

DESIGUALDADES SOCIAIS E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Josemar Pedro Lorenzetti*
lorenzettijosemar@gmail.com

RESUMO

Este artigo objetiva a reflexão sobre as heterogeneidades do contexto sócio-político brasileiro e as tentativas de buscar a justiça social com medidas de redistribuição de riqueza, práticas adotadas na última década pelos governos federais. Para explicar este processo, propõe um resgate da história recente desse país desde as instituições e práticas herdadas da ditadura militar, que inauguraram o atual processo de desenvolvimento e já buscavam, mediante medidas econômicas, a aprovação de seus atos políticos. Ao explicar o processo de redistribuição de riqueza mediante ações da esfera estatal, buscamos contribuir com as reflexões sobre as possibilidades e limites dessas ações, uma vez que a injustiça social é um tema relevante para as Ciências Sociais e para toda a sociedade, e necessita de aportes teóricos que buscam sua superação.

Palavras-chave: heterogeneidades; democracia; distribuição de renda.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira atual é complexa e heterogênea, devido à existência de diferentes grupos sociais que buscam a demarcação de sua posição, cujos interesses por vezes convergem, mas também destoam. Esta condição seria positiva, se não trouxesse consigo a injustiça social, que, de alguma forma, remonta às diferentes oportunidades que os atores sociais encontram no cotidiano, mas também são encontrados no passado, cujo exemplo extremo, que assinala essa condição com clareza, foi a diferença existente entre senhores, homens (e mulheres) livres e os escravos no período colonial.

O passado e o presente ainda se confundem quando desejamos problematizar a desigualdade no Brasil (embora a desproporção na condição dos indivíduos também exista, em maior ou menor grau, na maioria das sociedades do planeta), visto que esta questão ainda não foi superada e é de difícil solução, muito embora possua várias respostas potenciais, da cooperação às diversas ideologias políticas socialistas. O problema é que não houve até o momento uma

* Mestrando em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS-RS), professor do ensino básico do Estado de Mato Grosso, atualmente exerce a função de professor-formador no Centro de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação (CEFAPRO), em Sinop.

alternativa que fosse experimentada com sucesso na prática, que tenham ampla aceitação e consenso sobre sua viabilidade.

Assim, na condição de que alguns grupos possam lançar mão de aspectos culturais comuns, acordos políticos e recursos financeiros, para demarcar seu posicionamento, produz-se um universo complexo de heterogeneidades sociais. As diferenças econômicas, existentes neste país, quando debatidas no âmbito político, suscitaram a criação de algumas medidas que buscam a equidade, nos programas de redistribuição de renda. Entretanto, questionamos se tais ações poderão minimizar as desigualdades sociais, pois de alguma forma a igualdade entre os sujeitos é questionada nos argumentos da meritocracia, diferenças individuais e questões culturais, que também são importantes valores na dinâmica da democracia moderna.

Propomos nesse texto a abordagem das políticas de redistribuição de renda que buscam diminuir o problema da desigualdade, tão marcante no contexto social brasileiro. Partimos do princípio que nesta política pública existem aspectos positivos, mas também nuances significativas para sua crítica, enquanto solução econômica de um problema tão amplo e generalizado, que é a desigualdade social. O texto inicia com o resgate histórico do contexto social brasileiro para mostrar como as prioridades no tratamento de dificuldades exclusivamente no campo econômico, encobrem e submetem características específicas das desigualdades, especialmente no âmbito cultural e político. A última parte do texto retoma algumas das ações afirmativas de distribuição de renda, a nível nacional, nos últimos governos, refletindo sobre os avanços e desafios que ainda persistem: As políticas de redistribuição de renda possibilitam a diminuição das desigualdades sociais?

2 A HISTÓRICA HETEROGENEIDADE DO CONTEXTO SOCIAL BRASILEIRO

A sociedade brasileira, com imensa dificuldade, enfrenta o desafio de fazer a democracia determinar as pautas dos processos decisórios nos poderes constituídos. No itinerário republicano desta nação, de mais de doze décadas, tivemos significativos avanços e retrocessos marcantes nas tentativas de consolidar um sistema democrático promotor da igualdade entre os cidadãos, devido aos recorrentes conflitos pelo poder, travados desde que este país deixou formalmente a monarquia – não que antes os conflitos inexistissem, mas a forma de tratá-los a partir da adoção

da democracia, certamente obriga a adoção de, ao menos, algumas condições iguais para um número cada vez maior de pessoas. As disputas, por vezes, tornaram-se conflitos armados e golpes de Estado, contudo, a maioria revolucionários na aparência. Nesse sentido, para entender o atual estágio da democracia, valemo-nos de alguns aspectos da história recente deste país.

Apesar dos possíveis vieses, por vezes presentes na interpretação dos fatos da história brasileira, podemos utilizar a divergência de interpretações a nosso favor, quando tomamos as posições conflitivas como oportunidade de aprendizado, rejeitando a inferência da valoração unicamente a um, ou outro aspecto¹. Decorre disso que podemos tomar os marcos históricos, de oposição ou conflito, para aprender como esta sociedade se consolidou, ao englobar ou excluir determinadas pautas, quando diferentes agrupamentos, ao tentar a imposição de sua agenda de prioridades, valem-se de recursos e estratégias que conseguiram reunir e organizar.

São muitos os marcos históricos que auxiliam na compreensão de como a sociedade brasileira se constituiu, nos quais as escolhas realizadas foram decisivas para as décadas posteriores, possibilitando o fenômeno do passado que se atualiza, pela marca que este imprime no presente. Assim, podemos definir um acontecimento significativo, que já ficou na história, mas continua sendo atual para abordarmos a questão da democracia brasileira: o governo instituído através do golpe militar de 1º de Abril de 1964:

A ditadura de 1964 é hoje história. Curiosamente, porém, ao menos para as gerações menos jovens, é como se ela ainda não tivesse passado. Ainda nos reportamos a ela para explicar algumas de nossas insuficiências, ainda a responsabilizamos por muitos de nossos problemas, ainda localizamos seus efeitos, quando não seu estilo, em muitos desvios de nossa vida republicana (NOGUEIRA, 2005, p. 16).

O golpe impôs uma ditadura sem precedentes (mesmo mantendo eleições controladas em alguns níveis), tendo se concretizado devido à discordância de alguns grupos, especialmente os militares e empresários, a respeito de um conjunto de escolhas que anteriormente foram tomadas pelos dirigentes do país, como a condução da política econômica e das relações internacionais no governo Goulart.

Este acontecimento demonstrou a presença do autoritarismo latente na sociedade, através de uma disposição, dos militares e empresários, em agir segundo a sua crença, de que sabiam,

¹ Este posicionamento é inspirado no texto de Becker (1999), que diz que os fatos concretos são a melhor defesa para evitarmos as interpretações tendenciosas, já que eles sempre nos obrigam a mudar de posição. Isso faria com que

com maior exatidão do que outros grupos da nação, qual seria o melhor caminho a percorrer. Naquela ocasião, os líderes do novo governo decidiram que a nação brasileira iria distanciar-se em relação a determinados países onde havia o socialismo real, e aproximar-se das nações onde o capitalismo e a revolução industrial eram positivamente avaliados, ocasionando um alinhamento a um modelo desenvolvimentista, urbano e industrial, avaliado como o melhor caminho para o conjunto da sociedade.

Com essas medidas, aquele governo suplantou a incipiente democracia brasileira, pois se colocou acima da sociedade através do aparato de guerra dos militares. Impôs-se como única via para a execução das diferentes agendas, impediu, com o uso da força, uma série de ideologias políticas e, sem permitir a presença da crítica, implantou um conjunto de medidas que visavam a ampliação do mercado capitalista, desarticulando os grupos que reivindicavam outras transformações, como melhorias nas condições de vida e acesso às decisões políticas. As principais ações dos governos militares, mesmo que à custa de vultosas somas de dólares vindos de empréstimos junto às organizações internacionais, foram alinhadas ao econômico:

E foi o que se deu. O país explodiu em termos capitalistas. Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca dantes, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou. Movimentou-se freneticamente para todos os lados. Em vinte anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50 (NOGUEIRA, 2005, p. 17).

Quer dizer que no governo militar, de fato, teve uma modernização, embora concentrada nos aspectos da economia em detrimento do social, do cultural e do político. A industrialização se consolidou, o que pode ser demonstrado pelo crescimento do percentual do PIB² obtido nas atividades daquele setor. Embora estas atividades demandassem a disponibilização de mão-de-obra, isso foi minimizado pelo êxodo das massas empobrecidas do meio rural, decorrente de uma série de medidas que estimulou a agricultura comercial, mecanizada e com grande volume de investimentos de capitais. Os sujeitos que não conseguiram localmente se adequar ao modelo de produção, engrossaram as fileiras dos migrantes, que foram buscar alternativas de sobrevivência

nossos posicionamentos, uma vez filtrados pelo que realmente é observável no contexto social, poderiam ser validados e aceitos.

² Segundo Nogueira (2005, p. 16), a indústria passou a ser responsável por 25% do Produto Interno Bruto na década de 1980, o que indica a forma como esse setor da atividade econômica foi valorizado pelo governo militar.

na possibilidade do emprego industrial nas metrópoles. Assim, lado a lado com a industrialização, o país tornou-se urbano, mesmo sem infra-estrutura e planejamento mínimos.

Por isso, o modelo de melhoria proposto pelo regime militar, focado em algumas áreas consideradas mais importantes, trouxe benefícios para alguns grupos em detrimento de outros. A falta de diálogo com a sociedade civil, a censura aos meios de comunicação e a perseguição a grupos políticos e intelectuais de oposição fez com que, durante um período de quase três décadas, o país fosse conduzido a um tipo de desenvolvimento unilateral, apenas técnico-econômico. Utilizando um conceito da Escola de Frankfurt, poderíamos dizer que a mentalidade que prevaleceu foi a razão instrumental (ADORNO; HORKHEIMER, 1985), que via no sistema a ser defendido contra os inimigos da nação, a totalidade do saber que não poderia ser contraposta, e apresentava um desenvolvimento unilateral. Urbano, industrial e competitivo se tornam mais que noções a respeito da dinâmica de produção de riquezas, pois podem ser tomados como sinônimo do país que emerge a partir das profundas transformações realizadas em um curto período histórico, no governo militar. Contudo, se a produção de riqueza aumentou, isto não se refletiu na melhoria das condições de vida da população brasileira:

O Brasil se converteu, assim, em uma jovem e vigorosa sociedade de massas. Mas não conseguiu se livrar de seus mais tristes e assustadores fantasmas. Espalhados por seu imenso território, enclaves de miséria e subdesenvolvimento continuaram a tingir a paisagem. Em muitas regiões, o passado colonial manteve-se como se estivesse vivo, especialmente no que se refere às relações de trabalho. Os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo permaneceram absurdos. A desigualdade social e a injustiça na distribuição da renda cresceram na mesma proporção em que a economia capitalista se fortaleceu. Se, em 1960, os 50% mais pobres da população dispunham de 17% da renda nacional, em 1980 essa porcentagem havia diminuído para 12%, ao passo que os 10% mais ricos aumentaram sua participação de 39% para 50% no mesmo período. Foi uma espécie de tragédia que se projetou como uma sombra sobre as gerações seguintes, travando o país e ameaçando todos os seus governos (NOGUEIRA, 2005, p. 18).

O relato do agravamento das heterogeneidades, a partir das medidas de governo do regime militar, pode ser associado à imagem do abismo em um acidente geográfico, pois foi esse o efeito que elas produziram no contexto social deste país, com a distribuição de renda desigual aumentando na mesma medida do desenvolvimento tecnológico. Passamos a presenciar uma espécie de segregação social³, muito eficiente, pois foi dissimulada em discursos a respeito da

³Este termo, por ter um histórico em outras sociedades do globo, merece uma explicação adicional. No Brasil não tivemos um apartheid legal, mas uma segregação de fato, cujo exemplo mais ilustrativo está na organização da maioria das cidades brasileiras. Estas se encontram divididas por áreas, cada qual conformando grupos sociais que se

integração nacional e nos atos de consumo de massa (na aparência, de livre acesso a todos que desejam consumir), resultado da centralidade nas melhorias das condições de ação do mercado, já mencionado anteriormente, que permitiram o acesso ao consumo, de algumas camadas da população, aos produtos industrializados.

O fato de 10% da população nacional, deter o percentual de 50% da riqueza, permitiu que estes grupos ingressassem no circuito do consumo de produtos industriais, em um mercado que até então não existia. Da mesma forma, os empresários das indústrias nacionais e estrangeiras podiam contar com alguns seletos consumidores, com alto poder aquisitivo, e por isso o modelo de produção de bens de consumo pela indústria entra em um círculo economicamente virtuoso de produção: se a empresa existe com o objetivo de propiciar a acumulação de capital para seu proprietário, este, por sua vez, tendo conseguido reunir um grande volume de riquezas, pode consumir em quantidades cada vez maiores. É uma receita de sucesso, mas na terminologia atual, totalmente antiecológica e insustentável, embora perfeita em termos unilateralmente econômicos, para uma pequena parcela (10%) da população.

A política de favorecimento de algumas classes sociais, que propiciou o aumento da desigualdade, foi acompanhada de perto por muitos movimentos sociais. As reivindicações de acesso ao plano político se acentuaram juntamente com lutas pontuais, por acesso à infraestrutura para moradia, por terra, educação, dentre outros. Os argumentos de segurança nacional e desenvolvimento econômico, além de agradar poucos, tiveram seus momentos de crise, a ponto de suscitarem o questionamento do governo:

A situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um beco sem saída. Primeiro foi a falência do “milagre brasileiro”. O ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa crise de caráter recessivo. A crise, por sua vez, fracionou o bloco de sustentação do regime, generalizou o descontentamento das camadas médias e do operariado, fazendo vir à tona as novas energias e os novos sujeitos produzidos pela modernização do país (NOGUEIRA, 2005, p. 20).

Dessa forma pode-se entender sem estranheza que, informalmente, ainda se ouça nos discursos das pessoas que viveram naquele período, a afirmação, diante de qualquer problema

distinguem dos demais através do aspecto de localização geográfica, que também pode representar diferentes padrões culturais e de vida.

social, de que “*no tempo militar era bom porque existia ordem e progresso*”⁴. A frase, que apenas repete o emblema da bandeira nacional, pode ter sido reproduzida pelos meios de comunicação do período, mas também pode representar a percepção real das pessoas, e um diagnóstico sincero de como avaliam o momento vivenciado. Entretanto, se pensarmos nos parágrafos anteriores, veremos que se tratam de opções para que a governabilidade se torne possível. Assim, a ordem era valorizada por uma questão de manutenção de um regime que não tinha sido legitimamente constituído, e o progresso econômico seria sua justificação, a fim de garantir a continuidade do governo, mesmo às custas de sequelas nas áreas social, política e cultural. A imagem positiva do período pode ser facilmente atenuada com uma crítica apoiada nos fatos, que demonstram a inverdade daquela justificação.

Quando o progresso econômico elitista começou a ser contraposto pelos movimentos sociais, dada necessidade de equidade social e acesso ao sistema político, o regime militar foi colocado em questão, e não soube se desvencilhar das reivindicações de amplos setores da sociedade, que se organizaram e procuraram demarcar sua posição. Isso não se deu de maneira pacífica, basta lembrar as vítimas da ditadura (perseguidos, torturados, exilados, desaparecidos, mutilados, mortos...). Por isso, a avaliação positiva do governo militar foi perdendo espaço e a abertura política deixou de ser uma opção, impondo-se com força.

O processo de abertura política durou quase uma década, tendo iniciado com o surgimento de novos partidos políticos no início da década de 1980 e se consolida com a constituição de 1988. Este foi um período de acordos políticos, que voltam a determinar o destino da nação, com a substituição do recurso de uso da força física, ao menos temporariamente, através da ampliação dos processos legais de acesso ao poder. Contudo, se as estruturas de hierarquia do período militar foram superadas através do empoderamento das novas instituições políticas, a influência das ações daquele governo não seriam tão facilmente superadas:

Os sucessivos governos militares reproduziram os traços mais perversos da história nacional e criaram muitas outras mazelas. Suas escolhas estimularam a corporativização da sociedade, fracionando-a em compartimentos estanques, presos a interesses particularistas e desejosos de um diálogo direto com o Estado, sem a mediação de partidos ou de instituições representativas (NOGUEIRA, 2005, p. 21).

⁴ Essa frase possui muitas variantes, mas no geral representa um sentimento de “não era permitida a desordem” ao mesmo tempo em que reforça o crescimento econômico do período.

Por isso, nas décadas que vivemos após o processo de abertura política, a compreensão e a participação das pessoas nas novas estruturas que mediam o acesso ao poder, os partidos políticos, não são percebidas como algo significativamente necessário. Na prática, a maioria das pessoas não valoriza a democracia porque não participa dos processos decisórios no interior do jogo de poder que existe em cada instituição democrática, a exemplo dos partidos políticos, ficando unicamente naquilo que legalmente é forçada a fazer, ou seja, votar em candidatos já escolhidos pelas estruturas de poder, sem entender qual é a base de apoio representada por cada candidato.

Nos períodos eleitorais ouvimos constantemente o discurso de que determinado cidadão decidiu votar em um determinado candidato simplesmente pela afinidade à sua imagem, declarando que *“vota na pessoa, não no partido”*. Isso ocorre porque, ao mesmo tempo em que passamos a nutrir uma noção negativa de que a política é um espaço obscuro, onde as questões seriam possivelmente decididas *“à surdina, na calada da noite”*, não construímos alternativas, o que explica o discurso, por vezes superficial, de desgosto com a situação geral das coisas. De fato, dada a não participação da ampla maioria dos cidadãos nas dinâmicas decisórias internas dos partidos políticos⁵, o poder político atual ainda aparece como algo obscuro, remetendo às práticas dos militares (a alusão aos *“porões da ditadura”* é recorrente) e sua forma autoritária de decidir o rumo do país:

A ditadura havia levado a sociedade a odiar a política e a esperar tudo da política. Na medida em que acelerou a formação social das classes e atrofiou-as no plano político, pôs em curso um processo errático que, num primeiro momento, dirigiu-se contra o próprio regime militar e, num segundo momento, contaminou toda a vida nacional. Os brasileiros foram incentivados a manter relações ambíguas com a política. Ampliaram seus atritos e se desiludiram com a classe política, passaram a pôr em dúvida a eficácia de eleições e rotinas parlamentares, hostilizaram partidos e institutos de representação. Paralelamente, com o avanço da abertura democrática, foram confiando no poder transformador da política, apostando no poder eleitoral e na capacidade executiva de governantes bem-intencionados, aceitando que votos bem dados poderiam, se não encher barrigas, ao menos criar condições para a mudança. Rezaram comovidos pela vida de Tancredo Neves, deixaram-se seduzir pela impetuosidade de Fernando Collor, identificaram-se com as promessas modernas e estabilizadoras de Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, atiraram-se entusiasmados e de alma lavada nos braços de Luiz Inácio Lula da Silva. Apostaram, quase cegamente, que todos esses líderes poderiam livrar a sociedade de seus

⁵Segundo o IBGE, 18% da população brasileira declaram participação em partidos políticos. Entretanto, destes, mais de 40% possuem 11 anos ou mais de escolaridade, revelando que ativa participação nas atividades políticas se restringe a uma pequena e seleta parcela da população. Outro dado sobre o desinteresse da população pelas atividades políticas é o fato de quase 30% desconhecer o nome do governador de seu estado (IBGE, 2006).

males e problemas e ajudá-la a encontrar seus caminhos. Houve desilusões e tropeços, mas um vínculo se estabeleceu (NOGUEIRA, 2005, p. 24).

E de fato, esperamos muito da política, embora também a rejeitemos, como se ela fosse a origem da injustiça social, enquanto, talvez apenas possa ser considerada o sintoma de que não conseguimos colocar na pauta de debates as prioridades que interessam para a maioria. As desigualdades, visíveis nas diferentes condições de acesso dos indivíduos às diversas conquistas sociais e tecnológicas, aos direitos e à riqueza, estão também, emblematicamente, presentes nas instituições políticas, que deveriam ser o vetor de sua superação.

A participação na política, unicamente através da eleição de uma pessoa já previamente selecionada nos jogos de força de um partido, internos aos grupos políticos, não dá a noção do poder que este ato representa aos que não estão filiados aos partidos, ou, por desinteresse, não acompanham as ações destes. Por isso, aparece para a ampla maioria da população, que o voto direciona apenas um determinado caráter individual ao poder, e o ato de escolha visa apenas à seleção daquele que se identifica com o eleitor. Na realidade, o processo de eleição de um candidato a partir do seu carisma, acaba por produzir uma espécie de consenso medíocre, advindo de uma falsa consciência de que as ideologias e os projetos divergentes poderiam ser facilmente apaziguados pelo caráter do líder eleito, o que é fatalmente enganoso.

Infelizmente, na realidade social, determinações estruturais e limitações financeiras delimitam a ação do governo. Tomando um exemplo recente, somente será possível ao governo auxiliar uma corporação financeira, se houver uma decisão (política) de que este fundo público não é necessário em outra ação. Em todo o caso, escolhas com base em valores prioritários são cotidianos, e a percepção fantasiosa do contrário, às vezes reproduzida na mídia, de que o sistema democrático é perfeito porque atende aos interesses de todos, quando contraposto com a realidade de nossa sociedade, demonstra que esta conceituação não é exata. É claro que prezar pelo interesse de todos pode se transformar em horizonte objetivo, mas isto supõe a participação nos processos decisórios de fato, para que àqueles interesses e necessidades sejam a prioridade da ação coletiva.

Apesar da necessária prudência, há razões para sustentarmos o otimismo na mudança do contexto social, uma vez que, apesar das influências, o passado não determina o presente ou o futuro. Este está aberto às possibilidades e ainda é possível que surpreenda positivamente. A referência ao passado é uma boa maneira para conhecermos melhor o presente, mas não serve

para o prognóstico do futuro. As lutas dos movimentos sociais, de oposição ao modelo de desenvolvimento proposto pelo regime militar, é um dos índices de que existem alternativas de negociação com o que está estabelecido, mesmo frente à ameaça de uso de força física:

Jamais a sociedade entregou-se à passividade. Ainda que esteja hoje, quarenta anos depois de 1964, cortada pelos vetores de despolitização e individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda capitalista “selvagem”, não se trata de uma sociedade parada no tempo ou desinteressada de seu futuro. A seu modo, está indo a luta: questionando escolhas eleitorais, apoiando governos que se mostrem à altura dos fatos, interpondo uma pauta “social” à agenda política nacional, agitando-se e protestando nas zonas rurais e nas periferias urbanas, onde exhibe seu descontentamento e sua disposição de mudar. Não se mostra facilmente componível e tem cobrado um alto preço de todos aqueles que se dispõem a tentar algum movimento virtuosos de integração e de recomposição social. Mas está aí, às portas do poder, nas ruas e nos campos do país. Diversificada, colorida, fragmentada, tensa e contraditória (NOGUEIRA, 2005, p. 25).

Esta condição social, embora datada na citação, revela-se atual na medida que indica o problema da despolitização e a fragmentação das iniciativas para modificar as estruturas desiguais da sociedade. De fato, após a abertura política e do retorno da normalidade eleitoral, uma vez consolidado o sistema jurídico, foram variadas as opções vitoriosas nas urnas, a nível federal. A nação tendeu entre governos mais favoráveis aos grandes grupos econômicos, como fizeram os militares, ou a governos que nasceram da oposição ao regime, com um discurso mais voltado para a integração das amplas reivindicações populares. Entretanto, nas ações dos governos atuais, embora registrem progressos na melhoria das condições da sociedade em geral, com uma tímida melhoria nos níveis de distribuição de renda, ainda subsistem contradições que impedem ações mais enérgicas de combate à desigualdade.

É esse um dos sentidos de nossa heterogeneidade social. Os processos políticos do passado imprimiram a marca da desigualdade no presente, e embora não determinem o futuro, são a condição ou a base necessária – mesmo para superação – a partir do qual as alternativas do presente podem se concretizar. O modelo de desenvolvimento, atrelado tecnologicamente e financeiramente ao capital internacional, impõe uma dependência em relação às empresas (e suas marcas) estrangeiras. Até o presente momento, o país não conseguiu se desenvolver plenamente no campo tecnológico, e a forma como isso foi realizado nas últimas décadas, a partir da implantação de empresas transnacionais em território nacional, foi fator determinante para a estagnação de amplos setores da economia, pois inibiu a descoberta de soluções locais.

Mesmo à custa de progresso unilateral, depois de décadas em que o governo busca o desenvolvimento econômico, ainda não conseguimos avanços significativos nesta área. Talvez tenhamos aí um indício que os atuais e futuros projetos de luta contra a desigualdade necessitam considerar.

3 AS POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Existem razões para nutrir o otimismo de que as desigualdades possam ser minimizadas no Brasil com as ações na esfera das políticas públicas de nível federal, pois este é o motivo que inspirou a iniciativa da redistribuição de renda. Estes começaram a ser implantados através de alguns programas setoriais nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), formando a “rede de proteção social” a partir de 2001:

Tomando por referência os programas de transferência de renda (centrais nas propostas de política social dos governos aqui analisados), a partir de 2001, passou-se a implementar o que se denominou rede de proteção social, para atender à população pobre do país. Foi estabelecido um Cadastro Único dos programas do Governo federal. Instituiu-se o cartão-cidadão, que permitia às famílias retirarem diretamente do banco o valor correspondente aos benefícios de cada programa (WANDERLEY, 2008, p. 181).

A regra geral de funcionamento destes programas, iniciadas no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, é o repasse de um valor em dinheiro para um grande número de pessoas selecionadas. Esta ação visa o suprimento das carências mínimas de indivíduos que se encontram abaixo da linha da miséria, isto é, atendem àqueles que não possuem recursos suficientes para adquirir a quantidade mínima de alimento para manterem-se vivos. Os principais programas da “rede de proteção social” foram: “*o programa nacional de renda mínima, o programa bolsa-alimentação e o agente jovem de desenvolvimento social e humano*” (Wanderley, 2008, p. 182). Os critérios para a seleção de pessoas foram estabelecidas em cada programa, mediante padrões que pudessem selecionar pessoas em situação de risco, em diferentes idades. O trabalho de inclusão, a partir de critérios estabelecidos pelo governo federal, foi realizado pelos municípios.

Na sequência, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), agindo sob um discurso social mais abrangente do que o governo que o antecedeu, tentou-se a ampliação

do número das ações dos programas de redistribuição de renda. Neste governo, por ser apoiado por um partido político que surgiu com a contestação ao regime militar, e por isso estando mais ligado aos movimentos sociais que buscam transformações na estrutura social, desde o início, já se esperava ações mais abrangentes na área social.

No entanto, o seu ato mais significativo, que modificou o modo como a redistribuição de renda passou a ser realizada, consistiu em unificar os programas setoriais, sob a responsabilidade de diferentes Ministérios Federais, no “*programa bolsa família*”, diminuindo a complexidade de gerenciamento da ação de redistribuir renda, colocando a família em situação de risco como principal beneficiária. Mesmo existindo outras políticas públicas, que de forma direta, também incidem sobre a diminuição da desigualdade (para jovens, agricultores, pescadores, sem teto, micro empreendedores, etc.), o ícone da ação do governo Lula foi o programa de redistribuição de renda para as famílias mais pobres, em situação de risco alimentar: “O programa bolsa família tornou-se uma ícone do atual governo. A equipe de governo mostrou a necessidade de unificar os Programas Nacionais de Transferência de renda, avaliando os programas do antecessor” (WANDERLEY, 2008, p. 189).

Mas qual é o alcance efetivo deste programa para a minimização das desigualdades sociais? Bem, esta questão é complexa. Nosso posicionamento, fundado nas ações atuais, está sujeito a novas interpretações se estes programas forem substancialmente alterados no futuro. A desigualdade social possui um significado amplo e a primeira tarefa é definir este conceito. Faremos isso brevemente, explicando a partir de quais parâmetros iremos postular a possibilidade da redução da desigualdade com as políticas redistributivas.

Podemos responder essa questão da seguinte forma: esta política pública poderá encaminhar algumas medidas que visam à minimização das amplas heterogeneidades da sociedade brasileira, apenas se forem tomadas como a principal meta de ação dos governantes. Isso agiria conjuntamente com a superação da mentalidade – que prevalece há várias décadas, sendo por vezes o principal argumento quando se aborda esse questão – de que o crescimento econômico minimiza a desigualdade. Esse argumento, repetidos de diferentes formas, através de fórmulas prontas (a mais conhecida, do ministro do planejamento no governo Figueiredo (1979-

1985), Delfim Netto: “*fazer o bolo crescer para dividir*”⁶ que já provaram sua insuficiência (ou verdade apenas parcial) no decorrer da história. Vejamos porque isso ocorre.

Sabemos que a universalidade e a igualdade são princípios já evocados desde a antiguidade, mas o princípio da liberdade de iniciativa também está presente em nossa cultura, e na forma como propomos o moderno sistema democrático. Na biologia a não existência de igualdade plena pode ser benéfica (os seres vivos, até de uma mesma espécie, não são todos iguais por uma estratégia de sobrevivência natural) e uma tese semelhante é defendida com base no argumento da meritocracia (afinal, para muitas pessoas, pode parecer razoável que o maior esforço ou empenho, seja naturalmente recompensado com maior mérito). Existem outros exemplos onde a desigualdade pode ser percebida como necessária ou condição justa, mas estes já são ilustrativos para completar nosso raciocínio: o princípio de igualdade, quando projetado sobre uma sociedade, deve ser negociável frente às outras necessidades da existência dos indivíduos.

Na sociedade, existem certas nuances, individualidades, fatos, perspectivas, valores, normas, etc., que variam para diferentes sujeitos, que exigem a vigência, em vários aspectos de sua vida cotidiana, da heterogeneidade agindo em conjunto com princípios de igualdade (a necessidade de respeito à identidade cultural demonstra isso). A busca da igualdade, por outro lado, quando é complementada com a consideração de outros aspectos da diferença (culturais, religiosos, éticos...), é uma questão que necessita do envolvimento da coletividade para ser viável, pois se for seriamente colocada na pauta da agenda social, torna-se matéria de amplas disputas, já que diz respeito aos interesses dos indivíduos.

Entretanto, o ato de admitir a impossibilidade da igualdade plena, não significa a defesa da permanência da injusta desigualdade, apontados pelos indicadores sociais na realidade social do Brasil. E, embora gostaríamos de afirmar o contrário, os fatos se impõem com força, obrigando-nos a admitir que as ações dos governos atuais não reduzem a desigualdade social, pois as evidências do cotidiano e da bibliografia indicam que os programas de redistribuição de renda não foram a maior preocupação nas ações dos governos recentes. Muitas aspirações dos movimentos sociais e das camadas mais pobres da população foram sobrepostas com a valorização das necessidades dos setores econômicos:

⁶ MAIA, Caio. “Mantega repete Delfim e diz que é preciso crescer para depois distribuir”. São Paulo: Folha Online, 2004.

Desde logo, sobretudo na esfera macro-econômica, os resultados foram pessimistas para quem prenunciava mudanças. (...) Os pontos sustentadores da posição assumida se expressaram, entre outros elementos, nas medidas de apoio e de valorização de setores da exportação, de enaltecimento do agronegócio, de pagamento das dívidas externas sem maiores restrições, de concordância com múltiplas ingerências das agências multilaterais, de manutenção das políticas do Banco Central em favor de juros altos e do superávit primário e assim por diante (WANDERLEI, 2005, p. 185).

Com semelhanças em relação às décadas anteriores e aos demais governos, continuaram as preocupações com a questão econômica do país, a diferença residindo na inclusão de políticas de juros e superávit que favorecem os bancos. Isso indica que houve algumas transformações, principalmente porque no âmbito internacional o capital financeiro tem predominado sobre o industrial, o que também ocorre no Brasil. E nesse sentido a ação dos governos parece indicar uma tendência, pois já se seguem décadas em que eles estão preocupados principalmente com a economia da nação, marcados pela racionalidade instrumental, já referida quando tratamos do contexto social do período militar. Se a ocupação do governante de uma nação é com as áreas econômicas que visam lucros, é natural que seus maiores programas apontem nessa direção. Esse é talvez o grande problema das políticas de redistribuição de renda: focar, unilateralmente, os complexos desafios de injustiça social da nação brasileira.

Amplos estudos recentes⁷, bastante conhecidos nas Ciências Sociais, e amplamente divulgados na grande mídia, demonstraram que a desigualdade de renda pode ter diminuído no período em que os governos passaram a adotar as estratégias de redistribuição. Contudo, não houve unanimidade entre os autores desse estudo do IPEA⁸, de que realmente há uma eficiente queda de desigualdade social a partir de tais ações. Ao contrário, se comparado com os índices de acumulação, recordes mundiais no Brasil, verifica-se que não avançamos na solução desse problema e que continuamos com o aumento dos índices de desigualdade, da mesma forma como passaram a existir a partir do governo militar, ou seja, 10% da população (já citados anteriormente) concentram muito para si. O mais grave, porém, se retiramos o percentual que obtém uma renda média, sobra muito pouco para os muito pobres, que estão em risco de vida por

⁷ BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. IPEA: Brasília, 2006. Este estudo divulga (com as devidas críticas e posições divergentes nos diferentes autores) que no período entre 2001 e 2005 a diferença na renda teria diminuído 5% se utilizado o Coeficiente de Gini (Introdução, p. 10).

falta de condições mínima de sobrevivência, como a alimentação. Essa é a face, geralmente ocultada pelas diferenças espaciais entre ricos e pobres na configuração das cidades, da gravidade das desigualdades.

As amplas diferenças, portanto, requerem que ampliemos nossas ações para além do imediatismo econômico em todas as esferas, das ações dos governos até os valores das pessoas. Por isso, a vida em sociedade se revela bastante complexa, pois a fabricação de necessidades segue em um ritmo mais avançado do que a possibilidade de superarmos os déficits de insuficiência. O número de direitos foi ampliado muito nos últimos anos, e cada nova exigência, passa a criar conflito com a noção de universalidade: até que ponto conseguiremos avançar nessa direção, de universalização das particularidades e individualismo universal?

Por isso, o envolvimento coletivo ainda não se fez dispensável. Temos que reconhecer que certas exigências naturalmente se conflitam e, a menos que desejemos a monarquia para não haver necessidade das decisões coletivas, a democracia somente é plena na medida em que certas particularidades podem ser abdicadas em nome de uma universalidade, considerada melhor pelo conjunto. Mas essa necessidade exige a revisão da cultura política vivenciada pelo povo brasileiro, que de alguma forma ainda percebe com naturalidade sua ausência nas decisões públicas, devido ao tempo em que sua participação foi impedida através do recurso da força ou da compensação econômica.

E os governos atuais também podem ser criticados nessa ótica. Alcançamos um princípio de democracia, fortalecendo minimamente nossas instituições, mas os argumentos econômicos subsistem ao tempo. Se na época militar o crescimento econômico era utilizado como justificativa de legitimidade, será que hoje é diferente? Em que medida o apelo ao financeiro, dos programas de redistribuição, são apenas ajustes momentâneos de formas de convencimento para a concordância ao que está estabelecido?

Bem, a crítica é sempre necessária. Ver todas as nuances possíveis é tarefa do cientista social. Mas a superação das desigualdades é também uma tarefa urgente. Por isso, medidas que minimizem as injustiças sociais necessitam de nossa atenção. Quem sabe, no futuro, elas possam ser melhoradas, como já aconteceu na recente passagem de um governo ao outro neste país, que efetuou a centralização das ações para maior fiscalização e acompanhamento. Diante do atual

⁸ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Fonte: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_

quadro de extrema necessidade, a redistribuição é uma grande idéia que ainda pode ser ampliada, talvez, incluindo o acesso às instâncias políticas de forma mais equilibrada, ampliando a noção de igualdade no cotidiano das pessoas.

SOCIAL INEQUALITY AND REDISTRIBUTION OF INCOME IN BRAZIL

ABSTRACT

This article aims to reflect on the heterogeneity of the Brazilian socio-political context and attempts to seek social justice with measures of wealth redistribution, practices adopted in the last decade by the federal government. To explain this process, proposes a rescue of recent U.S. history since the institutions and practices inherited from the military dictatorship, which opened the current development process and has sought, through economic measures, the approval of their political acts. By explaining the process of redistribution of wealth through shares of the State level, we aim to contribute to the reflections on the possibilities and limits of these actions, as social injustice is a major theme for the Social Sciences and the whole society, and requires theoretical contributions that seek to overcome it.

Keywords: heterogeneous; democracy; income distribution.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1985.

ARRETCHE, Marta. Política Públicas no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.14. n. 40. São Paulo: 1999.

BARROS, Ricardo; FOGUEL, Miguel; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. IPEA: Brasília, 2006.

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

IBGE, **Participação em Atividades Político-Sociais**, 2006. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/supme/analiseresultados1.shtm>. Acesso em 02/10/2010.

IPEA. **Quem Somos**. In: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acessado em 02/10/2010.

MAIA, Caio. **“Mantega repete Delfim e diz que é preciso crescer para depois distribuir”**. São Paulo: Folha Online, 2004. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u57561.shtml>. Acesso em 02/10/2010.

[content&view=article&id=1226&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68). Acessado em 02/10/2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil – temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Enigmas do Social. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria C. **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: EDUC, 2008.

Recebido em 16 de maio de 2011. Aprovado em 18 de junho de 2011.