

Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate

Celi Scalon¹

Resumo: A desigualdade é uma das características mais marcantes da estrutura social brasileira, mas esta não se reduz à distribuição de renda. Ao contrário, é um fenômeno complexo e multifacetado que tem impactos diversos, em especial sobre as condições de pobreza e precariedade. Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar. Por isso, a busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultâneas: a formulação de novos modelos de desenvolvimento e a definição e implementação de políticas públicas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais.

Palavras-chave: Desigualdade, pobreza, políticas públicas, modelo de desenvolvimento, políticas redistributivas.

Abstract: *Inequality is one of the most known characteristics of Brazilian social structure, but it is not reduced to the distribution of income. Instead of it, inequality constitutes a complex and multifaced that causes different impacts, especially on conditions like poverty and precarity. Therefore, poverty must be comprehended as a lack of basic capabilities that induces to vulnerability, exclusion, lack of power, participation and voice, exposition to fear and violence; in short, to the*

1 Professora Titular de Sociologia da UFRJ.

exclusion of basic rights and welfare. In this aspect, the search for alternatives to reduce inequalities need to combine two simultaneous tasks: the formulation of new models of development and the definition and implementation of public policies that allow a better distribution of social goods and resources.

Key words: *Inequality, poverty, public policies, development model, redistributive policies.*

De acordo com Grusky, “a tarefa de identificar as dinâmicas principais por trás das mudanças sociais tem sido fundamental para a Sociologia, mas em nenhum lugar este interesse é mais bem desenvolvido ou mais essencial do que no campo das análises de desigualdades”. (2008: 13)

Não é possível, portanto, falar em transformações sociais sem levar em consideração as mudanças nas formas de distribuição de riqueza e nos processos de alocação dos indivíduos na estrutura social. Ainda mais verdadeira é esta afirmação, se considerarmos que a desigualdade é a marca mais expressiva da sociedade brasileira e apresenta-se como um fenômeno multidimensional, transversal e durável. Por este motivo, é um tema tão relevante para a compreensão de nossa sociedade, na medida em que se expressa em inúmeras dimensões, resulta de diferentes fatores e tem consequências variadas.

Por este motivo, o debate sobre o enfrentamento das desigualdades e conduz a uma discussão mais abrangente sobre políticas sociais e projetos de nação. E, no Brasil, coloca a necessidade de analisar as condições em que as desigualdades surgem e se reproduzem historicamente, levando a uma discussão sobre quais são as condições necessárias para que as oportunidades sejam mais bem distribuídas.

Sabemos que a desigualdade não é um fato natural, mas sim uma construção social. Ela depende de circunstâncias e é, em grande parte, o resultado das escolhas políticas feitas ao longo da história de cada sociedade. Mas também sabemos que todas as sociedades experimentam desigualdades e que estas se apresentam de diversas formas: como prestígio, poder, renda, entre outras – e suas origens são tão variadas quanto suas manifestações. O desafio não é apenas descrever os fatores e componentes das desigualdades sociais, mas também explicar sua permanência, e em alguns casos seu aprofundamento, apesar dos valores igualitários modernos.

O que torna o Brasil um caso especial é a sobrevivência de desigualdades históricas em meio a um processo de modernização acelerado. Mais ainda, nossos níveis de desigualdade de renda são extremamente elevados. Apesar da queda constante do GINI na última década, ele ainda permanece num patamar bastante alto, até mesmo para um continente tão desigual quanto a América Latina.

Vários esforços têm sido feitos para combater as desigualdades e a pobreza, tanto por meio de programas sociais do Governo, como de iniciativas de organizações não governamentais e do setor privado. Entretanto, a construção de uma base para a superação das desigualdades precisa envolver parcela significativa da população, tanto na elaboração como na implementação de políticas que vão ao encontro dos interesses e necessidades dos agentes. Contudo, pouco ou nada se sabe das percepções e avaliações que a população faz, tanto da situação de desigualdade e carência em que está mergulhada, como das iniciativas realizadas para ultrapassar essa situação.

No entanto, é importante ressaltar que, num contexto de extrema desigualdade como o que temos no Brasil, até mesmo a cidadania, entendida aqui como participação, é desigualmente distribuída. Esta é uma conjuntura que coloca em xeque o conceito de “sociedade civil”, ou pelo menos o seu uso no singular. Cada vez mais os atores sociais são chamados à participação, porém as condições dessa participação são claramente definidas a partir das possibilidades e oportunidades de inserção na arena pública. E essas possibilidades e oportunidades não são, de fato, iguais. Devemos considerar que, quando os custos e as chances de participação são tão desiguais, em geral nos defrontamos com uma situação em que os incluídos aumentam suas vantagens relativas sobre os excluídos, se apropriando de forma mais efetiva dos benefícios gerados pela sociedade ou pelo Estado. Portanto, a dinâmica da relação entre Estado e sociedade, na qual se inscreve a prática das políticas públicas, é atravessada por desigualdades na distribuição de poder: seja ele político, econômico, social, intelectual ou simbólico.

Essa discussão remete à escolha do tema deste artigo, que recaiu sobre a questão da desigualdade e da pobreza. Não somente porque estes são, efetivamente, os focos das principais políticas públicas e dos programas sociais implementados no Brasil, mas porque a desigualdade e a privação são, também, problemas que atingem a formulação, a efetividade e o alcance dessas mesmas políticas e programas.

Dessa maneira, é importante que a desigualdade seja vista como problema político. Como ponto de partida é necessário reconhecer a estreita relação entre democracia, justiça social e igualdade de oportunidades. A democracia brasileira não se fará plena se não houver uma atenção específica à questão das desigualdades sociais, uma vez que a igualdade pode ser considerada um dos atributos básicos da cidadania, considerada em seu sentido mais amplo como acesso a direitos. Na Constituição brasileira, o artigo quinto, que trata dos direitos fundamentais, fala em igualdade em dois momentos, remetendo tanto à igualdade formal quanto à igualdade substantiva. Até porque a igualdade perante a lei só pode ser garantida de maneira eficiente quando sustentada pela

igualdade nas chances de vida, que assegura tanto a possibilidade como a liberdade de escolha e a utilização plena das capacidades dos atores sociais (Scalon e Heringer, 2000).

Mas isto não ocorre no Brasil, já que temos uma situação de grande desigualdade que se caracteriza por uma natureza multidimensional, multifacetada e estável. É ela que dá os contornos da estrutura social brasileira e tem impacto sobre questões tão relevantes quanto o destino da democracia e a garantia de justiça social, remetendo, em última instância, à solução de problemas tão dramáticos como a violência, a pobreza e a segregação. Por essa razão, é praticamente impossível discutir as desigualdades sociais sem ter um horizonte normativo, uma vez que o tema envolve, também, uma discussão ética e moral.

Desigualdade e pobreza, embora sejam conceitos distintos, estão fortemente vinculados, na medida em que as disparidades nas chances de vida acabam por determinar as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade. Além disso, para entender a pobreza no Brasil é preciso reconhecer que ela é produto de uma das mais extremas concentrações de renda do mundo. Essa relação entre desigualdade e pobreza em nosso país se dá, basicamente, porque a renda das pessoas resulta da capacidade de mobilização dos ativos que elas possuem, mas a propriedade desses ativos é bastante concentrada.

Os pobres trabalham e podem ser, portanto, considerados “*deserving poors*”. Contudo, por ausência de ativos importantes, como capital físico, educação e ativos financeiros, obtêm rendimentos muito aquém do que deveriam receber para ter uma vida digna.

Segundo Reis e Schwartzman (S/D) pobreza e desigualdade não são fruto de uma “dualidade” que existiria entre diferentes segmentos da sociedade, pois o país é hoje totalmente integrado pela língua, pelas comunicações de massas, pelos transportes e pelo mercado. Mas o problema seria devido a uma grande parte da pobreza ser ainda rural, localizada sobretudo nos Estados do Nordeste e em zonas agrícolas deprimidas em Minas Gerais, e urbana, concentrada na periferia das grandes cidades e constituída por pessoas em grande parte originárias do campo, cuja integração ao mercado de consumo não tem correspondência com o mercado de trabalho. Como no passado, esses altos níveis de pobreza e exclusão continuariam sendo causados por uma combinação de heranças, condições e escolhas de natureza econômica, política e cultural. Para esses autores, é ingênuo supor que a pobreza e a desigualdade poderiam ser eliminadas pela simples “vontade política”, ou somente por meio da redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. No Brasil é preciso enfrentar o que seria o maior correlato da desigualdade de renda no país: a educação. Sem credenciais educacionais os brasileiros estariam fadados a ocupar postos de trabalho com

menos qualidade e, conseqüentemente, mal remunerados. Esta seria a correlação direta entre a escassez educacional e as desigualdades de renda no Brasil.

É relevante destacar, entretanto, que o conceito de pobreza não pode ser reduzido à noção de precariedade de renda; mas deve ser entendido de forma mais complexa e abrangente, assim como sugerido nos trabalhos de Amartya Sen (2001). Estamos falando, portanto, da pobreza como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência – enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar.

Existem algumas divergências nas metodologias de medição para a linha da pobreza, mas elas simplesmente retratam as divergências em torno do próprio conceito de pobreza. Por exemplo, é possível falar de pobreza absoluta e relativa. Para Sen, a privação não pode ser entendida em termos absolutos, uma vez que existem carências em diversos níveis. É importante ressaltar que a teoria de Sen está calcada no conceito de capacidades (*capabilities*) que o indivíduo tem para realizar funcionamentos (*functionings*) que ele valoriza. Esta seria a base para liberdade e igualdade.

Desse modo, o conceito de pobreza não pode ser reduzido à noção de precariedade de renda; mas deve ser entendido de forma mais complexa e abrangente, como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar. Portanto, a questão da desigualdade não deve se restringir a um debate sobre desigualdade de renda, uma vez que está relacionada a vários tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e cidadania, entre outras inúmeras dimensões da realidade social.

Segundo Sen: “Mesmo a exigência de ‘objetividade’ na descrição de fato não requer invariância social, como é suposto algumas vezes. O que é considerado como uma terrível privação pode, é claro, variar de sociedade para sociedade, mas do ponto de vista do analista social estas variações são matérias de estudo objetivo.” (2001:171) Como defende que a análise da pobreza deve ser pautada pelo interesse na deficiência de capacidades básicas para realizar funcionamentos, e não nos funcionamentos realizados, afirma que:

No espaço das rendas, o conceito relevante de pobreza tem de ser a inadequação (para gerar capacidades minimamente aceitáveis). Uma “linha de pobreza” que ignora completamente as características individuais não consegue fazer justiça às nossas verdadeiras preocupações sobre o básico na pobreza, a insuficiência de capacidade devida a meios econômicos inadequados. Seguidamente será sensato agrupar os indivíduos em categorias

particulares (relacionadas com classe, sexo, grupo ocupacional, status do emprego e assim por diante). Se escolhermos expressar a pobreza no espaço de rendas, então as rendas requeridas terão de ser ligadas às exigências causais das capacidades mínimas. (Sen, 2001: 175)

Assim, a relação entre renda e capacidade não é igual para todos os grupos sociais, ao contrário, varia de acordo com a idade, local de residência, etnia, sexo, entre outros fatores sociais.

Se o conceito de pobreza, que parece bem mais objetivo e claro do que o de desigualdade, não pode ser restringido à privação de renda, tampouco a questão da desigualdade deve se limitar a um debate sobre desigualdade de renda. Mesmo porque as desigualdades se espriam entre outras inúmeras dimensões da realidade social, tais como raça, gênero, classe e participação, entre outras. Ela impõe-se, inclusive, na segregação do espaço em que os indivíduos se inserem e se movimentam, delimitando o lugar de cada cidadão na face urbana.

De certo modo, os estudos sobre desigualdades se desenvolveram muito no âmbito da Economia, que encontrou uma maior possibilidade de diálogo com o poder público. Talvez justamente pela simplificação que fazem da questão, colocando todo o foco sobre a renda. Porém, as limitações da renda, tanto como medida de pobreza como de desigualdade, já foram amplamente expostas. As Ciências Sociais podem e devem tratar o tema das desigualdades de maneira mais compreensiva, abrangente e complexa. Os estudos no campo econômico pouco ou nada revelam sobre estilos de vida, gostos, valores, comportamentos e práticas; dimensões fundamentais da vida social.² Variações na renda e no acesso a bens de consumo não retratam, necessariamente, mudanças na composição das classes, muito menos nas desigualdades nas chances de vida. É importante salientar que a medição do consumo apenas pela posse de bens apresenta limitações. Uma análise sociológica mais completa demandaria o estudo das práticas de consumo, revelando padrões, tendências e preferências que podem ser bastante diferenciados entre indivíduos ou grupos de indivíduos, algo que ficaria obscurecido nos estudos baseados apenas no volume ou no acesso ao consumo de bens.

Um debate central na tradição do pensamento social e político contemporâneo está relacionado ao significado da igualdade de oportunidades em termos sociais e econômicos. Seria a igualdade uma meta realizável? No limite, o debate sobre igualdade de oportunidades nos leva a uma encruzilhada em termos filosóficos e práticos. E ainda temos um longo caminho para percorrer

2 Veja Bourdieu (1984).

na definição, no entendimento e na aplicação de uma visão consensual de igualdade de oportunidades e igualdade de direitos.

A aceitação do combate às desigualdades está diretamente ligada à identificação de quais são os “limites toleráveis das desigualdades”. Mas esses limites são sempre flexíveis e variam de acordo com o quão inclusiva uma sociedade parece ou espera ser. Aqui, as percepções sobre quem têm o direito de se beneficiar dos recursos da sociedade e também sobre quem define as fronteiras políticas e simbólicas são cruciais.

Daí a importância de uma discussão mais profunda sobre valores, percepções, atitudes e opiniões em relação às desigualdades sociais, uma vez que são eles “que conformam as definições socialmente vigentes sobre o que é aceitável ou não em termos de distribuição de bens, recursos e serviços. Dessa forma, é impossível entender os padrões de distribuição de uma sociedade sem cotejá-los com as noções de justiça e equidade que nela predominam; porque é através do código cultural que cada sociedade legitima ou deslegitima as noções de igualdade e desigualdade” (Reis, 2004). “Isso porque a estrutura de desigualdade é reproduzida e transformada em interação com o código cultural da sociedade. Esse último, por sua vez, provê a linguagem para legitimar ou deslegitimar igualdade e desigualdade.” (Munch apud Reis, 2004)

Se reconhecermos que o sentido dado à igualdade é socialmente construído e, portanto, existe um código socialmente compartilhado que justifica ou condena a desigualdade, devemos também reconhecer que políticas públicas que não levem em consideração os valores e os padrões de comportamento da sociedade são políticas destinadas ao fracasso. Dessa forma, é imprescindível que se desenvolvam esforços no sentido de identificar de maneira mais sistemática aqueles valores e atitudes em relação às desigualdades que têm implicações e consequências sociais mais significativas. Porque são eles que, de algum modo, permitem a convivência com os níveis de disparidade experimentados em cada sociedade.

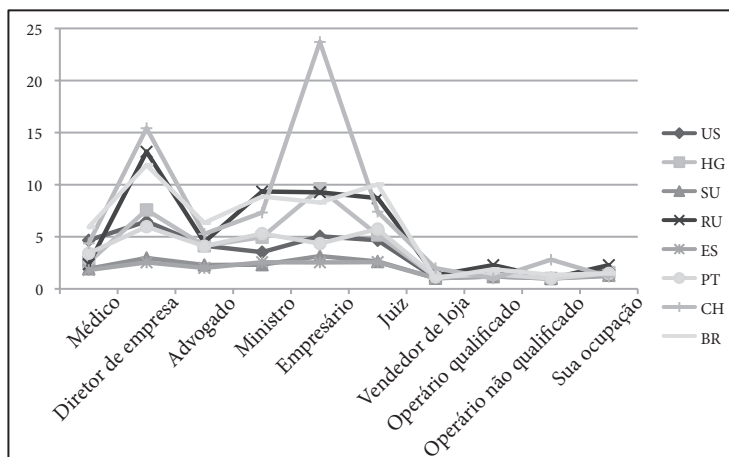
Foi nesta direção que desenvolvi algumas análises com base nos dados do *survey* sobre percepção de desigualdades (Scalon, 2004). São análises de comparação internacional que utilizaram informações sobre outros sete países além do Brasil; são eles: Hungria, Rússia, Suécia, Espanha, Portugal, Chile e Estados Unidos. Em termos gerais, o objetivo era avaliar tanto os níveis aceitáveis de desigualdade de renda em cada país como os mecanismos de legitimação dos determinantes de estratificação que, em última instância, definem a divisão de recursos e recompensas entre os indivíduos.

Deve-se reconhecer, neste ponto, que a existência de desigualdades é uma característica intrínseca a qualquer sociedade. Contudo, a ideia de justiça social,

entendida como acesso a oportunidades de aquisição de postos e status, é defendida como forma de criar condições para uma competição igualitária e, conseqüentemente, reforçar um sistema meritocrático na alocação dos indivíduos. Além disso, não se pode perder de vista os níveis de desigualdade toleráveis. Dessa maneira, o que proponho é avaliar não só os critérios que podem conferir legitimidade à desigualdade, mas, também, a magnitude da desigualdade legitimada.

Para avaliar o grau de desigualdade de renda aceitável foi selecionado um item do questionário em que era apresentada aos entrevistados uma lista de ocupações, com diferentes níveis de status e prestígio, e perguntado, para cada ocupação, qual o salário que deveria receber. O Gráfico I representa a média de quanto cada ocupação deveria ganhar. A partir da pergunta “Quanto deveria receber um (nome da ocupação)?” foi calculada a média dos valores atribuídos por cada respondente para as ocupações. A ocupação que obteve menor valor salarial em média, o que variou de acordo com o país, foi tomada como o denominador para o cálculo da divisão entre as ocupações. Dessa forma, a ocupação-base, isto é, a que foi apontada como a que deveria receber o menor rendimento incorpora o valor 1. Os valores das demais categorias devem ser lidos como o número de vezes que ultrapassa a média salarial da ocupação-base.

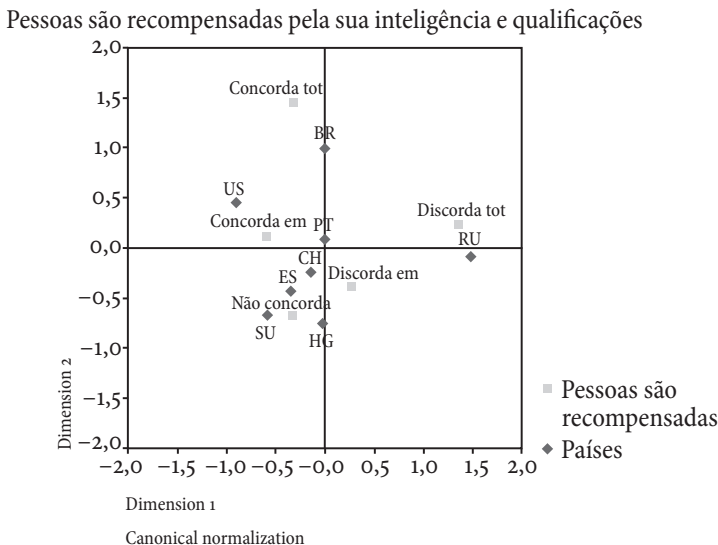
Gráfico I. Diferenças entre médias salariais por ocupação. Fonte ISSP, 2000.



Os dados mostraram que os países mais desiguais, como Brasil, Chile e Rússia, eram também os que atribuíam níveis mais elevados de discrepâncias salariais entre ocupações, indicando que a convivência com a desigualdade de renda pode acabar por naturalizá-la em alguma medida. Mesmo porque, muitas vezes, é difícil descolar o universo normativo do universo cognitivo.

Ao lado disto, foi observada uma maior adesão dos brasileiros à ideia de que o esforço pessoal e a educação prevalecem em nossa sociedade como os critérios que mais afetam as chances de ascensão social, isto é, são reconhecidos como os principais determinantes de estratificação. Veja o gráfico de análise de correspondência abaixo:

Gráfico II. “No (nome do país), as pessoas são recompensadas por sua inteligência/qualificação”. Fonte ISSP, 2000.³



Ao mesmo tempo, os brasileiros tendem a rejeitar a ideia de que a origem familiar e as redes de relações são importantes para a ascensão social. Lembrando, sempre, que essas conclusões são tomadas à luz da comparação com as outras sociedades incluídas na análise (Scalon, 2004). A crença de que na nossa sociedade prevalecem critérios de estratificação meritocráticos pode apontar para uma possível explicação para a convivência dos brasileiros com níveis tão elevados de concentração de riqueza. Isto porque, quando os determinantes das diferenças na obtenção de posições sociais e riqueza estão vinculados a qualidades e méritos individuais, tais como esforço, educação, qualificação ou inteligência, eles tendem a ser reconhecidos como justos, conferindo, portanto, legitimidade ao sistema de estratificação. Como consequência, esta crença pode justificar uma maior tolerância com a desigualdade de recompensas e a aceitação de

3 As opções de respostas foram: Concorda totalmente, Concorda em parte, Nem concorda nem discorda, Discorda em parte, Discorda totalmente.

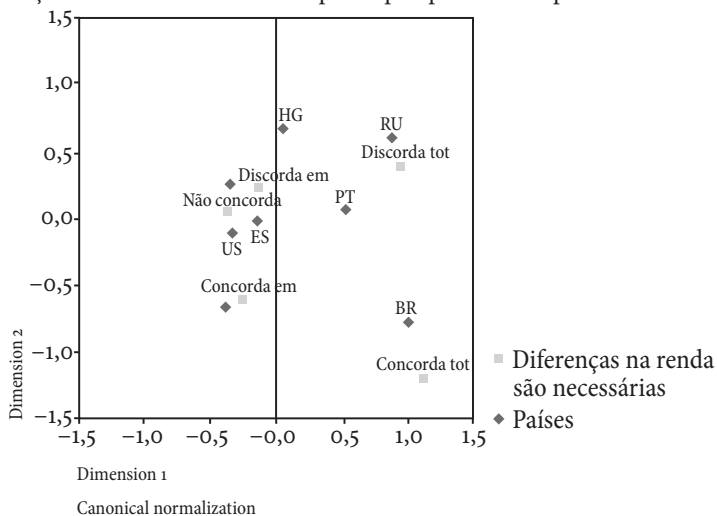
limites mais elásticos para as disparidades de renda. Ao contrário, quando os fatores que determinam as chances de vida estão associados a características fora do controle dos indivíduos, será menos provável a aceitação das desigualdades.

No caso do Brasil, existe uma grande valorização da educação que é vista como o principal recurso para inclusão e ascensão social. Isso acaba por legitimar os ganhos diferenciais dos grupos mais educados. De certa forma, a teoria do capital humano parece estar perfeitamente integrada aos valores da sociedade brasileira.

Além disso, surge outro dado importante nesta pesquisa, que une as opiniões dos dois países sul-americanos: brasileiros e chilenos concordam com a ideia de que as desigualdades são necessárias para a prosperidade do país.

Gráfico III. “As diferenças de renda são necessárias para a prosperidade de (nome do país)”. Fonte ISSP, 2000.⁴

Diferenças de renda são necessárias para a prosperidade do país



Esse resultado indica a legitimação das diferenças econômicas sob o aspecto macrossocial, ou seja, se reporta à funcionalidade da desigualdade para o crescimento, revelando a incorporação da já famosa tese de que “o bolo deveria crescer primeiro para depois ser saboreado”. Uma ideia bastante difundida, que passou à história como exclusiva do período de ditadura militar, mas que ainda hoje encontra ressonância, especialmente nos países de industrialização tardia, como os do cone sul.

4 As opções de respostas foram: Concorda totalmente, Concorda em parte, Nem concorda nem discorda, Discorda em parte, Discorda totalmente.

Diante desses resultados, vale a pena avaliar, com um pouco mais de detalhe, a relevância do crescimento econômico e do capital humano como alternativas viáveis e eficientes para a redução da pobreza e para a promoção de igualdade.

O debate sobre as possíveis soluções visando à diminuição das desigualdades sociais no Brasil é bastante controverso e, por essa razão, podemos identificar nele diferentes correntes. Há aquela que afirma que as desigualdades só serão enfrentadas a partir de transformações radicais que venham a ser operadas na sociedade, principalmente no campo da distribuição do poder econômico e político. Também podemos apontar a solução de inspiração malthusiana, que advoga o controle populacional como alternativa para a redução da pobreza e a melhora das condições de vida da população.

Mais comum é, entretanto, a posição daqueles que veem a diminuição das desigualdades como função do crescimento da economia. Reedita-se mais uma vez a “teoria do bolo”, segundo a qual é necessário investir no crescimento econômico do país para que todos, posteriormente, se beneficiem das riquezas geradas. Amplamente difundida, essa tese se apoia na crença de que as desigualdades podem ser funcionais para a eliminação da pobreza, por meio de seus efeitos positivos para o crescimento econômico. Isso acontece porque as desigualdades salariais funcionam como um incentivo ao esforço produtivo levando ao aquecimento da competitividade. Consequentemente, na presença de um mercado perfeito e ajustado, este quadro conduz naturalmente ao crescimento da economia. E, em algum momento, os efeitos desse crescimento chegam “forçosamente” a todos os estratos sociais, inclusive os mais pobres, sobretudo por meio da geração de empregos.

No entanto, a experiência de vários países, inclusive o Brasil, que passaram por processos acelerados e constantes de crescimento econômico, mostrou que não existia uma relação funcional e necessária entre igualdade, crescimento e redução da pobreza. Essa constatação provocou uma importante revisão na literatura e, hoje, vários analistas reconhecem que a própria viabilidade do crescimento econômico está ancorada na capacidade do país de estabelecer patamares mínimos de igualdade. O *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 2006 já aponta o impacto negativo que estruturas sociais extremamente desiguais podem ter para a eficiência das instituições. Isso porque as desigualdades econômicas, sociais e políticas conduzem a uma situação em que os interesses dos mais privilegiados são sistematicamente favorecidos. Para além de uma avaliação ética ou moral, este cenário gera custos econômicos, políticos e sociais.

A desigualdade de acesso a ativos, em especial propriedade da terra e educação, acaba por retardar o processo de crescimento econômico, na medida em que não potencializa os talentos e as possibilidades dos grupos menos

favorecidos, além de distorcer os incentivos ao esforço produtivo desses grupos. Dessa forma, a sociedade, como um todo, tende a ser menos eficiente e perder oportunidades de inovação e investimentos. Desigualdades extremas não são ruins apenas para a redução da pobreza, mas também para a implementação de um padrão de crescimento sustentado.

O que se observa é que as consequências negativas das desigualdades de oportunidades e de poder político sobre a capacidade de desenvolvimento sustentado de um país são ainda mais profundas porque as desigualdades econômica, política e social se reforçam e se reproduzem no tempo.

E, neste ponto, é necessário enfatizar duas questões centrais para determinar a composição da estrutura de classes, tal como observamos no Brasil. A primeira diz respeito à sobreposição da elite em vários níveis: econômico, cultural, simbólico e político. A segunda se refere às características da mobilidade social.

A conectividade das elites – considerando elite econômica, elite política e elite intelectual – tem consequências importantes para a concentração de poder e riqueza, bem como para a implementação e eficiência de políticas públicas que busquem melhorar a distribuição de oportunidades e recompensas. No Brasil, o capital econômico, o capital simbólico, o capital cultural e o capital social, entendidos como capital relacional, se entrecruzam criando um cenário no qual a esfera pública tende a ser mobilizada para atender interesses privados. Assim, não há como desconsiderar ou minimizar a capacidade de mobilização, pela elite, dos recursos e meios, tanto privados como públicos, para garantir a manutenção e a reprodução de classe. Este não é um fenômeno exclusivo de nossa sociedade, mas seus efeitos são tão mais perversos quanto maior for a distância entre as classes sociais que, no nosso caso, é bastante profunda.

Os estudos sobre elite, realizados tanto por Elisa Reis (2005) como por Marcelo Medeiros (2005), mostram não só que as elites se sobrepõem e se conectam, mobilizando poder econômico, político e social, como, também, que depositam sobre o Estado a responsabilidade por promover políticas de combate à pobreza e à desigualdade que não acarretem custos privados. Ou seja, políticas que não impliquem em transferências redistributivas, por meio de taxas sobre seus ativos. Assim, educação e reforma agrária são as alternativas preferidas; a primeira porque o custo recai sobre o Estado e a segunda porque atinge apenas uma pequena elite agrária.

Essa sobreposição das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais incide, diretamente, sobre as chances de mobilidade e, portanto, sobre as chances de vida dos indivíduos (chance de vida entendida no sentido weberiano). Ao lado disso, sabemos que a mobilidade social é um bom indicador das características de estruturação da sociedade, na medida em que permite conhecer a forma como as

oportunidades são distribuídas, como se dá o recrutamento nas elites e como se desenham as divisões e barreiras entre as classes, o que, por sua vez, revela a configuração da estrutura social, com seus contornos e suas fronteiras.

Até a década de 1980, no Brasil predominou a mobilidade estrutural, ou seja, um tipo de mobilidade que depende das transformações na estrutura ocupacional. Transformações estas que, em nosso país, foram profundamente marcadas pelo processo de urbanização que teve início na década de 1960 e provocou uma drástica diminuição de postos de trabalho no campo, com o correspondente aumento de posições no setor urbano. Mas vale lembrar que a mobilidade estrutural, apesar de frequente, foi marcada por movimentos de curta distância. Além disso, é importante salientar que a mobilidade estrutural não pode ser considerada um indicador de fluidez social porque não mede a igualdade de chances relativas de movimentação na estrutura de classes.

O grau de fluidez de uma sociedade é avaliado a partir das chances relativas de mobilidade que comparam, por exemplo, as oportunidades (ou probabilidades) de pessoas com origens em classes sociais distintas alcançarem uma mesma classe social de destino. Se essas chances forem bem distribuídas podemos dizer que a classe de destino está pouco associada à classe de origem e, dessa forma, as oportunidades de mobilidade estão mais bem distribuídas, indicando uma competição mais igualitária por posições na estrutura de classes.

Na realidade, as chances relativas de mobilidade no Brasil apresentam um quadro bastante diferente, já que revelam uma extrema rigidez na estrutura social. Ou seja, as chances de mobilidade entre estratos sociais são muito desiguais e, portanto, a capacidade de reprodução dos estratos mais privilegiados é muito alta. É fato que os dados de 1996 mostram um aumento da fluidez social, que se deve principalmente pela mobilidade do setor rural para o urbano.

Temos um cenário em que a mobilidade social é basicamente de curta distância, fortemente impulsionada pelo movimento rural-urbano. Ainda assim, é possível observar alguns movimentos ascendentes de fôlego, que implicam numa mudança de estrato significativa. Mas quando analisamos as chances relativas de mobilidade, indicador da fluidez da estrutura de classes, vemos que elas ainda são extremamente desiguais revelando uma sociedade bastante rígida.

Devemos considerar, também, a existência de uma estreita conexão entre as redes de relações e as chances no mercado de trabalho, como argumentam Charles Tilly (1999) e John Goldthorpe (2000), o que permite estabelecer um vínculo direto entre classe social e formas de sociabilidade. No entanto, cabe investigar como esta relação se dá e qual é o seu impacto sobre os destinos individuais, porque as redes sociais podem funcionar como facilitadoras para a obtenção de postos de

trabalho, mas também podem acabar por alocar e circunscrever os indivíduos em “guetos” ocupacionais, uma situação observável especialmente entre os indivíduos em situações mais vulneráveis; como é o caso, por exemplo, dos migrantes. Assim, as redes sociais reforçam a tendência à reprodução e transmissão de classe, uma vez que a aquisição de *status* é determinada também pelo capital social, entre vários outros fatores que distinguem os estratos mais privilegiados.

Diante deste quadro, devemos enfatizar que o crescimento econômico, embora seja desejável e, até mesmo, uma condição importante para a diminuição das desigualdades e da pobreza, não é condição suficiente. Isto porque a apropriação dos benefícios desse desenvolvimento acaba ocorrendo de maneira desigual para os diferentes estratos da população. Devemos reconhecer que o estabelecimento de um mercado livre é incompatível com o nível de desigualdade existente no Brasil neste momento, uma vez que a competição e o ideal meritocrático defendidos dentro daquela visão não se realizam quando as distâncias sociais são tão profundas e tão sedimentadas.

Essa discussão é fundamental para as escolhas políticas que são e serão feitas com o objetivo de combater a desigualdade e erradicar a pobreza extrema. Está claro que o crescimento econômico é desejável e necessário para gerar recursos e excedentes, no entanto esta aposta não é suficiente para dar conta do grau de desigualdade e de carência observados na sociedade brasileira. A solução deve passar, também, por políticas redistributivas.

Mesmo porque, ainda que o Brasil voltasse a crescer a taxas espetaculares por um período prolongado, reeditando o milagre econômico, nada garante que, dessa vez, teríamos redistribuição. Além disso, diante de um cenário de extrema desigualdade de poder político, é razoável supor que quem se beneficiaria deste crescimento seriam os atores sociais que melhor mobilizam os recursos – políticos, culturais, sociais e econômicos – e que são os mesmos que sempre se beneficiaram da produção de excedentes no país, ou seja, a elite.

Nesse ponto é importante chamar atenção, também, para a incompletude da Teoria do Capital Humano que, por décadas, concentrou todas as nossas esperanças de eliminação da pobreza e promoção de igualdade na elevação dos níveis educacionais da população. É inegável a importância da educação, inclusive como fator de socialização e transmissão do sentimento de pertencimento a uma determinada cultura. Assim como é inegável que o aumento da escolaridade incide, também, sobre a capacidade de participação, de organização social e de disposição para a reivindicação de direitos – componentes indispensáveis para a geração de solidariedade no sentido de “reciprocidade generalizada”, como pensada por Putnam (2000).

No entanto, a escolaridade vem sendo apresentada muitas vezes como solução “mágica” para a ampliação das oportunidades e a criação de uma sociedade mais igualitária, reificando a noção de um mercado de trabalho com oportunidades iguais, cujo determinante é o valor meritocrático. 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. E aqui podemos pensar na argumentação teórica desenvolvida, com tanta propriedade, por Pierre Bourdieu (1984, 1975).

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. Sem mencionar que existe na qualidade do ensino um enorme hiato entre as escolas destinadas a acolher as crianças e jovens oriundos da elite e as escolas que recebem as crianças e jovens oriundos das classes populares. Além disso, mesmo o ensino voltado para as camadas populares, muitas vezes incorpora lógicas e valores distantes da realidade social na qual está inserido seu público-alvo, o que ajuda a explicar as elevadas taxas de repetência e evasão. Vale lembrar, também, que a educação é um investimento de longo prazo que tem impacto, fundamentalmente, sobre as gerações jovens, mas exclui a parcela da população adulta.

Desse modo, o investimento em educação, que é indispensável para a promoção de equidade e bem-estar, nem sempre tem impacto direto e imediato sobre a pobreza e a vulnerabilidade dos grupos desprivilegiados.

A reflexão desenvolvida até aqui permite perceber que a redução das desigualdades não se apresenta como uma consequência “natural” e provável do processo de desenvolvimento econômico. Pelo contrário, as tendências internacionais contemporâneas apontam no sentido de um crescimento econômico progressivamente produtor e reproduzidor de desigualdades, como é exemplar o caso da China. Também indica que a redução da pobreza absoluta está fortemente condicionada à diminuição das desigualdades e isto é verdade, não somente quando se trata das disparidades de renda, mas também quando consideradas outras dimensões, tais como saúde, educação e política.

Sei que foi apresentado, até aqui, um cenário pouco animador para a erradicação da pobreza e a promoção da equidade, na medida em que foi exposta uma situação de profunda desigualdade de oportunidades ao apontar como as chances relativas de mobilidade são reduzidas e revelam uma sociedade com pouca fluidez social. Esse quadro se torna ainda menos maleável, já que estamos retratando

uma sociedade resistente a grandes transformações na estrutura de classes, se considerarmos que no Brasil a elite tem enorme capacidade de mobilização de meios e recursos para garantir a transmissão de sua posição através das gerações.

E é a conectividade do poder político, econômico, social e simbólico que permite à elite utilizar estratégias, às vezes sutis, às vezes explícitas, de manutenção e reprodução de classe. A ordem vigente opera no sentido de maximizar os benefícios e interesses deste grupo, criando uma cadeia difícil de romper e que reduz drasticamente nossa capacidade de reverter o quadro de enorme desequilíbrio de poder, de capacidades, de recursos e de oportunidades.

Esse tom quase pessimista pode ter sido agravado pelo fato de que, para cada alternativa mencionada de geração de igualdade de oportunidades e de combate à pobreza – como crescimento econômico e capital humano – foram rapidamente apresentadas suas fraquezas e incompletudes. Isso porque, além dessas alternativas serem sabidamente ineficazes ou insuficientes, não é possível confiar num modelo único para lidar com um fenômeno tão multifacetado e tão extremo como é a desigualdade social em nosso país.

Nesse sentido, a busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultaneamente. Uma delas é a formulação de novos modelos de desenvolvimento. A outra é a definição e implementação de políticas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais, que venham ampliar as oportunidades para um maior número de indivíduos. Políticas distributivas são indispensáveis para melhorar as condições de vida e de bem-estar da população vulnerável; mesmo pequenas mudanças na distribuição de renda têm impacto significativo na redução da pobreza.

Mas, assim como o investimento em capital humano e o crescimento econômico, a redistribuição de renda é condição necessária, mas não suficiente para a igualdade, na medida em que seus efeitos podem e devem ser potencializados tanto pelo investimento em educação como pelo desenvolvimento sustentado.

A igualdade de oportunidades que, em última instância, é o elemento-chave para uma sociedade justa, adotando o conceito rawlsiano de justiça (Rawls, 1993), só pode ser alcançada com ação pública que agregue e combine diferentes estratégias. Assim, tanto o Estado quanto o setor privado e as organizações da sociedade civil podem vir a ter um papel relevante na promoção da igualdade por meio de políticas sociais, que continuam a ser o mecanismo fundamental na ampliação do acesso a direitos e na geração de oportunidades.

Nesse sentido, é imprescindível a articulação entre políticas universais e políticas focalizadas que, embora tenham caráter distinto e se apliquem a situações diversas, não são excludentes nem necessariamente conflitantes. É

perfeitamente possível entendê-las como estratégias complementares, até porque deve-se reconhecer que as políticas universais têm limites por seu custo, enquanto as políticas focalizadas têm limites por seu alcance.

A oposição entre universalização e focalização é, portanto, artificial, embora tenha se tornado comum no discurso de vários analistas e, num contexto de escassez de recursos, fazer sentido para a escolha do tipo de política que deve ser priorizada. A natureza multidimensional da desigualdade requer a combinação e articulação de ambas. Como combater a desigualdade racial ou de gênero se não focalizarmos? Por outro lado, alguns direitos, como saúde e seguridade social, são universais.

Muitas organizações da sociedade civil têm, progressivamente, ampliado sua participação na oferta de serviços à população. É o caso, por exemplo, de organizações que atuam em programas de educação alternativos: escolas comunitárias, programas de pré-vestibular para grupos específicos (jovens pobres e negros, por exemplo) ou de ações básicas de saúde. O setor empresarial, também, reúne algumas iniciativas voltadas para a criação de oportunidades, seja no campo da qualificação e re-qualificação profissional, seja por outros programas voltados à prestação de serviços comunitários. Embora não seja suficiente, esse conjunto de práticas aponta possíveis caminhos que podem ser reforçados e ampliados.

Um passo importante para a agenda das políticas públicas é, sem dúvida, melhorar a qualidade das informações sobre os mecanismos e processos sociais envolvidos na produção e reprodução de desigualdades. Isso tem impacto imediato no desenho das políticas e, portanto, nas suas chances de sucesso. Da mesma forma, é fundamental avaliar as políticas públicas efetivamente implementadas. Existe um déficit no sistema de avaliação e monitoramento e, por isso, sabemos pouco sobre a história de fracassos e sucessos dessas medidas.

O objetivo deste texto foi conjugar uma discussão sobre desigualdades, com a preocupação que deve ser cada vez mais intensa e constante na agenda de pesquisa da Sociologia, que diz respeito às políticas públicas. Essa preocupação decorre do fato de que não é pertinente imaginar uma ciência social que se nega a ser socialmente relevante. O campo das políticas públicas incorpora uma vocação prática e propositiva que implica, não só em avaliar o impacto das *policies* já existentes, mas também produzir e acumular conhecimento no sentido de auxiliar a formulação e a implementação de práticas mais eficientes. E o diálogo entre estratificação, desigualdades e políticas públicas pode envolver diversas áreas, na medida em que atravessa os mais variados campos temáticos.

No entanto, é importante salientar uma vez mais que as desigualdades não estão limitadas à distribuição de renda. Cabe às análises sociológicas exporem os fatores e mecanismos envolvidos nos processos de produção e reprodução das desigualdades, que têm origens tão variadas quanto suas manifestações. É por meio do reconhecimento da complexidade da sociedade contemporânea, em geral, e do fenômeno da desigualdade, em particular, que as ciências sociais devem ultrapassar o espaço restrito das análises baseadas quase unicamente na renda, que têm circunscrito os estudos econômicos sobre as desigualdades.

No Brasil e no mundo, o tema das desigualdades perpassa diferentes campos temáticos, simplesmente porque suas origens são tão múltiplas e variadas quanto seus desdobramentos e consequências.

Do mesmo modo, as políticas de combate às desigualdades não podem ficar circunscritas somente a análises técnicas ou orçamentárias, centradas nos cálculos econômicos, como tendem a ser interpretadas nos estudos do campo da Economia. Nesse sentido, nossa disciplina tem muito a contribuir, uma vez que seu olhar está voltado tanto para as instituições como para os atores, individuais e coletivos, isto é, para a intercessão típica do campo sociológico entre estrutura e agência. Devemos, assim, nos concentrar na análise da articulação entre constrangimento e liberdade, entre condicionantes estruturais e voluntarismo.

Dessa forma, os estudos sociológicos são fundamentais tanto para a compreensão e interpretação dos mecanismos e fatores envolvidos na produção e reprodução das desigualdades, como são essenciais para a definição de soluções no campo das políticas públicas para este problema que é, sem dúvida, o mais central em nossa sociedade.

Referências bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *Distinction, a social critique of the judgement of taste*. Harvard University Press, 1984.
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertran, 1989.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, J. C. *A reprodução, elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro, F. Alves, 1975.
- GOLDTHORPE, J. H. *On sociology, numbers, narratives and the integration of research and theory*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- GRUSKY, D. *Social stratification, class, race and gender in sociological perspective*. Stanford, Westview Press, 2008.

- KAKWANI, KHAMDKER e SON “Pro-poor growth, concepts and measurements with country case studies”. *IPC Working Paper 1*, August 2004.
- KERSTENETZKY, C. L. Por que se importar com a desigualdade. *Dados*, vol. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.
- MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo, Hucitec, 2005.
- MUNCH, R. *The production and reproduction of inequality, a theoretical cultural analysis*. In: Munch e Smelser (Orgs.). *Theory of culture*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- PAKULSKI, J. e WATERS, M. *The death of class*. London, Sage Publications, 1996.
- PUTNAM, R. *Bowling alone, the collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster, 2000.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Lisboa, Presença, 1993.
- RIFKIN, J. *End of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York, Tarcher/Putman, 1995.
- REIS, E. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. In: Henriques, R. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.
- . *A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro*. In: Scalón (Org.). *Imagens da desigualdade*. 2004.
- REIS, E. e MOORE, M. P. *Elite perceptions of poverty and inequality*. England, Zed Books, 2005.
- REIS, E. P. e SCHWARTZMAN, S. *Pobreza e exclusão social, aspectos sociopolíticos*. Trabalho preparado por solicitação do Banco Mundial, como contribuição para um estudo em andamento sobre a exclusão social no Brasil. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/exclusion.pdf>>.
- RIBEIRO, C. A. e SCALÓN, C. Class mobility in Brazil from a comparative perspective. In: Kinzo e Dunkerley (Org.). *Brazil since 1985 economy, polity and society*. London, ILAS, 2003.
- SCALÓN, M. C. *Mobilidade social no Brasil: padrões e tendências*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.
- SCALÓN, C. *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte, UFMG, 2004.
- SCALÓN, C. e CANO, I. Legitimação e aceitação: como os brasileiros sobrevivem às desigualdades. In: Gacitúa-Marió e Woolcock (Orgs.). *Exclusão social e mobilidade no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea/Banco Mundial, 2005.
- SCALÓN, C. e HERINGER, R. “Desigualdades sociais e acesso a oportunidades no Brasil”. *Revista Democracia Viva*, n. 7, Rio de Janeiro, 2000.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza*. São Paulo, Editora FGV, 2004.
- TILLY, C. *Durable inequality*. Berkeley, University of California Press, 1999.
- WEBER, M. “Class, status and party”. In: GERTH, H e MILLS, C. *From Max Weber: essays in sociology*. New York, Oxford University Press, 1977.

Como citar este artigo:

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 49-68.