

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como, de quem, para quem?



Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

(EDITORAufmg)

FINO TRACO
FT
EDITORA

#1

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Universidade Federal de Minas Gerais

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

Editora UFMG

Diretor Flavio de Lemos Carsalade

Vice-Diretora Camila Figueiredo

Conselho Editorial

Flavio de Lemos Carsalade (PRESIDENTE)

Ana Carina Utsch Terra

Angelo Tadeu Caetano

Camila Figueiredo

Carla Viana Coscarelli

Élder Antônio Sousa e Paiva

Emília Mendes Lopes

Ênio Roberto Pietra Pedroso

Henrique César Pereira Figueiredo

Kátia Cecília de Souza Figueiredo

Lívia Maria Fraga Vieira

Luciana Monteiro de Castro Silva Dutra

Luiz Alex Silva Saraiva

Marco Antônio Sousa Alves

Raquel Conceição Ferreira

Renato Assis Fernandes

Ricardo Hiroshi Caldeira Takahashi

Rita de Cássia Lucena Velloso

Rodrigo Patto Sá Motta

Weber Soares

Natália Guimarães Duarte Sátyro
Eleonora Schettini M. Cunha
Organizadoras

DESCOMPLICANDO POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

O que, por que, como,
de quem, para quem?

Volume 1

(EDITORAufmg)

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

Editora UFMG

Coordenação editorial Michel Gannam
Direitos autorais Anne Caroline Silva
Assistência editorial Eliane Sousa
Coordenação de textos Clarissa da Cunha Vieira
Preparação de textos Felipe Magalhães
Coordenação gráfica Fernando Freitas
Projeto gráfico A partir de Paulo Schmidt
Formatação Ederson Ciriaco
Capa Giovanni Barbosa
Produção gráfica Warren Marilac

Fino Traço Editora

Coordenação editorial Betânia G. Figueiredo

© 2023, As organizadoras

© 2023, Editora UFMG, Fino Traço Editora

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido
por qualquer meio sem autorização escrita dos Editores.

D448 Descomplicando políticas sociais no Brasil : o que, por que, como, de quem, para quem?
/ Natália Guimarães Duarte Sátyro , Eleonora Schettini M. Cunha, organizadoras. - Belo
Horizonte : Editora UFMG : Fino Traço, 2023.

205 p. : il. (Didática)
Inclui bibliografias.

ISBN: 978-65-5858-113-0 (Editora UFMG)

ISBN: 978-85-8054-609-5 (Fino Traço)

1. Brasil – Política social. 2. Políticas públicas – Brasil.
I. Sátyro, Natália. II. Cunha, Eleonora Schettini Martins, 1960-. III. Série.

CDD: 361.610981

CDU: 304(81)

Elaborada por Vilma Carvalho de Souza – Bibliotecária CRB-6/1390

Editora UFMG

Av. Antônio Carlos, 6.627 – CAD II / Bloco III
Campus Pampulha – 31270-901 – Belo Horizonte/MG
Tel: + 55 31 3409-4650
www.editoraufmg.com.br – editora@ufmg.br

Fino Traço Editora Ltda.
editor@finotracoeditora.com.br
www.finotracoeditora.com.br

AGRADECIMENTOS

Descomplicando políticas sociais no Brasil é o resultado de um esforço coletivo que congregou o trabalho cuidadoso de 44 pesquisadores e pesquisadoras de 20 instituições distintas. Os autores e as autoras envolvidos são oriundos do Departamento de Ciência Política (DCP), do Departamento de Ciências Econômicas (ECN) e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), do Observatório das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP), do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa e Ensino (INSPER), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade de Brasília (UnB), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), do Departamento de Ciência Política (DCP-USP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP), da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), do Departamento de Gestão Pública da Universidade Federal da Paraíba (DGP-UFPB), da Universidade Federal do Ceará (UFC), do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (CIAGS-UFBA), da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS-UFG), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), além de um administrador público da Câmara Municipal de Belo Horizonte e de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Também contamos com a contribuição de 55 pareceristas de diversas instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, que gentil e anonimamente leram os capítulos, contribuindo com o aperfeiçoamento dos textos de forma significativa.

Foi com grande entusiasmo que coordenamos esse coletivo que se engajou na realização deste livro, portanto, a todas e todos que se envolveram, direta ou indiretamente, enviamos nosso agradecimento especial! Também agradecemos às agências de fomento Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), às fundações estaduais de pesquisa e a todas as instituições que financiam os estudos de autores, autoras e pareceristas, pois são esses incentivos que tornam possíveis trabalhos como este.

Por fim, resta dizer que o livro resulta das atividades realizadas no âmbito do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (CIAPSoc-DCP-UFMG), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFMG, e do Curadoria Pública (ver @curadoriapublica), que o integra.

Natália G. D. Sátyro e Eleonora S. M. Cunha

SUMÁRIO

Prefácio	9
Gabriela Lotta	
Apresentação	11
<u>Capítulo 1</u>	
O que é política social e por que ela é relevante para você?	19
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 2</u>	
As políticas sociais devem ser ofertadas a todos os brasileiros ou somente aos que mais necessitam?	37
José Geraldo Leandro	
<u>Capítulo 3</u>	
Quem deve prover proteção social?	57
Carmem E. Leitão Araújo	
Eleonora Schettini M. Cunha	
<u>Capítulo 4</u>	
Qual ente federativo paga pelo quê e quem recebe o quê em termos de proteção social?	73
Pedro Schettini Cunha	
Natália Guimarães Duarte Sátyro	
<u>Capítulo 5</u>	
Por que o orçamento público é fundamental para as políticas sociais?	97
Márcia Miranda Soares	

Capítulo 6

Sistema Tributário Brasileiro

Carga, regressividade e políticas públicas

119

Eduardo Alves Lazzari

Capítulo 7

Quanto de impostos você paga e quanto você recebe do governo?

139

Marta Arretche

Capítulo 8

Desigualdade econômica

Por que se importar com ela?

163

Celia Lessa Kerstenetzky

Capítulo 9

Economia política importa para proteção social

Mercado de trabalho e direitos trabalhistas
sob risco, o que temos de saber?

179

Mario Marcos Sampaio Rodarte

Alysson Quirino Siffert

Diogo Oliveira Santos

CAPÍTULO 8

DESIGUALDADE ECONÔMICA **Por que se importar com ela?**

CELIA LESSA KERSTENETZKY

Objetivos do capítulo

1. Discutir as relações entre desigualdade e pobreza para argumentar que o incômodo que sentimos em relação à pobreza abriga uma certa preocupação com a desigualdade.
2. Apresentar razões para se considerar a desigualdade econômica problemática e examinar vários dos problemas relacionados à desigualdade, sejam os causados por ela, sejam as injustiças que a promovem.
3. Analisar até que ponto é razoável se preocupar com a desigualdade econômica e investigar alguns pontos de referência para o que seriam “desigualdades aceitáveis”.

A pobreza é o que importa! Será mesmo?

Nesta seção, discutiremos: (i) como a preocupação com a pobreza nem sempre foi generalizada ou incondicional; (ii) quando essa preocupação é incondicional, ela reconhece um certo tipo de desigualdade como uma das causas da pobreza; (iii) que a pobreza tem em si um componente de desigualdade; e (iv) que a

preocupação com a pobreza no nosso tempo decorre do valor que conferimos a um certo tipo de igualdade.

Muitas pessoas concordariam que a pobreza é um problema social a ser enfrentado de modo inequívoco; enfrentá-la seria uma espécie de obrigação moral. As sociedades modernas se tornaram tão prósperas materialmente, então como aceitar com naturalidade que convivam com a pobreza de muitos de seus membros? O mesmo caráter imperativo, contudo, não parece revestir a ideia de que as desigualdades devem ser enfrentadas. Em debates na área da filosofia política, por exemplo, alguns autores, ao diferenciar esses dois distintos desconfortos, elegem a pobreza e não a desigualdade como o problema genuíno a ferir nosso senso de justiça. Segundo esse argumento, é a pobreza o problema social a ser superado, algo implícito até mesmo em teorias de justiça que questionam desigualdades. Este seria o caso, por exemplo, da família de teorias que advoga ser justa a sociedade que busca, com máxima prioridade, melhorar a condição econômica de seus membros menos avantajados.

É preciso, contudo, examinar detidamente essas premissas.

Pobreza: preocupação nem sempre compartilhada ou incondicional

Em primeiro lugar, a preocupação com a pobreza nem sempre foi compartilhada nem mesmo incondicional. Por um longo período de tempo, a pobreza foi representada como sinal de pureza, simplicidade e virtude (representação que curiosamente recobriria certo prestígio junto a críticos contemporâneos da sociedade de consumo), além de passe livre para as amenidades do além – “é mais fácil um camelo passar pelo buraco de uma agulha do que um rico entrar no reino dos céus”. Na época moderna, contudo, a pobreza ganhou *status* de problema, sendo, contudo, objeto de avaliações díspares, como veremos.

De um lado, filósofos morais do século XVIII, como Adam Smith, por exemplo, argumentariam ser a pobreza pouco estimuladora de empatia. Na verdade, o termo que Smith utilizou com esse sentido foi “simpatia”. Em seu tratado sobre moralidade, *The Theory of Moral Sentiments*, Adam Smith observaria que nossa capacidade de simpatizar com os pobres é mais fraca do que nossa admiração pelos ricos (o que gostaríamos de ser). Nossa simpatia pelos pobres dependeria do quanto se empenhariam em romper com sua condição. Esse “sentimento moral”, ainda nas palavras de Adam Smith, sustentaria a distinção, em voga na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII, entre pobres “meritórios”, que merecem auxílios por estarem impedidos de trabalhar ou demonstrarem esforço e diligência, e pobres “não meritórios”, todos os demais, física e mentalmente capazes. A simpatia com a condição dos pobres estaria, portanto, circunscrita aos incapazes, os irremediavelmente dependentes. Quanto aos pobres capazes, ela estaria condicionada ao comportamento deles, se empenhados em superar sua condição material ou não.

A condenação moral incondicional da pobreza coloca um tipo de desigualdade no banco dos réus

De outro lado, há argumentos que advogam a objeção moral à pobreza de modo incondicional. Esses passam a proliferar a partir do final do século XIX, na Inglaterra, como consequência do fracasso das políticas dos séculos anteriores em administrar a pobreza com base em assistência exclusiva aos pobres meritórios. Segundo esses argumentos, a pobreza não adviria de escolhas dos indivíduos, capazes ou incapazes. Certamente, não de escolhas realmente livres ou mesmo significativas. Seriam as estruturas econômicas e sociais, com sua distribuição desigual de opções, oportunidades e proteções contra contingências da vida, as principais responsáveis por atirar indivíduos, famílias e grupos sociais à condição de pobreza. Incluindo aqui os estados de pobreza de iniciativa (“indolência”) e de decisão (“decisões imediatistas”), até então entendidos como de responsabilidade exclusiva dos pobres capazes.

Chegamos a esse ponto com argumentos a ilustrar que a condenação moral da pobreza nem sempre ocorre; quando ocorre, não é algo necessariamente incondicional; e quando incondicional, ela aponta o dedo acusatório na direção das estruturas que distribuem oportunidades e proteção contra as contingências da vida de modo desigual.

Pobreza misturada com desigualdade

Outra questão é observar, ainda com Adam Smith, dessa vez em outra obra, *A Riqueza das Nações*, que a pobreza possui uma dimensão relativa. Quando nos preocupamos com ela, estamos simultaneamente nos preocupando com um certo tipo de desigualdade.

A ideia introduzida por Adam Smith é que a pobreza violaria um certo padrão: se é pobre em relação ao padrão de vida prevalecente na sociedade, e este padrão refletiria o nível de prosperidade material da comunidade onde se vive. Esse argumento se desdobra em três partes. Admirado com o sucesso da sociedade comercial de seu tempo, Adam Smith inicialmente observa que o mais modesto trabalhador inglês do século XVIII é materialmente mais pródigo que muitos reis da África (SMITH, 1983, p. 47). Pobre na Inglaterra, talvez, mas não na África. Sugere, em seguida, que a desigualdade material entre o operário pobre e o rei africano em favor do primeiro é possivelmente tão grande quanto a que existe entre o operário e um príncipe inglês. Na África, o pobre inglês seria mais rico que o próprio rei! Conjuntamente, esses argumentos parecem montar uma justificativa das desigualdades geradas pela sociedade comercial inglesa daquele tempo, justificativa baseada na observação da prodigalidade por ela permitida. Mas, em um terceiro trecho de *A Riqueza das Nações* (SMITH, 1804, p. 296), o autor sugere que sociedades incapazes de garantir a seus membros o vestir-se de modo a não sentir vergonha de se apresentar em público não passariam por seu crivo moral. Ele parece sugerir, desse modo, uma espécie de mínimo moral, isto é, o padrão de

decência que a todos deveria ser garantido, para as desigualdades dessa mesma sociedade – mínimo estabelecido por meio de uma perspectiva comparativa, como na ideia de “não sentir vergonha de se apresentar em público”.

A pobreza pode frustrar a aspiração moderna de igualdade moral e liberdades iguais

Um terceiro ponto a complicar a separação nítida entre preocupação com a pobreza ou com a desigualdade é observar que, a partir do século XVIII, a condenação da pobreza aparece relacionada pelo menos a um tipo de igualdade: a igualdade moral¹ ou igual dignidade da vida humana. Na linguagem ordinária, é comum a referência à condição de pobreza ou pobreza extrema como uma condição indigna, desumana; ela feriria a igualdade básica entre os humanos, a própria ideia de humanidade. Frequentes nos debates dos séculos XVIII e XIX, os direitos naturais, ou a convicção de que somos igualmente dotados do direito à vida e à liberdade, e os direitos humanos, que deles se desdobram e impõem responsabilidades públicas, dão contorno mais nítido a essas noções algo vagas de humanidade comum. Noções, vale insistir, assentadas em ideias de liberdade e, sim, igualdade. A famosa frase de Rousseau, em sua condenação à desigualdade com base na violação da liberdade, ilustra bem isso. Parafraseando: ninguém deve ser tão pobre que precise se vender a outrem, ou tão rico que possa comprar o outro. É possível concluir com Rousseau que a preocupação com a pobreza se estende à desigualdade econômica, com os extremos que esta possa atingir, quanto mais não seja por seus efeitos negativos sobre a liberdade.

Qual é o problema com a desigualdade, e por que você deveria se preocupar com ela?

Nesta seção analisarei alguns dos motivos para nos preocuparmos com a desigualdade econômica. Tratarei de três conjuntos de motivos: (i) a desigualdade como causadora de problemas; (ii) a desigualdade como resultante de injustiças; e (iii) a desigualdade como moralmente ofensiva, quando duradoura e extrema, e quando aumenta sem parar.

A desigualdade causa problemas...

A desigualdade econômica, a depender de sua intensidade, é causa direta de problemas sociais, políticos e até mesmo econômicos. Nesse caso, ela é objeto de preocupação na medida em que consideramos esses problemas importantes por

1 Trata-se da noção moderna de que todos os seres humanos são iguais, não existindo entre eles hierarquia natural que estabeleça um valor maior à vida de uns em relação à dos demais.

si mesmos. Thomas Scanlon (2018) classifica esse tipo de argumento como *igualitarista em sentido amplo* – a preocupação com a desigualdade decorreria dos seus efeitos indesejáveis. Kerstenetzky (2002) classifica o argumento como uma preocupação *não igualitarista* com a desigualdade. O ponto é que mesmo que você não se importe muito com as diferenças econômicas entre as pessoas, pode se importar bastante com os problemas que elas venham a causar. Alguns destes problemas são listados a seguir.

1. A esta altura, a literatura econômica reúne evidência importante de que desigualdades econômicas, sobretudo quando duradouras e extremas, prejudicam o crescimento econômico e, ao fazê-lo, podem agravar a pobreza. Mas nem sempre se pensou assim.

Uma tese que gozou de grande prestígio na academia (e entre alguns ministros da economia!), a chamada hipótese de Kuznets (sugerida pelo economista Simon Kuznets em 1955), sustentava que a desigualdade, nos estágios iniciais de desenvolvimento de um país, acompanharia o crescimento econômico, crescendo junto com ele. Uma vez atingido um certo patamar de desenvolvimento, a desigualdade acabaria declinando enquanto o país seguisse crescendo. A representação gráfica dessa dinâmica seria uma curva com formato de U invertido. A mensagem era clara: a desigualdade não é problemática para o crescimento, e este, a partir de certo ponto, acabaria a limitando. Outra tese bastante influente, e de certo modo complementar à primeira, era a de um dilema entre eficiência econômica (crescimento econômico) e equidade. Segundo essa tese (desenvolvida pelo economista Arthur Okun em 1975), o esforço de promover igualdade por meio de políticas que transferissem renda dos mais ricos aos mais pobres acarretaria perda de eficiência (ricos e pobres não teriam muito incentivo para trabalhar e investir), comprometendo o crescimento econômico e prejudicando justamente aqueles a quem visava a beneficiar (os mais pobres). No Brasil, a ideia similar de “deixar o bolo crescer primeiro para depois distribuir” foi muito popular entre economistas e autoridades econômicas, especialmente durante o chamado milagre econômico dos anos 1970 (mas, como sabemos, o bolo cresceu e só começou a ser distribuído mais equitativamente após os anos 1990, e graças a leis e as políticas!). Até os anos 1990, essas foram posições dominantes na teoria econômica. A combinação das duas teses seria algo do tipo: desigualdades aumentam com o progresso econômico, mas este, uma vez alcançado, as reduzirá sem a necessidade de políticas de redistribuição; ao contrário, se estas políticas forem praticadas, o crescimento será comprometido e a condição dos mais pobres, prejudicada.

O avanço da pesquisa em economia, a partir da segunda metade da década de 1990, foi desmontando essas certezas. Hoje se sabe que as previsões da hipótese de Kuznets não se estenderam muito para além do período e dos países por ele examinados (EUA, Reino Unido

e Alemanha) – as desigualdades começaram a aumentar nos países desenvolvidos, já a partir do final da década de 1970, ao mesmo tempo que as taxas de crescimento econômico se reduziam fortemente (no Brasil, essas previsões nunca se verificaram!). Ou seja, os aumentos significativos das desigualdades nos países ricos nos anos 1980 e subsequentes se fizeram acompanhar por taxas de crescimento declinantes.

Quanto à segunda tese, a de que a redistribuição é inimiga do crescimento, a evidência milita em favor das políticas de redistribuição, que de fato foram adotadas por vários governos de países hoje desenvolvidos em boa parte do século XX. As transferências governamentais contribuíram para a redução das desigualdades e foram compatíveis com taxas de crescimento substanciais – enquanto, ao contrário, a retração de políticas redistributivas pós-década de 1980 (por exemplo, o corte de impostos progressivos) aumentou as desigualdades e se fez acompanhar por crescimento mais lento (PIKETTY, 2020; 2021; SAEZ; ZUCMAN, 2019).

Essas observações montam um cenário menos otimista do que as relações benéficas entre desigualdade e crescimento supostas nas duas teses mencionadas acima. Pesquisas recentes têm confirmado que níveis elevados ou crescentes de desigualdades são prejudiciais ao crescimento econômico, sobretudo porque o progresso dos relativamente pobres e remediados se encontra impedido por elas e o comportamento predatório dos muitos ricos é estimulado (CINGANO, 2014; GRIGOLI; ROBLES, 2017).

2. As desigualdades econômicas estão também associadas a desigualdades políticas, que normalmente se manifestam sob a forma de democracias enfraquecidas e plutocracias (COHEN, 2009).

A correia de transmissão de desigualdades econômicas a desigualdades políticas são as diferentes oportunidades de participação política e de influência sobre decisões coletivas que estão disponíveis a grupos sociais mais e menos ricos. De modo geral, como alerta Thomas Scanlon (2018), os mais ricos têm maior capacidade de influenciar o curso do debate político, pois são mais bem-sucedidos em alcançar cargos políticos e/ou têm maior chance de influenciar pessoas que ocupam esses cargos via grupos de pressão e financiamento de campanhas. Essa desigualdade de oportunidades de influência acaba afetando o conteúdo da agenda governamental, o processo legislativo e as políticas públicas, colocando em risco, como lembra Scanlon, a legitimidade de leis e políticas. Como justificar, perante todos os membros de uma mesma comunidade política, leis e políticas que sistematicamente favorecem os mais bens aquinhoados, sem com isso promover maior equilíbrio social ou mesmo beneficiar os menos

favorecidos? No Brasil, decisões contemporâneas de amplo alcance, como regras fiscais rígidas e reforma tributária, acham-se fortemente enviesadas em favor dos mais ricos. De fato, em um país com tantas necessidades sociais insatisfeitas, que proveito os mais pobres podem tirar do congelamento dos gastos sociais do governo por 20 anos ou de reformas tributárias que não diminuam a carga sobre eles e não a redistribua para os ombros dos mais ricos?

3. De modo geral, as desigualdades econômicas também implicam em controle de aspectos importantes da vida dos que têm menos recursos por aqueles que detêm mais recursos. A desigualdade política, como vimos, é um caso especial desse tipo de problema. Mas é possível pensar, ainda com Scanlon, o grau de controle que os mais ricos podem exercer em outros domínios. Por exemplo, no âmbito de decisões sobre onde e como as outras pessoas podem trabalhar, sobre os bens e serviços que estarão disponíveis para elas comprarem, sobre como serão suas vidas – podemos acrescentar: onde elas podem morar, quais escolas seus filhos podem frequentar, que atendimento de saúde elas podem ter, quais relações interpessoais estariam abertas para elas, quais aspirações podem cultivar. Para não falarmos do controle “cultural” que os mais ricos estão em posição de exercer sobre percepções e representações dos mais pobres – sobre a sociedade em que vivem, sobre o mundo em geral e sobre si mesmos – em virtude de deterem o controle econômico de veículos de comunicação nos quais essas representações são difundidas. Essa capacidade de controle está associada à posse de riqueza. Hoje se sabe que o nível de riqueza líquida (riqueza descontada de dívidas) dos 50% mais pobres de quase todas as sociedades para as quais há informação disponível, sejam elas mais ou menos desenvolvidas, é próximo a zero. Por outro lado, nos países ricos, os 10% mais ricos concentram entre 50% e 70% da riqueza, sendo que o pequeno grupo dos 1% mais ricos detém sozinho entre 20% e 35% de toda a riqueza (PIKETTY, 2014). Essa concentração pode ser ainda mais extrema no caso brasileiro, pouco abaixo de 50% apenas entre os 1% mais ricos, segundo estimativa recente (CREDIT SUISSE, 2021).²
4. Há certamente efeitos negativos das desigualdades econômicas sobre as oportunidades econômicas – por exemplo, o acesso a bons empregos, com boa remuneração, ou, ainda, a possibilidade de abrir e tocar

2 O Brasil, assim como vários outros países, apesar de possuir pesquisas domiciliares que informam sobre a renda das famílias, não possui pesquisa domiciliar sobre riqueza que permita o cálculo de como a riqueza se distribui entre elas. A estimativa do Credit Suisse se baseia na premissa de uma forte correlação entre desigualdade de renda e desigualdade de riqueza (sendo esta sempre maior que a primeira) e no cálculo da razão entre os índices de Gini dessas duas desigualdades obtida a partir dos dados de países ricos. Essa razão é então utilizada para modificar o índice de Gini da renda brasileira e obter o índice de Gini da riqueza no país.

um negócio. Isso acontece porque a renda e a riqueza familiar estão por trás do acesso a oportunidades centrais para essas realizações econômicas. O fato de posições e empregos serem de livre acesso, sem qualquer discriminação formal, não é suficiente para garantir equidade nesse aspecto, nos lembra ainda Scanlon. Talentos e ambições são cultivados pelas famílias e a desigualdade de recursos entre elas é, nesse sentido, fundamental. Ela facilita aos mais ricos a captura de uma oportunidade aberta, cujos custos (em termos, por exemplo, de desenvolvimento de talentos) e riscos (caso os investimentos familiares não tenham retorno econômico) eles estarão em condição de cobrir. Além da riqueza familiar, transmitida via doações e heranças, o capital social das famílias, isto é, sua rede de contatos e conexões, são fatores chave para o acesso e captura das boas oportunidades econômicas (CORAK, 2013).

5. As desigualdades econômicas afetam a coesão social. Citando diversos autores e autoras, podemos perceber como elas estão associadas: a um baixo grau de confiança entre as pessoas, como mostraram os cientistas políticos Rothstein e Uslaner (2005); a uma reduzida participação em associações da sociedade civil, de acordo com os estudos de Wilkinson e Pickett (2011); à segregação residencial, segundo Kawachi e Kennedy (1997); e à criminalidade violenta, como indicam os economistas Fajnzylber, Lederman e Loyaza (2002). A desigualdade, especialmente quando duradoura, deixa marcas quase que intransponíveis em diferentes grupos da população, marcas que engendram sentimentos de alteridade, indiferença e mesmo hostilidade. O Brasil, que figura entre os campeões mundiais de desigualdades econômicas, também se destaca em pesquisas internacionais pelo nível reduzido de confiança interpessoal e pela criminalidade violenta.
6. As desigualdades econômicas estão associadas a problemas de saúde, como mostram os pesquisadores Marmot (2004), Pickett e Wilkinson (2019) e Melita, Willis e Rodríguez-Bailón (2021). Estudos experimentais mostram que a experiência e a percepção de pertencimento a um *status* socialmente inferiorizado, ou de estar constantemente sob o controle de terceiros, gera ansiedade e estresse crônico, levando a quadros depressivos e várias complicações de saúde. É fato bem conhecido que as desigualdades econômicas estão correlacionadas com desiguais taxas de morbidade, mortalidade e expectativa de vida entre grupos sociais. Contudo, esses estudos mostram também algo menos conhecido, isto é, que não é apenas o acesso diferenciado a cuidados de saúde a razão da ocorrência de desigualdades nessa área: as próprias condições de saúde de indivíduos pertencentes a grupos sociais diferentes, condições essas produzidas por hierarquias

sociais e sentimentos de humilhação, estariam também por trás desses resultados.

7. As desigualdades econômicas também estão associadas à geração e à distribuição de riscos ambientais, como o aquecimento global e a perda de biodiversidade, entre grupos na população e países no mundo (CHANCEL, 2020). Riscos ambientais tendem a ser gerados pelos mais ricos (que consomem mais energia e recursos naturais) e absorvidos pelos mais pobres (que estão mais expostos aos efeitos adversos sobre o meio ambiente, seja pela precária condição econômica que limita suas opções, seja pelo descaso público). No plano internacional, a ocorrência de eventos extremos (como secas e inundações associados à mudança climática) e padrões de consumo adotados pelos mais ricos (intensivos em emissões de carbono e recursos naturais) prejudicam mais fortemente os mais pobres.

Desigualdades fruto de injustiças...

Outro conjunto de objeções às desigualdades econômicas se vincula ao fato de elas resultarem de instituições ou procedimentos injustos. É bastante evidente que instituições ou procedimentos geram desigualdades econômicas que nos parecem injustas quando essas desigualdades resultam do tratamento desigual dos presumivelmente iguais. Mas a injustiça das instituições pode ser mais sutil. Elas podem não estar corrompidas no sentido acima, as mesmas regras em processos seletivos para bons cargos, empregos, posições valem para todos, e mesmo assim indivíduos de certos grupos sociais são sistematicamente favorecidos, o que contribui para gerar desigualdades econômicas. Podemos pensar em dois tipos de problemas, diferentes ainda que relacionados. O primeiro é a sorte ser o determinante do destino da pessoa. Por exemplo, o princípio de “carreiras abertas a talentos” acaba favorecendo os grupos cujos membros tiveram a sorte de possuir os talentos valorizados no mercado e de poder vê-los cultivados em suas famílias. O segundo problema é o acesso diferenciado às melhores oportunidades sociais para cultivar talentos e habilidades. Essas oportunidades, como bem sabemos, encontram-se dispersas em vários âmbitos – no sistema econômico, no sistema educacional, no sistema jurídico-político. O acesso diferenciado a elas acaba sendo importante na produção de desigualdades.

A concentração do acesso a boas oportunidades em certos estratos sociais, que como vimos, é uma consequência de desigualdades econômicas pré-existentes, coloca em questão as instituições que distribuem essas oportunidades na sociedade. Por exemplo, o *mercado* distribui oportunidades, sob a forma de serviços, mas em proporção ao poder de compra dos compradores; a *provisão pública de bens sociais*, como serviços de saúde, educacionais, de segurança pública, entre outros, reforça a estratificação das oportunidades promovida pelo mercado

quando ela é heterogênea, insuficiente e de baixa qualidade; a *regulação pública* também faz isso quando não limita essa estratificação. De modo geral, quanto mais mercantilizada for a oferta de oportunidades, maior será a chance de ocorrer estratificação baseada em renda, isto é, melhores oportunidades (e maiores ganhos) para os mais ricos, oportunidades não tão boas (e ganhos menores) para os mais pobres.

Um outro conjunto de instituições potencialmente geradoras de desigualdades econômicas “injustas” é o próprio *sistema jurídico-político*, na medida em que se mostra permeável ao poder econômico de indivíduos e grupos. Ele tenderá, nesse caso, a favorecer os mais bem economicamente situados (seja no acesso a posições, seja na resolução de conflitos), e acabará por reforçar a capacidade desse grupo de influenciar o sistema para seguir mantendo privilégios e posições. A desigualdade econômica resultaria tanto da operação de instituições injustas (que não distribuem equitativamente as oportunidades), como se constituiria em causa desses mesmos vieses, como vimos no argumento de desigualdades econômicas gerando desigualdades políticas.

Desigualdades duradouras, extremas e crescentes...

Além de causa de problemas e efeito de injustiças, as desigualdades econômicas podem ser objeto de reprovação simplesmente por serem persistentes e muito intensas.

Quando as desigualdades se cristalizam a ponto de demarcarem não diferenças transitórias, que podem desaparecer em uma ou duas gerações, mas posições sociais duradouras – e às quais se podem associar interdições de acesso a posições, cargos, ocupações, lugares públicos – elas se tornam objeto de reprovação em si mesmas. Que daí decorram consequências negativas, ou que a causa dessas desigualdades seja a presença de instituições injustas, não parece esgotar o conjunto de razões em virtude das quais elas nos parecem reprováveis. Nesse caso, o que é a elas próprio é o fato de criarem diferenças sociais insuperáveis e assim se constituírem em terreno fértil para relações de dominação e subalternização. E, além de duradouras, se as desigualdades são também intensas e crescentes, é o sistema socioeconômico inteiro que se coloca em questão: como justificar as economias de mercado, nas quais tais desigualdades se observam e nas quais, idealmente, todos teriam igual chance de sucesso por meio de esforço honesto? Como pensar a própria ideia de sociedade como *cooperação* social, ou a ideia de *comunidade* política, envolvendo objetivos comuns em meio a aspirações e interesses diversos, na presença de tais condições?

O fato é que, mundo afora, desigualdades elevadas e crescentes vêm ocasionando baixa mobilidade social, algo especialmente verdadeiro em países emergentes (CORAK, 2013). O Brasil não escapa a esse vaticínio. Programas sociais, políticas de mercado de trabalho e políticas educacionais dos anos 1990 e primeira década e meia do século XXI interromperam o longo ciclo de invisibilização da

pobreza, pauperização do trabalho e hierarquias educacionais rígidas no Brasil, e a mobilidade social ascendente começou a acontecer. Contudo, esse curto ciclo se interrompeu em anos recentes (OECD, 2018).

Até que ponto (e até onde) é razoável que você se preocupe com a desigualdade econômica?

Nesta seção, apresentarei questões referentes a: (i) o que se pode considerar como desigualdades aceitáveis em uma dada sociedade – a sugestão é olharmos para a história e a geografia em busca de referências; (ii) quais âmbitos de desigualdade se constituem em fontes possíveis ou mesmo prováveis de preocupação – a sugestão é que há boas razões para a preocupação com a desigualdade em outros lugares além de nosso próprio país.

Em que pesem os motivos para se justificar uma preocupação genuína com as desigualdades econômicas, e aqui nos referimos apenas a alguns deles, é questão muito mais complexa estabelecer o limite aceitável para elas. Teorias de justiça, como a de John Rawls (1971), sugerem que desigualdades justificáveis seriam as que decorressem do funcionamento de instituições e procedimentos justos. Contudo, mesmo que eliminadas as desigualdades extremas e a igualdade perfeita como possibilidades razoáveis, ainda não teríamos clareza quanto ao nível de desigualdade entre esses dois extremos que se qualificaria como justificável.

Uma sugestão é nos voltarmos para a própria experiência humana em busca de pistas e referências para a solução desse problema. De fato, a experiência internacional ilustra a existência de diferentes “regimes de desigualdade” nas economias de mercado, dispersos no tempo e no espaço. Por exemplo, entre os países ricos, altos níveis de desigualdade de renda e riqueza foram observados no século XIX, relativamente baixos níveis no século XX e, de novo, níveis elevados nas últimas décadas do século passado e início do século corrente (PIKETTY, 2014). Visto da perspectiva de hoje, o século XX, o curto século XX dos países hoje ricos que se iniciou na primeira guerra mundial e se estendeu até o início dos anos 1980, se candidata a ponto de referência de desigualdades aceitáveis.

A variedade geográfica é também significativa, principalmente ao longo das últimas décadas, em que desigualdades do século XIX são observadas em economias de mercado emergentes, como o Brasil (entre os 10 países mais desiguais em renda e entre os 5 mais desiguais em riqueza) e desigualdades próximas aos níveis do relativamente igualitário século XX se abrigam em alguns poucos países europeus, como o grupo de países da Europa nórdica. Os patamares atingidos por esses últimos se candidatam aos melhores exemplos contemporâneos de desigualdades justas.

Contudo, aqui se abre um conjunto de problemas que devem estimular o debate acadêmico e político. Em primeiro lugar, quais indicadores devemos privilegiar para aferir a desigualdade econômica? A renda ou a riqueza? Esta última é sempre muito mais concentrada do que a primeira. E quando se trata de medi-los, devemos computar a concentração no topo das respectivas distribuições – por exemplo, a parcela de renda ou riqueza apropriada pelos 1% mais ricos – ou índices gerais como o índice de Gini? A escolha, em ambos os casos, depende da importância que concedemos ao quinhão dos muito ricos em nossa avaliação da desigualdade econômica. Ao que tudo indica, eles de fato estão ficando cada vez mais importantes por absorverem crescentes parcelas da renda e da riqueza de países ricos e menos desenvolvidos. Em segundo lugar, como avaliar sociedades que são muito desiguais em termos de riqueza, mas não tanto em termos de renda? Este último parece ser o caso de países da Europa nórdica, mesmo que ainda ostentem as menores concentrações de riqueza documentadas. Quais argumentos podem ser concebidos para “condenar” tais distribuições, quando, por exemplo, consequências danosas não são imediatamente percebidas nessas sociedades? Se é difícil considerar justo o cenário distributivo no qual “poucos têm muito enquanto muitos têm muito pouco” (o cenário de Rousseau), não parece ser tão difícil justificar o cenário em que “muito poucos têm muito, mas muitos têm o bastante”, com oportunidades abertas, escolhas significativas para todos e ausência de hierarquias perceptíveis.

Em parte, limites adicionais a desigualdades econômicas não de ser encontrados em convenções sociais, ou em função da disputa política, de cada país. Mas há pelo menos duas outras fontes de limites mais gerais a considerar. A primeira é a crise ambiental, a segunda é a globalização econômica.

Começemos por examinar os limites às desigualdades econômicas sugeridos pela crise ambiental. Nos argumentos normativos que apresentamos neste capítulo está implícito o ideal de que o crescimento econômico deva ser compartilhado; o crescimento, modulado por instituições “justas”, aplacaria o conflito distributivo entre grupos sociais mais e menos avantajados, produzindo desigualdades justificáveis em um contexto em que todos ganham. Essas ideias começam a se chocar com advertências sérias quanto a estarem os limites do planeta muito próximos de serem atingidos, como evidenciado pela emergência climática e a rápida redução da biodiversidade. Isso porque, nesse cenário, o crescimento econômico ininterrupto e o jogo ganha-ganha por ele viabilizado, em que ganham simultaneamente os mais ricos e os mais pobres, são menos imediatamente factíveis como alternativa de justiça social. Em outras palavras, é possível que a restrição ambiental traga para o centro do debate político a alternativa de um igualitarismo mais puro-sangue, isto é, a reivindicação de uma distribuição mais diretamente equilibrada dos resultados econômicos entre ricos e pobres, em um contexto de baixo ou mesmo nenhum crescimento.

Além da crise ambiental, a globalização econômica, pelos problemas que acarreta, sugere limites adicionais às desigualdades econômicas ao trazer questões de

justiça global. O fato mais geral é que o destino dos países parece cada vez mais refém de decisões fora do alcance de políticas nacionais. De um lado, o poder decisório quanto a um amplo conjunto de questões econômicas (com implicações sociais e ambientais) está desproporcionalmente concentrado nas mãos de agentes tais como os governos dos países ricos, as corporações multinacionais, as elites econômicas globais, os organismos internacionais e as organizações globais. De outro lado, a produção de “males públicos” globais, ou seja, de prejuízos compartilhados globalmente sem respeito a fronteiras nacionais, é marcada por desigualdades econômicas: as origens dos problemas e os efeitos secundários por eles gerados estão distribuídos desigualmente. Por exemplo, a crise climática produzida desproporcionalmente pelos mais ricos (países, corporações, “investidores” ou mesmo consumidores) ameaça existencialmente mais os países menos desenvolvidos (e os mais pobres em qualquer país); os direitos de propriedade intelectual acumulados por corporações não apenas obstruem o avanço do conhecimento científico e tecnológico humano, como impõem custos elevados a países que estão aquém da fronteira científica e tecnológica; a capacidade econômica de países ricos de, ao enfrentar pandemias, controlar o acesso a imunizantes e medicamentos prejudica especialmente os países mais pobres; a capacidade de gerar instabilidade financeira da grande finança internacional se traduz em crise econômica e social severa na periferia; os fluxos migratórios impulsionados pela inviabilidade da vida em países menos desenvolvidos frequentemente decorrem de deficiências econômicas resultantes de uma divisão internacional do trabalho que enriqueceu os países ricos e que não favorece os menos desenvolvidos; a livre mobilidade de capitais no mundo global diminui a autonomia de governos para empreender projetos de desenvolvimento e redistribuição e enfraquece a posição dos trabalhadores. Por último, as desigualdades econômicas globais tornam mais difíceis o alinhamento de interesses e a ação coletiva internacional para a preservação de bens comuns e provisão de bens públicos globais essenciais, como a saúde planetária – mesmo que estas sejam as melhores chances que temos para viabilizar a raça humana e seu habitat.

* * *

Em conclusão, desigualdades econômicas, especialmente se persistentes e intensas, além de responsáveis por graves problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, são sintoma de que a institucionalidade que tem regulado a convivência humana tem falhado fragorosamente e que outras institucionalidades precisam ser experimentadas.

Para refletir

- Como o Brasil, um país em que os 1% mais ricos detêm 25% da renda e quase 50% da riqueza nacional ilustraria os vários problemas que aqui indicamos como associados a desigualdades extremas?
- Quais instituições e procedimentos poderiam ser identificados como promovendo desigualdades “injustas” no caso brasileiro?
- Pense em exemplos de interações entre desigualdades globais e impactos ambientais locais.

Referências

CHANCEL, Lucas. *Unsustainable inequalities – Social justice and the environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2020.

CINGANO, Federico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 163, 2014.

COHEN, Joshua. Money, politics, political equality. In: BYRNE, Alex; STALNAKER, Robert; WEDGWOOD, Ralph (Ed.). *Fact and Value: Essays on Ethics and Metaphysics for Judith Jarvis Thomson*. Cambridge: MIT Press, 2001.

CORAK, Miles. Income inequality, equality of opportunity and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, n. 27, p. 79-102, 2013. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.27.3.79>. Acesso em: 2 fev. 2023.

FAJNZYLBBER, Pablo; LEDERMAN Daniel; LOAYZA, Norman. Inequality and Violent Crime. *The Journal of Law and Economics*, v. 45, n. 1, p. 1-39, 2002.

GRIGOLI, Francesco; ROBLES, Adrian. Inequality Overhang. *IMF Working Paper*, v. 17, n. 76, 2017.

KAWACHI, Ichiro; KENNEDY, Bruce P. Health and social cohesion: why care about income inequality? *BMJ*, v. 314, n. 7086, p. 1037-1040, 1997.

KERSTENETZKY, Celia L. Porque se importar com a desigualdade. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

MARMOT, Michael. *Status syndrome: how your standing directly affects your health*. London: Bloombury, 2004.

MELITA, Davide; WILLIS, Guillermo B.; RODRÍGUEZ-BAILÓN, Rosa. Economic Inequality Increases Status Anxiety Through Perceived Contextual Competitiveness. *Front. Psychology*, 24 maio 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.637365>. Acesso em: 2 fev. 2023.

OCDE. *Um elevador social quebrado? Como promover a mobilidade social*. OCDE Org., 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

PIKETTY, Thomas. *Capital and Ideology*. Cambridge MA: Harvard University Press, 2020.

PIKETTY, Thomas. *Une brève histoire de l'égalité*. Paris: Seuil, 2021.

RAWLS, John, *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

ROTHSTEIN, Bo; USLANER, Eric. All for all: equality, corruption, and social trust. *World Politics*, v. 58, n. 1, p. 41-72, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0022>. Acesso em: 2 fev. 2023.

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *The Triumph of Injustice*. How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay. New York: W. W. Norton & Company, 2019.

SCANLON, Thomas, *Why does inequality matter?* Oxford: Oxford University Press, 2018.

SMITH, Adam. *An Inquiry into the Nature and Wealth of Nations*. Hartford: Printed for Oliver D. Cooke; Lincoln & Gleason *Causes of the*, Printers, 1804. Vol. 2.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983. Vol. 1.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well-being*. Penguin Books Ltd., 2019.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Revised, Updated Edition. London: Bloomsbury Publishing, 2011.

Celia Lessa Kerstenetzky

É Ph.D com louvor em Ciências Políticas e Sociais pelo European University Institute (1998), professora titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Cátedra Josué de Castro em Desigualdade do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da UFRJ, diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE) e pesquisadora do CNPq. Entre suas publicações se inclui o livro, premiado pela Associação Brasileira de Ciência Política, *O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão* (Elsevier, 2012). celiakersten@gmail.com

A presente edição foi composta pela Editora UFMG e impressa pela Star7 em sistema offset, papel offset 90g/m² (miolo) e supremo 250g/m² (capa), em agosto de 2023.

“Ei! Psiu! Você tem noção do tanto que as políticas sociais fazem parte da sua vida? Siiiiimmm! Não acredita ou não sabe? Vem com a gente!”

Descomplicando políticas sociais no Brasil introduz o mundo das políticas sociais às pessoas curiosas e interessadas. São três espaços de conhecimento que funcionam de maneira independente, mas se complementam.

- #1 O primeiro livro – *O que, por que, como, de quem e para quem?* – ajuda a entender diversos aspectos relacionados às políticas sociais em geral.
- #2 O segundo livro – *A Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira* – apresenta as bases da proteção social brasileira.
- #3 O terceiro livro – *As políticas sociais por elas mesmas: por que importam para você e para a sociedade como um todo?* – apresenta a você as políticas mais clássicas, como Previdência, Saúde, Educação, e algumas transversais, como as de cuidado e de cotas.

Essa viagem lhe proporcionará uma nova visão de como a vida em sociedade se organiza.

ISBN 978-65-5858-113-0



Editora UFMG

ISBN 978-85-8054-609-5



Fino Traço Editora