nascimento de uma criança brasileira ainda determinam, em grande parte, suas oportunidades futuras. Não há dúvida de que o maior desafio do país nos próximos anos será transformar os ODM em uma realidade efetiva para todos e todas (POIRIER, 2010, p. 11).

Esse diagnóstico de permanência de desigualdades, também compartilhado em outros estudos (SCALON, 2004; HERRÁN, 2005; SCALON; SALATA, 2016), nos leva a questionar sobre até que ponto podemos considerar a pobreza como uma questão superada na agenda social brasileira. Pelo menos no plano discursivo – com respaldo do alcance das metas para esse objetivo – essa superação é muitas vezes entendida como dada, principalmente pelos organismos internacionais. O Banco Mundial, por exemplo, desde 2008 não considera, em seu documento de estratégia ao país, a superação da pobreza como uma questão prioritária a ser apoiada pelos projetos do banco. Na avaliação deste organismo, a cobertura dos programas sociais – e mesmo de serviços básicos de saúde e educação – não deve ser mais objeto de apoio do banco, pois nesse aspecto o país já teria desenvolvido capacidades próprias (BANCO MUNDIAL, 2008). Essa visão também é compartilhada por outras agências internacionais, reforçando a ideia de que já estaríamos em vias de superar a pobreza.

Esse entusiasmo pela superação da pobreza também é reforçado pelo aumento relativo da classe média (classe C) e declínio das classes D e E (Figura 1).

FIGURA 1 – Projeção da pirâmide populacional e das classes econômicas (2003, 2011 e 2014)



Fonte: Centro de Políticas Sociais – CPS/FGV, disponível em Neri (2012).

Em certa medida, esses avanços acabam por relativizar nossa demanda por igualdade e nos levam a questionar sobre quais seriam os verdadeiros impactos da reprodução da desigualdade. Ora, se a grande maioria da população está compartilhando uma melhoria dos padrões de qualidade de vida, com condições de consumir mais e tendo uma remuneração maior pelo seu trabalho, onde se manifestariam os indícios da desigualdade?

Das necessidades mínimas ao bem-estar: uma visão não utilitarista da desigualdade

A primeira pergunta com a qual nos deparamos ao tratar do tema desigualdade é a definição de igualdade ou igualdade “de quê”. Essa questão é relevante tendo em vista que todas as teorias normativas do ordenamento social propõem implicitamente a igualdade de algo – e esse algo diz respeito àquilo que é eticamente relevante para qualificar uma boa sociedade. Para responder a essa pergunta, nos pautaremos em duas abordagens normativas distintas de igualdade, que embasam caminhos singulares de interpretação e de possível solução para a desigualdade.

A primeira, na esteira de John Rawls, supõe que a estrutura básica da “boa” sociedade deve buscar pela distribuição igualitária de certos bens primários, ou seja, “coisas que todo homem racional presumivelmente quer” (RAWLS, 2003, p. 66) e também de oportunidades abertas a todos. Nesta concepção, a ideia de igualdade basal pauta-se nas necessidades mínimas para que o indivíduo tenha condições de perseguir seus objetivos. Aqui, para que o resultado da trajetória do indivíduo seja considerado “justo”, importa saber se a base da distribuição inicial dos ativos, em especial, renda e riqueza, foi justa. Mas, para tanto, a sociedade deve garantir que as carreiras sejam abertas a talentos e que o mercado seja livre a todos. Esse argumento, marcadamente liberal, busca anular o efeito da classe social sobre a trajetória dos indivíduos ao atribuir à sociedade a responsabilidade de garantir a “igualdade equitativa de oportunidades”. Segundo Rawls:

Mais especificamente, supondo que haja uma distribuição de dotes naturais, aqueles que estão no mesmo nível de talento e habilidade, e têm a mesma disposição para utilizá-los, devem ter as mesmas perspectivas de sucesso, independentemente de seu lugar inicial no sistema social. Em todos os setores da sociedade deveria haver, de forma geral, iguais perspectivas de cultura e realização para todos os que são dotados e motivados de forma semelhante. As expectativas daqueles com as mesmas habilidades e aspirações não devem ser afetadas por sua classe social (RAWLS, 2003, p. 77).

Esse argumento inspirou e ainda inspira grande parte das políticas públicas que buscam universalizar o acesso da população às condições mínimas de saúde, educação, alimentação básica e moradia, necessárias para o ingresso no mercado de trabalho e participação no mercado de consumo. Nesse prisma, se todos tiveram condições de competição, as desigualdades decorrentes devem-se às diferenças de talentos e habilidades pessoais e deixam de ser de responsabilidade social.

Em oposição a essa visão de igualdade liberal e utilitarista, Amartya Sen (2001) propõe uma concepção de igualdade que leva em conta não necessariamente o ponto de partida, mas, sobretudo, o ponto de chegada, isso é, o nível de bem-estar alcançado pelos indivíduos. Segundo Sen, a ideia de igualdade deve ser contextualizada em um espaço, o que implica que os demais espaços não necessariamente sejam igualitários. Por exemplo, a tradição da filosofia política liberal (na esteira de Rawls) requer a

igualdade em espaços específicos (rendas, riquezas, utilidades), mas acaba sendo anti-igualitária em outros espaços. Nessa lógica, uma vez que é impossível a busca da igualdade em todos os espaços, tendo em vista as diferenças entre os seres humanos, a defesa da igualdade naquilo que é central a uma visão de mundo particular acaba por justificar as desigualdades nos outros espaços. Assim,

A resposta que damos a “igualdade de quê?” não somente endossará a igualdade naquele espaço escolhido (a variável focal relacionando-se com as exigências de igualdade basal), mas terá consequências de longo alcance sobre os padrões distributivos (incluindo as necessárias desigualdades) nos outros espaços (SEN, 2001, p. 52).

Uma das primeiras implicações do argumento de Sen é a aceitação da pluralidade de espaços em que a igualdade pode ser avaliada como variável relevante, o que revela uma certa flexibilidade de conteúdos de igualdade. Isso, porém, não quer dizer que a igualdade seja desprovida de conteúdo. Uma vez definido o contexto, as exigências de igualdade impõem algum ranking de padrões valorativos que revelam aquilo que é mais caro naquele contexto. Na filosofia política, a resposta mais influente a esse dilema é dada por John Rawls, para quem os bens primários – renda e outros elementos – se impõem como requisito igualitário basal.

Contudo, o problema dessa abordagem na concepção de Amartya Sen é que as variações interpessoais (gênero, raça, idade, e outros) e intergrupais impedem que a igualdade em bens primários leve a um mesmo resultado de bem-estar: pessoas com o mesmo nível de renda e outros bens primários podem apresentar características diferentes que as impeçam de converter suas rendas em bem-estar de forma igualitária (SEN, 2001). O modelo proposto por Sen para lidar com a pluralidade de espaços de avaliação vis-à-vis a diversidade de características humanas individuais e coletivas requer uma mudança de olhar naquilo que se busca como igualdade basal das sociedades.

Para tanto, Sen parte da premissa de que a igualdade a ser perseguida pelas sociedades é a igualdade de bem-estar. Bem-estar para o autor refere-se à qualidade do estado da pessoa (quão bem ela está). No modelo de Sen, dois conceitos são fundamentais para se entender o bem-estar: funcionamentos e capacidades. Funcionamentos dizem respeito àqueles

estados e ações necessários para que uma pessoa tenha condições de viver, tais como alimentar-se, vestir-se, morar, locomover-se etc. Já as capacidades referem-se ao conjunto de vetores de funcionamento, isso é, às várias combinações possíveis de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar. Nessa lógica, quanto maior o conjunto capacitário de uma pessoa, isso é, quanto mais possibilidades de funcionamentos ela pode exercer, maior a liberdade da pessoa para alterar seu estilo de viver.

Assim, a análise de bem estar, na lógica de Sen, deve levar em conta não somente a realização de um funcionamento, mas o conjunto capacitário da pessoa para realizar diferentes funcionamentos. Essa mudança de olhar contrasta diretamente com a abordagem utilitarista dos bens primários de John Rawls. Na visão utilitarista, a boa sociedade deve preocupar-se para que os indivíduos consigam realizar seus funcionamentos, ou seja, tenham acesso aos bens primários; isso, porém, não quer dizer que todos desfrutem do mesmo padrão de bem-estar. Já a abordagem proposta por Sen defende que a boa sociedade deve ampliar o conjunto capacitário dos indivíduos para que eles tenham capacidade de escolha do estilo de vida que lhes proporcione bem-estar.

A capacidade de escolha, para Sen, pode ser traduzida como a liberdade para converter bens primários em bem-estar. O conjunto capacitário fornece informação sobre os vários vetores de funcionamentos que estão ao alcance de uma pessoa, e a importância desta informação independente de como exatamente o bem-estar venha a ser caracterizado. Muitas vezes, uma pessoa tem algum de seus funcionamentos relevantes atendidos, mas em condições tão modestas ou precárias que não lhe possibilitam converter aquele funcionamento em bem-estar.

Vamos usar como exemplo o uso de transporte público e particular. Uma pessoa que possui um veículo particular pode optar por sair de casa em seu veículo ou usar o transporte público; já aquele que não possui veículo particular não possui possibilidade de escolha, ainda que tenha seu funcionamento “locomover-se” igualmente atendido. Como este exemplo revela, ainda que duas pessoas tenham seu funcionamento realizado, as condições de sua realização e as possibilidades de escolha proporcionadas impactam em maiores ou menores padrões de bem-estar.

O alerta feito por Amartya Sen nos ajuda a melhor compreender a situação daquelas pessoas que vivem graves privações. Nessas condições, as pessoas podem ter suas necessidades básicas atendidas com bens primários muito modestos e dizerem-se satisfeitas por terem seus desejos atendidos. Contudo, nessas situações a privação impede essas pessoas de desejarem algo a mais, já que a vítima da privação arraigada concentra seus desejos naquilo que está ao alcance de ser suprido, não desejando o inatingível. Obviamente, quanto mais próximos estivermos da pobreza absoluta, mais fácil será identificarmos os funcionamentos relevantes que precisam ser atendidos. Contudo, Sen sugere que esse não pode ser o objetivo maior das políticas públicas e ações governamentais. A situação de privação arraigada coloca em xeque as concepções vigentes sobre atendimento às necessidades mínimas, pois aquilo que é mínimo nesses casos pode estar muito abaixo do desejável em contextos mais favorecidos.

Questões como essas revelam que a perspectiva do bem-estar e das capacidades traz uma nova concepção sobre as desigualdades. Em primeiro lugar, como colocado pelo próprio Amartya Sen, a análise da capacidade abre espaço para uma variedade de ações e estados considerados importantes por si mesmo, (não somente por serem um meio ou terem alguma utilidade). Além disso, essa perspectiva fornece um reconhecimento mais completo de variedade de maneiras sob as quais as vidas podem ser enriquecidas e empobrecidas, tendo em vista as diversidades humanas. Ora, quanto maior o reconhecimento dos espaços de igualdade, maior o leque de critérios de desigualdade e, portanto, maior espaço de atuação para as políticas sociais redistributivas.

Considerar o bem-estar humano desde uma perspectiva mais ampla, que não apenas a de um espaço de bens primários, permite lançar luz sobre as complexas relações desiguais existentes entre indivíduos e grupos. Além disso, permite perceber como certos elementos (catástrofes naturais, crises, mudanças legislativas, etc.) podem privar capacidades e impor limitações ao bem-estar de modo diferenciado, revelando que relações de desigualdade apresentam um caráter dinâmico.

Da esfera objetiva para o campo das percepções: um diagnóstico complexo da desigualdade no Brasil

De volta ao contexto brasileiro, se considerarmos as desigualdades tanto sob a perspectiva das necessidades mínimas quanto do bem-estar, fica claro que ainda temos importantes passos a serem dados. Porém, no primeiro caso, as políticas sociais em curso estão contribuindo de forma mais significativa, garantindo a um grupo maior da população o acesso aos bens primários. Sob a ótica liberal, estaríamos, de fato, no caminho certo e, quem sabe, não tão distantes de um cenário mais equitativo em termos de oportunidades. Mas, se olharmos para a situação brasileira a partir da ótica de igualdade de bem-estar proposta por Sen, aí sim, nos deparamos com um enorme desafio.

Celi Scalon (2011) analisa os elementos que tornam as desigualdades no contexto brasileiro ainda mais perversas e de difícil solução. O problema da desigualdade experimentada pelo contexto brasileiro – ainda que visível nos indicadores de distribuição de renda – está muito além dessa esfera e se manifesta de forma multidimensional ao impactar diretamente nas chances de mobilidade social e de superação das privações. Em nosso país, a renda conseguida pelas pessoas não é resultado apenas do seu trabalho, mas da capacidade de mobilização de ativos em seus múltiplos aspectos: político, econômico, social, intelectual e simbólico. O problema é que a propriedade desses ativos (e não apenas de renda) é bastante concentrada e não há meios abertos que possibilitem a sua aquisição. Daí, os ricos possuem vantagens relativas sobre os pobres, conseguindo se apropriar de parcela maior dos benefícios gerados pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade.

Para a autora, é importante pontuar que desigualdade e pobreza são conceitos distintos, mas interligados “na medida em que as disparidades nas chances de vida acabam por determinar as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade” (SCALON, 2011, p. 52). A desigualdade brasileira pode até permitir que um número maior de pessoas escape da pobreza e tenha acesso às necessidades mínimas, mas não nos permite superar o problema da pobreza arraigada, tal como colocado por Sen. Ou seja, nossa desigualdade afeta diretamente as chances das pessoas de ampliar seus leques de possibilidade, limitando seu estilo de

vida aos mínimos possíveis. Essas privações que se impõem à base da pirâmide resultam em uma sociedade com padrões de bem-estar muito distantes e desiguais, em que há claramente uma elite que se sobrepõe em todas as esferas e um “povo” limitado aos padrões de bem-estar acessíveis à sua condição social.

Essa desigualdade multidimensional se traduz na forma de distribuição das oportunidades. Quanto mais desigual for uma sociedade, mais restrito o acesso às oportunidades e, conseqüentemente, menores as chances de ascensão social daqueles menos favorecidos. No Brasil, como observa Scalon, há uma enorme rigidez para a mobilidade social no que diz respeito às “oportunidades (ou probabilidades) de pessoas com origens em classes sociais distintas alcançarem uma mesma classe social de destino” (SCALON, 2011, p. 61). Nesse cenário, não só a dificuldade para a mobilidade intergeracional é significativa, mas sobretudo para a mobilidade intrageracional.²

Segundo Scalon (2011), dois fatores contribuem para tornar as chances de ascensão ainda mais limitadas no contexto brasileiro. O primeiro deles, como mencionado anteriormente, diz respeito à sobreposição do poder das elites que conseguem concentrar seus múltiplos ativos. A elite brasileira concentra não só capital econômico, mas também capital social, cultural e simbólico, nos termos de Bourdieu (2007), e conseguem com muita facilidade converter seus capitais em vantagens tanto na esfera privada quanto pública. Com isso, a elite brasileira consegue construir práticas distintas que garantem a reprodução das desigualdades e impedem o acesso das demais classes aos seus elementos de poder.

O segundo fator que dificulta nossa luta contra as desigualdades não diz respeito tanto a questões objetivas de concentração de capitais, mas ao modo cognitivo como a desigualdade é percebida pelos brasileiros. Em pesquisa sobre percepções de desigualdade realizada no âmbito do Instituto Virtual, *Estado Social da Nação: Brasil e Rio de Janeiro* (SCALON, 2004), observou-se que a desigualdade aparece legitimada em nosso código cultural nos diferentes estratos sociais. Tanto membros da elite quanto membros do povo acham normal e aceitável a elevada disparidade de salário entre um médico e um pedreiro, por exemplo, por valorizarem o estudo, a inteligência e o mérito individual e desmerecerem o trabalho manual. Não só isso, a pesquisa revela que os

brasileiros acreditam que um certo grau de desigualdade é necessário para estimular a competitividade e o crescimento econômico. E, para nossa tristeza, o brasileiro acaba tendo uma boa convivência com níveis tão elevados de concentração de riqueza.

Se ainda cabe adicionar um agravante a essa situação, a pesquisa revela também que os critérios entendidos como “justos” para a nossa estratificação estão fortemente associados ao esforço pessoal, isso é, à ideia de que a superação da pobreza e a ascensão social são resultado dos estudos, da inteligência e das habilidades pessoais. Como colocado por Scalón (2011), os brasileiros tendem a rejeitar que condições sociais, como a origem familiar e as redes de relações, sejam importantes para a ascensão social. Com isso, nossa sociedade tende a menosprezar os elementos controlados pela elite – capital cultural, capital social e simbólico – e a enaltecer aqueles que em certa medida estão abertos à população – educação e renda – como se o acesso a esses elementos, articulados pelos dotes pessoais, fossem suficientes para superar as desigualdades.

Isso não quer dizer que os brasileiros não percebam as desigualdades existentes. Ao contrário:

Há, entre os brasileiros, uma percepção clara da desigualdade no país e, também, um desejo de mudança. Entretanto, aliado a isto está um enorme desalento sobre o papel dos atores sociais neste processo. Existe, ainda, uma forte crença na ascensão/solução individual ainda que o ingrediente do sucesso seja a sorte (SCALON, 2004, p. 32).

A forma como percebemos as desigualdades e, sobretudo, a forma como nossas elites percebem a desigualdade é um dado crucial para a elaboração das estratégias utilizadas para combatê-la. Enquanto considerarmos a desigualdade como um problema ou do indivíduo ou do Estado, dificilmente conseguiremos encontrar uma boa estratégia. Não só isso, enquanto perseguirmos a igualdade em suas condições mínimas, estaremos de olhos fechados para outros estilos de vida possíveis que deem aos indivíduos o bem-estar necessário. Portanto, a luta contra as desigualdades no contexto brasileiro passa necessariamente pela capacidade de lançarmos um novo olhar sobre a igualdade que queremos.

Uma agenda por igualdade: é possível?

No Brasil, o combate às desigualdades tem sido sustentado por dois pilares de ação: a promoção do crescimento econômico e a universalização da educação. Nunca saiu da agenda, embora tenha aparecido com diferentes roupagens no decorrer do século XX, a ideia de que o crescimento econômico pode alavancar o desenvolvimento e, em decorrência, reduzir a pobreza e as desigualdades. Desde a teoria de “crescer o bolo para depois dividir”, nos anos 1960, até as estratégias mais atuais de incentivo ao ambiente de negócios, na esteira do “Doing Business”,³ apostam no crescimento do setor privado como principal mecanismo para expansão do mercado de trabalho e geração de renda com vistas à maior inclusão social. Não podemos negar que o avanço econômico é condição importante para a melhoria do bem-estar das pessoas. Mas devemos reconhecer que a apropriação dos benefícios desse desenvolvimento tende a ocorrer de maneira desigual entre os diferentes estratos da população, quanto maiores forem as assimetrias existentes.

A resposta apresentada para ampliar a capacidade dos pobres de aumentar sua apropriação dos benefícios do crescimento econômico passa então pela educação. A “Teoria do Capital Humano” sustenta que o aumento dos níveis educacionais da população possibilita a promoção da igualdade e a redução da pobreza ao possibilitar uma competição mais equitativa. De fato, essa estratégia é fundamental para uma sociedade mais esclarecida no sentido da reivindicação de seus direitos e aprimoramento de seus laços de solidariedade. Mas o limite dessa estratégia está na crença de que o mercado de oportunidades está aberto e livre para aqueles que alcançaram um nível educacional desejável. Como pondera Celi Scalón,

Infelizmente, essa é uma condição difícil de ser alcançada num contexto de extrema desigualdade, em que a elite tende a acionar mecanismos de distinção que passam, invariavelmente, pela educação e pela cultura (SCALÓN, 2011, p. 63).

Aqui, vale retomarmos o caso da universalização do ensino superior na França, apresentado por Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron na obra *Les Héritiers. Les étudiants et la culture*, de 1964. Ao analisar a trajetória de alunos oriundos de classes favorecidas e desfavorecidas que ingressavam no ensino superior, os autores constatam que os primeiros

apresentavam uma vantagem relativa em relação aos segundos, fruto de um processo de socialização que lhes possibilitava o contato e o domínio de uma cultura extraescolar, reflexo de privilégios experimentados anteriormente. O problema é que essas diferenças terão efeito não somente durante o curso acadêmico, mas, sobretudo, na condução das carreiras profissionais futuras. Assim, na universidade, local em que se mais valoriza a avaliação meritocrática, há o perigo de uma perpetuação velada das desigualdades ao se interpretarem os dotes culturais e sociais herdados como méritos individuais.

Assim, por mais que valorizemos a educação como um pilar essencial de civilidade e desenvolvimento humano, não é possível estabelecer uma relação direta entre aumento dos anos de escolaridade e redução das desigualdades. Segundo Scalón:

Também é difícil supor que a educação sozinha seja capaz de reverter um cenário de desigualdades que se expressam em várias dimensões capacitárias e produz situações de extrema carência em saúde, nutrição, estímulo e disposição, entre outros fatores, o que cria diferenças na própria chance de apropriação das oportunidades educacionais (SCALÓN, 2011, p. 63).

Ora, diante deste cenário parece-nos difícil pensar em uma melhoria do bem-estar geral sem que haja uma desconcentração de capitais – e aqui, pensando para além da renda. Mas essa desconcentração passa necessariamente por uma ação política, talvez por reivindicação popular, talvez por voluntarismo daqueles que hoje concentram esses capitais. Longe de pensarmos em uma solução revolucionária para essa questão, em um sentido marxista, reconhecemos que nos deparamos diante de uma encruzilhada: tanto a elite quanto o “povo” apostam nas mesmas estratégias para o combate à pobreza e às desigualdades – crescimento econômico e educação –, mas essas respostas se mostram insuficientes e incompletas para uma realidade tão complexa e multidimensional como a brasileira.

Ainda assim, não há motivos para que políticas universalistas, como as adotadas pelo Governo Federal, sejam deixadas de lado. O abandono dessa estratégia seria um grave retrocesso. As metas alcançadas e todo o trabalho realizado no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio servem de alento e de incentivo para continuar. Além disso, a crescente atuação do terceiro setor no desenvolvimento de tecnologias sociais elaboradas e difundidas por meio de projetos sociais tem possibilitado o

contato de grupos menos favorecidos a novas possibilidades de lazer, de participação política ou de geração de renda, contribuindo para amenizar suas privações ou, pelo menos, mostrar-lhes um estilo alternativo de vida. Ainda que poucas e insuficientes, essas ações contribuem para um ganho relativo de bem-estar daqueles que estão prestes a alcançar o mínimo.

Conclusão

O início da década de 2010 foi marcado por grande otimismo relativo às conquistas das políticas sociais brasileiras. A ideia de que o Brasil estaria prestes a superar o problema da pobreza ganhou força nos debates acadêmicos e nos circuitos internacionais, legitimando uma nova trajetória de desenvolvimento. De fato, tanto os indicadores de pobreza quanto de desigualdade apresentaram avanços, embora esse último ainda esteja em patamares elevados, acima da média latino-americana. Diante dessa constatação, o artigo propôs uma reflexão sobre a permanência da desigualdade no contexto brasileiro.

Tal reflexão foi guiada pelo clássico dilema que perpassa os estudos sobre o ideal igualitário: igualdade nos meios versus igualdade nos fins. A visão liberal utilitária, tal como formulado por Rawls, privilegia a igualdade no acesso a recursos mínimos e deixa as conquistas de bem-estar a cargo da capacidade individual. Já a visão das capacidades humanas, proposta por Sen, privilegia a igualdade no nível de bem-estar, independente da distribuição inicial de bens primários. Como alerta Amartya Sen, em contextos de extrema privação o acesso a recursos mínimos não é suficiente para a promoção de uma sociedade igualitária, já que outros fatores influenciam diretamente na conquista do bem-estar. Nesse sentido, a construção de uma sociedade mais igualitária deve garantir que as diferenças não sejam sinônimos de assimetrias nos mais diversos contextos sociais.

No Brasil, não somente condições objetivas, como a concentração de renda, reforçam a desigualdade, como também a forma como os brasileiros interpretam as assimetrias sociais existentes. Prevalece uma visão “liberal”, na opinião pública brasileira, segundo a qual a ascensão econômica depende muito mais do esforço pessoal dos indivíduos do que de condições sociais, como origem familiar, local de moradia etc. Não por acaso,

o acesso à educação é considerado a estratégia primordial para a superação das desigualdades, como se o nível educacional fosse suficiente para garantir bem-estar. Tal visão é compatível com a ideia liberal de que a ascensão social está relacionada ao mérito individual.

Essa visão, no entanto, desconsidera a pluralidade de ativos culturais, políticos, e simbólicos concentrada nas mãos da elite econômica. Enquanto prevalecerem privações profundas nas dimensões capacitárias que compõem o bem-estar humano, dificilmente teremos uma sociedade verdadeiramente igualitária. Nesse sentido, o primeiro passo para a construção de uma agenda de combate à desigualdade está no reconhecimento de que os ganhos obtidos até aqui não são suficientes.

Notas

¹ Em 2015, a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi revisada e novos objetivos foram traçados para serem cumpridos até 2030. Ver: <http://www.pnud.org.br/ods.aspx>, acesso em abril de 2016.

² Mobilidade intergeracional é medida pela diferença entre o estrato do pai e o estrato do primeiro emprego do respondente, ao passo que a mobilidade intrageracional diz respeito ao movimento entre estratos durante a trajetória de carreira dos indivíduos, comparando o status atual com o status relacionado ao primeiro emprego (SCALON et al., 2009).

³ O projeto Doing Business, lançado em 2002, examina pequenas e médias empresas nacionais e analisa as regulamentações aplicadas a elas durante seu ciclo de vida. O objetivo é criar um ranking de países por sua capacidade de atrair e gerir bons negócios.

Referências

- BANCO MUNDIAL. *Relatório Estratégia de Parceria com o Brasil 2008-2011*, Report 42677-BR. Brasília, 2008.
- BOURDIEU, P. *A distinção*. São Paulo: EDUSP, 2007.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *Les héritiers*. Les étudiants et la culture. Paris: Editions de Minuit, 1964.
- GUIA para a Municipalização dos Objetivos do Milênio – Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local / Agenda Pública – Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas (elaboração). São Paulo: [s.n.], 2009.
- HERRÁN, C. *Reduzindo a pobreza e a desigualdade no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015. Acesso em: 25 nov. 2016.
- NERI, M. C. *De volta ao país do futuro: crise europeia, projeções e a nova classe média*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Centro de Políticas Sociais, 2012.
- OBJETIVOS de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010.
- OBJETIVOS de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014.
- POIRIER, M. P. Introdução In: OBJETIVOS de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010. p. 9-11.
- RAWLS, J. *Uma teoria da Justiça*. Lisboa: Presença, 2003.
- REIS, E. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.
- SCALON, C. Desigualdade, Pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea*, São Carlos, n. 1, p. 49-68, 2011.
- SCALON, C. et al. *Ensaio de estratificação*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.
- SCALON, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- SCALON, C.; SALATA, A. Desigualdades, estratificação e justiça social. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 179-188, 2016.
- SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. São Paulo: Record, 2001.