

DESIGUALDADE PARA INCONFORMADOS

**DIMENSÕES E ENFRENTAMENTOS
DAS DESIGUALDADES NO BRASIL**

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA
MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA
ORGANIZADORES





**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, José Jorge Rodrigues Branco,
José Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Aurélio Chaves Cepik

DESIGUALDADE PARA INCONFORMADOS

**DIMENSÕES E ENFRENTAMENTOS
DAS DESIGUALDADES NO BRASIL**

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA
MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Capa: Walter Diehl

Diagramação: Tiago Oliveira Baldasso

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



D460 Desigualdade para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil [recurso eletrônico] / organizadores Bruno Lazzarotti Diniz Costa [e] Matheus Arcelo Fernandes Silva. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
197 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública - Brasil. 2. Desigualdade social. 3. Trabalho. 4. Violência. 5. Racismo. 6. Gênero. 7. Governo. 8. Gastos públicos. 9. Tributação. 10. Renda. 11. Direito. 12. Educação. 13. Mercado de trabalho. I. Costa, Bruno Lazzarotti Diniz. II. Silva, Matheus Arcelo Fernandes. III. Série.

CDU 35(81):316.42

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-012-9

Dedicamos este livro aos inconformistas Paulo Freire, Nise da Silveira, Milton Santos, Darcy Ribeiro e a todos e todas que colocam seu conhecimento e sua dedicação intelectual a serviço da esperança, ajudando a compreender a desigualdade para recusar seu jugo.

*"São tão fortes as coisas!
Mas eu não sou as coisas e me revolto."*

CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE

SUMÁRIO

	PREFÁCIO	9
	<i>Equipe discente do Observatório das Desigualdades</i>	
	APRESENTAÇÃO FJP	11
	<i>Maria Isabel Araújo Rodrigues</i>	
	APRESENTAÇÃO CORECON	13
	<i>Tania Cristina Teixeira</i>	
1	PRECISAMOS FALAR SOBRE DESIGUALDADES	15
	<i>Letícia Amédée Péret de Resende, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Guilherme Felliphe Pereira Reis</i>	
2	DESIGUALDADE, MOBILIDADE E A MERITOCRACIA À BRASILEIRA: ANATOMIA DE UMA FALÁCIA	29
	<i>Letícia Amédée Péret de Resende, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Guilherme Felliphe Pereira Reis</i>	
3	O TRABALHO DESIGUAL: GÊNERO E RAÇA NO MERCADO DE TRABALHO	45
	<i>Glauber Flaviano Silveira, Raimundo de Sousa Leal Filho, Letícia Amédée Péret de Resende, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Guilherme Felliphe Pereira Reis</i>	
4	QUE VIDAS IMPORTAM? VIOLÊNCIA, REPRESSÃO E ENCARCERAMENTO EM UMA SOCIEDADE DESIGUAL	57
	<i>Leticia Godinho de Souza, Luísa Filizzola Costa Lima, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Guilherme Felliphe Pereira Reis</i>	
5	ENTRE O DIREITO E O PRIVILÉGIO: A LUTA PELAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS	77
	<i>Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Luísa Filizzola Costa Lima, Guilherme Felliphe Pereira Reis</i>	

6	DESIGUALDADE, TRIBUTAÇÃO E GASTOS PÚBLICOS	105
	<i>Ricardo Carneiro, Luísa Filizzola Costa Lima, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Mariana Parreiras Cândido, Rodolfo Pinhón Bechtluft, Rafael Francisco Campanharo</i>	
7	FALANDO SOBRE RACISMO: ALGUNS APONTAMENTOS ACERCA DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL	131
	<i>Luísa Filizzola Costa Lima, Letícia Godinho de Souza, Matheus Arcelo Fernandes Silva, Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Rafael Francisco Campanharo</i>	
8	NEM ACASO NEM DESTINO: AS ENGRENAGENS DAS DESIGUALDADES E ELEMENTOS PARA DESMONTÁ-LAS	155
	<i>Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Carla Bronzo, Marcos Archanjo de Assis, Matheus Arcelo Fernandes Silva</i>	

PREFÁCIO

LUÍSA FILIZZOLA COSTA LIMA
LETÍCIA AMÉDÉE PÉRET DE RESENDE
PALOMA VALÉRIO FARIA
LUCAS AUGUSTO DE LIMA BRANDÃO
MARIANA PARREIRAS CÂNDIDO
RAFAEL FRANCISCO CAMPANHARO
GUSTAVO AMARAL BERNARDINO
CLARA LIMA DE OLIVEIRA
CLARA DE OLIVEIRA LAZZAROTTI DINIZ
GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS
*Equipe discente do Observatório
das Desigualdades*

Parceria entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG), o Observatório das Desigualdades é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da FJP, criado em agosto de 2018, que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes facetas da desigualdade social. De lá pra cá, muito trabalho foi feito de forma colaborativa por alunos, professores, pesquisadores, profissionais da comunicação. Este livro é fruto desse trabalho e representa mais um passo na missão de difundir e tornar mais acessível o conhecimento e as informações sobre a desigualdade social que nos cerca, os mecanismos que a produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la.

Vários foram os fios que uniram a nós, alunos que optaram por ingressar nessa jornada. O primeiro e mais evidente deles é a vontade de ampliar a compreensão sobre esse tema que, para um dos países mais desiguais do mundo, infelizmente ainda é muito pouco debatido. E junto à vontade de aprender está a de colaborar para a difusão do conhecimento, traduzindo, em uma linguagem mais acessível, dados e informações muitas vezes restritas a um grupo pequeno de pessoas. Acreditamos que, se de fato há no Brasil uma minoria mal intencionada, há também muita falta de informação ou informações distorcidas, sendo nosso dever, ainda que de forma bastante modesta, compartilhar o que tivemos o privilégio de aprender em nossa trajetória. E, neste ponto, a colaboração se deu por vias diversas. Aos poucos, criamos espaços para abrigar nossas afinidades, tantas delas distintas entre si, e o resultado foi a produção de gráficos, vídeos, notas informativas e boletins que aos poucos foram preenchendo o sítio eletrônico do Observatório e as redes sociais; e que, por fim, culminaram neste livro.

Mas, se nossa capacidade de colaboração é diversa, nos resta ainda o último, e talvez o mais importante, fio que nos une: a crença de que é possível um cenário

diferente, é possível uma sociedade mais justa. Munidos dessa crença, por vezes sufocada na maré sombria da realidade brasileira, entramos nessa empreitada buscando entender os mecanismos que movem a engrenagem da desigualdade social brasileira para então tentarmos compreender quais os caminhos para a mudança.

É evidente que o aprendizado que adquirimos é imensurável, bem como é imensurável o tanto que ainda nos resta a aprender. Mas, certamente, a tomada de consciência sobre o abismo da desigualdade passou a moldar a forma como vemos o mundo e, particularmente, como vemos o Brasil. Passamos a enxergar como as diversas desigualdades que nos cercam – de renda, de raça, de gênero – moldam a coesão social, a forma como vemos o outro e como lidamos com o que julgamos ser diferente. E também, enquanto parte da estrutura da sociedade classista, patriarcal e racista em que vivemos, marcam seus mais diversos âmbitos. As desigualdades se fazem notáveis, por exemplo, nas instituições e nas oportunidades de ensino, no mercado de trabalho, e nas próprias relações humanas, nas relações de poder cotidianas e políticas.

Aqui, cabe o alerta: ter a noção, ainda que modesta, da desigualdade social brasileira é quase sempre doído e não poupa nem aos mais otimistas de certos momentos de descrédito. É sempre preciso cuidado para não cedermos à paralisia do conformismo ou à falácia da fatalidade. A ideia que construímos a partir da experiência no Observatório das Desigualdades – e que esperamos passar neste livro – é, justamente, a contrária. Este livro propõe um estudo para inconformados, que, em caminho oposto ao da naturalização das desigualdades que assolam nosso país, acreditam e se movem no sentido da construção de um Brasil socialmente mais justo.

APRESENTAÇÃO FJP

MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES
*Diretora-geral da Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho da FJP*

A presente obra nasceu de um projeto de extensão da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). Em uma breve retrospectiva, é possível perceber que a consolidação e avanço da institucionalização da extensão no âmbito da Escola de Governo não foi uma iniciativa isolada, mas sim uma construção conjunta que passou necessariamente pela participação efetiva da equipe da Gerência de Extensão e Relações Institucionais, dos pesquisadores, gestores e estudantes na concepção e realização dos projetos e na formalização de parcerias institucionais dentro e fora do Estado de Minas Gerais.

“Desigualdade para Inconformados: Dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil” é a materialização da bem sucedida ação de extensão universitária da EG/FJP. Sob o olhar cuidadoso do prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, a obra é resultado do projeto “Observatório das Desigualdades”, parceria entre a EG/FJP e o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais.

O “Observatório da Desigualdade Social” é um projeto de extensão do curso de Administração Pública da EG/FJP que busca contribuir com o debate informado sobre as diferentes faces da desigualdade social, os mecanismos que as produzem e reproduzem e as formas de enfrentá-la, difundindo e tornando mais acessível o conhecimento e as informações sobre o tema. Desde o início do projeto, já foram publicados 9 Boletins. Em vista da necessidade de disseminar a discussão, alguns dos boletins foram consolidados na obra que ora se apresenta.

A discussão se inicia em torno das seguintes questões: afinal, precisamos mesmo discutir as desigualdades? As desigualdades são mesmo um problema? Por quê? No capítulo seguinte a desigualdade é discutida considerando-se a ideologia meritocrática, seus fundamentos, as condições para sua vigência e o que as evidências disponíveis dizem a respeito.

Após esta contextualização, passar-se-á a discussões pontuais. Entender os mecanismos e espaços que produzem e reproduzem desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho é o objetivo da primeira discussão apresentada. O próximo tema é segurança pública no cenário nacional e sua relação com a desigualdade, com o objetivo de entender as relações mais estruturais e permanentes entre desigualdade, violência e opções de políticas públicas. No capítulo que se segue, a

análise busca verificar como os processos educativos atuam como instrumentos de manutenção e produção de desigualdades, a depender das políticas educacionais realizadas. Considerando a estreita relação existente entre a política fiscal brasileira e a profunda desigualdade social no país, o próximo capítulo trabalha com duas questões centrais: de onde vêm – e, principalmente, de quem vêm – os recursos públicos? E, para onde – e para quem – vão esses recursos?

Realizadas discussões pontuais, o debate se apresenta de forma complementar. Sendo assim, são analisados os impactos da desigualdade racial no Brasil sob três perspectivas: educação, mercado de trabalho e segurança. Para finalizar, várias questões são postas: o que fazer? É possível enfrentar a desigualdade? Existem ferramentas disponíveis para isto? E quais as condições necessárias para viabilizar estas estratégias?

Creio que esta é uma leitura interessante e merece a atenção de todos e todas que se dedicam ao tema.

Por fim, agradeço a todos e todas que embarcaram com a EG/FJP neste projeto e toparam concretizar o desejo de discutir as diferentes faces da desigualdade e em especial agradeço a Clara de Oliveira Lazzarotti Diniz, Gustavo Amaral Bernardino, Letícia Amédée Péret de Resende, Lucas Augusto de Lima Brandão, Luísa Filizzola Costa Lima, Mariana Parreiras Candido, Paloma Valério Faria (alunas e aluno do curso de Administração Pública – EG/FJP), Guilherme Fellippe Pereira Reis (aluno da PUC Minas) e Rafael Campanharo (aluno da UFMG).

APRESENTAÇÃO CORECON

TANIA CRISTINA TEIXEIRA
Presidente do CORECON-MG

As desigualdades no Brasil e em várias partes do mundo ceifam vidas e possibilidades de inúmeros cidadãos, impedindo-os de encontrar soluções para seus problemas essenciais, como comer, morar, vestir e se locomover com segurança, entre tantas outras necessidades. Neste momento de franca crise, em que os indicadores podem parecer frios e desnecessários, é que temos que usá-los para demonstrar à sociedade o caminho tortuoso que tem sido escolhido e o mal que essa escolha propicia à população. Destinar recursos para tal desafio requer determinação e certa ousadia.

Contribuir com elaboração, difusão de indicadores, bases de dados, pesquisas e resultados que nos possibilitem conhecer a realidade que vivemos e almejar novos caminhos, mesmo com as durezas, acidez e turbulências que assolam a economia em tempos sombrios e pandêmicos, é possível, desde que tenhamos equipes como esta, que provoca o imponderável, afronta as desigualdades, na certeza que este experimento acende novas chamas propagadoras de mudanças, em busca da diversidade de pensamento, da multidisciplinaridade e do desconforto, que, às vezes, nos provoca a verdade. Este livro retrata este processo, desvelando as brumas que cercam a origem da desigualdade em nossas terras, seus traços oblíquos, seus escombros traduzidos em sofrimento humano, em preconceito, pobreza e marginalização de parte significativa da população que sobrevive com salários aviltantes, resiste e reside em Minas Gerais. Emergem do obscurantismo, do esquecimento, ganham vida e configuram os capítulos desta obra.

O Observatório das Desigualdades Sociais, projeto de extensão desenvolvido pela renomada Fundação João Pinheiro, tem contribuído e propiciado, junto a outras de suas iniciativas, para que o conhecimento seja mola mestra do planejamento regional e para a busca de soluções relacionadas ao crescimento e desenvolvimento estadual e municipal, amalgamando e retroalimentando a pesquisa, o ensino e a extensão de forma indissociável.

O Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG), comprometido com um dos seus papéis essenciais, que é contribuir com o crescimento e desenvolvimento econômico e social, estabeleceu esta parceria tão profícua para a sociedade mineira, com vistas a divulgar a situação de desigualdade, relacionada aos temas correlatos ao processo de distribuição de renda, gênero, raça, acesso aos recursos públicos, direito e justiça, violência e possíveis alternativas de superação

da desigualdade. Estes temas são expostos e analisados com forte dose de realismo, sem perder a leveza, que acaba por prender o leitor de obras oriundas da área das ciências sociais aplicadas.

No ano de comemoração do centenário de Celso Furtado, o Corecon-MG brinda esta obra que almeja o delineamento e as motivações do empobrecimento e da desigualdade, com o claro intuito de reacender o debate acerca da proposta de retomada do desenvolvimento econômico e social. Não podemos perder a oportunidade de contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população mineira, com a inserção dos jovens, com a criação de oportunidades e de igualdade para as mulheres e na luta contra a violência e o racismo. Desigualdades estas tão bem retratadas nas pesquisas realizadas pela equipe do Observatório das Desigualdades Sociais e as quais insistimos de forma veemente que não permaneçam, que sejam debeladas, contidas, extinguidas. Por isso, a inconformidade é um dos elementos propulsores desta parceria, estabelecida em processo de cooperação, com vistas à criação de oportunidades que estimulem a capacidade constitutiva de caminhos inclusivos, que possam ser aperfeiçoados com rigor, arte e sagacidade. Caminhos estes descritos em várias partes dos capítulos do livro, retratando o quadro de miserabilidade e de vulnerabilidade social demarcado pela concentração da riqueza e da renda em âmbito regional.

O Conselho Regional de Economia de Minas Gerais presta seu agradecimento fraterno a todos os envolvidos, direta e indiretamente, nesta publicação. Em especial, gostaríamos de parabenizar ao organizador da obra e coordenador da pesquisa, Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, juntamente aos discentes envolvidos e demais integrantes do projeto Observatório das Desigualdades Sociais.

Espero que todas e todos os interessados por esta temática desfrutem de uma leitura instigante, com tema antigo, nódoa de nossa história, retratada com coragem e distinção. Que tenhamos novos ares para respirar e conceber propostas condizentes com a incerteza cortante que nos obriga a ler a realidade sem titubear, sem ignorar que todos merecem dignidade humana e garantias.



PRECISAMOS FALAR SOBRE DESIGUALDADES

LETÍCIA AMÉDÉE PÉRET DE RESENDE

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Administração Pública pela FJP.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS

*Discente membro do Observatório das Desigualdades.
Graduado em Economia pela PUC-MG.*

Tema recorrente na agenda pública, o debate quanto às desigualdades surge nos mais diversos ambientes. Discussões sobre desigualdades são, por vezes, extremamente acaloradas, mostrando que estamos lidando com questões que tocam alguns dos nossos valores e paixões mais caros. No entanto, nem sempre temos informações suficientes para formarmos, de maneira autônoma, uma opinião consequente sobre os desafios que as desigualdades nos colocam, em Minas Gerais, em nosso país e, cada vez mais, às possibilidades de uma existência digna e pacífica em nosso mundo.

No entanto, à medida que as desigualdades aumentam, também aumentam as vozes que relativizam sua relevância, afirmando, por exemplo que se a economia cresce e todos melhoram sua situação material de vida, ou se a pobreza se reduz, pouco importaria a vigência ou a magnitude das desigualdades. Então, neste primeiro capítulo, vamos nos ocupar desta pergunta: afinal, precisamos mesmo discutir as desigualdades? As desigualdades são mesmo um problema? Por quê?

1.1 DESIGUALDADE, DESIGUALDADES

Desigualdade, pobreza e mobilidade social são noções muito próximas, especialmente em nossa linguagem cotidiana, mas vale a pena distingui-las. A pobreza, por exemplo, descreve geralmente uma situação de privação. Ainda que eventualmente sejam usadas noções de pobreza relativa, o mais comum é que, em se tratando de pobreza, seja considerada uma condição absoluta. Isso quer dizer que, na maior parte dos casos, a pobreza se refere a uma situação de privação - seja monetária, material, ou no acesso a serviços básicos - que uma pessoa ou um grupo experimenta em certo momento do tempo. Estar em situação de pobreza significa que este indivíduo ou grupo está vivendo sem as condições básicas para uma vida considerada digna. Existem diversas formas de se medir a pobreza, dentre elas se destacam o estabelecimento de um nível de renda considerado necessário para um cidadão ou um domicílio não ser considerado pobre, ou então a definição de certas necessidades básicas para um ser humano que, quando não satisfeitas, caracterizam situação de pobreza.

A desigualdade é, por sua vez, relativa. De maneira ampla, pode ser entendida a partir de observações quanto ao tratamento dado por uma sociedade aos diversos grupos que a compõem. Quanto maior a diferença entre os que têm mais - poder, dinheiro, privilégios, acesso a serviços e a direitos básicos, proteção do Estado, etc - e os que têm menos, maior a desigualdade. Ela então não é uma caracte-

terística de um indivíduo ou de um domicílio específico, mas é avaliada a partir da maneira pela qual se distribuem recursos, reconhecimento, oportunidades ou bem estar entre os membros de uma sociedade.

Assim, refletir sobre a desigualdade implica lidar com 4 questões. Primeiro, desigualdade de quê? As desigualdades são muitas e podemos observá-las em vários âmbitos da vida: desigualdade de renda, de riqueza, educacional, de poder, de acesso a bens e serviços, no mercado de trabalho, etc. Em segundo lugar, temos que pensar sobre a questão: quanta desigualdade? Quanto maior a diferença entre aqueles que estão em piores condições e os que estão melhor, mais desigual é a distribuição daquele recurso. A terceira questão é: desigualdade entre quem? Existem grupos ou regiões que estão sistematicamente em piores condições? No Brasil, por exemplo, encontraremos quase sempre fortes desigualdades raciais, de gênero, regionais, territoriais, entre outras. Finalmente, um tipo de questão difícil de responder, mas muito importante é: Como? Trata-se aqui, de um lado, de refletir sobre quais são os processos e mecanismos sociais pelos quais as desigualdades se produzem e se mantêm e, de outro, quais as estratégias ao alcance dos governos e da sociedade para enfrentá-las. Neste primeiro capítulo, vamos abordar basicamente a desigualdade de renda, porque é de entendimento mais intuitivo e porque existem dados internacionais mais completos e comparáveis a respeito. Mas é importante reter a noção de que as desigualdades têm muitas faces e vetores, sendo a de renda apenas uma, apesar de muito importante. Nos próximos capítulos, outros tipos de desigualdade serão abordados.

ENTENDENDO O ÍNDICE DE GINI

O Índice de Gini, ao medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, mede também o grau de desigualdade de renda. O Índice varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo 0 uma situação de completa igualdade, e 1 uma situação de completa desigualdade. É preciso, entretanto, ter cautela ao analisar esses números, já que podem estar medindo situações diferentes. Um país com Índice de Gini próximo de 0 (zero) é caracterizado por possuir pouca desigualdade de renda, podendo, entretanto, ser pobre ou ser rico. Na primeira situação, a população viveria em certo nível de igualdade na pobreza, com condições precárias parecidas. Na segunda situação, a população viveria em certo nível de igualdade na riqueza, com luxos além das necessidades básicas.

1.2 A DESIGUALDADE CONTRA A COESÃO SOCIAL

Podemos então enfrentar a pergunta colocada acima: por que precisamos discutir a desigualdade e não somente a pobreza ou o crescimento? Esta pergunta tem dois tipos de resposta. O primeiro tipo é uma resposta normativa e envolve lidar com quais são nossos valores, nossa noção do que é justo e do que é aceitável. Isso implica que nos defrontemos com temas espinhosos (mas necessários), por exemplo, escolher entre uma sociedade mais cooperativa ou mais competitiva; se aceitamos que as condições e bens que herdamos de nossos pais devem ou não ter um peso nas nossas oportunidades (e qual deveria ser); se concordamos ou não que as desigualdades de resultados (emprego, renda, escolhas, prestígio) serão justas na medida em que não existam grandes desigualdades de oportunidades (condições adequadas e igualitárias de acesso e de êxito educacional, ou saúde, ou nutrição ou segurança e justiça); se, diferentemente, julgamos que desigualdades de resultados muito altas são injustas porque violam o fundamento de que a prosperidade de uma sociedade é resultado sempre de um esforço compartilhado e que a própria noção de cidadania e de destino comum comprometem a própria legitimidade e sustentabilidade da ordem social. Ou seja, escolhas e debates complexos que desafiam os nossos valores fundamentais. São temas que não podem ser totalmente satisfeitos por meio do conhecimento científico, apesar de o conhecimento científico poder contribuir para que nossas escolhas e opiniões sejam mais informadas.

Há, porém, outro tipo de razão para nos preocuparmos todos com as desigualdades intensas e múltiplas que caracterizam nosso país. Já está bastante demonstrado que a permanência de níveis altos de desigualdade compromete de maneiras diversas o funcionamento das sociedades modernas, em âmbitos tão distintos quanto a confiança entre os cidadãos e a qualidade do crescimento econômico. Nem sempre estes efeitos são tão perceptíveis quando comparamos períodos curtos ou variações dentro de um mesmo país. Mas o caráter disruptivo da desigualdade sobre a coesão, a convivência e a prosperidade de uma sociedade fica claro quando comparamos os países que têm informações e economias mais modernas.

Vamos a alguns exemplos. Em um livro bastante provocativo, Pickett e Wilkinson (2015) analisam vasta literatura científica e evidências comparativas entre países, demonstrando os efeitos negativos das desigualdades sobre várias dimensões da qualidade de vida, da saúde e do bem estar psicossocial. Segundo eles, a desigualdade provoca nos indivíduos de uma sociedade sensações de domí-

nio e subordinação, superioridade e inferioridade que causam efeitos prejudiciais no convívio social. De acordo com os autores, “onde as diferenças de renda são maiores, as distâncias sociais são maiores e a estratificação social é mais importante”, da mesma forma a hierarquização e a importância do status social. Nesse sentido, em sociedades muito desiguais, a autopromoção, assim como a vaidade, a ostentação, e o orgulho são mais perceptíveis que a modéstia ou a empatia. O senso de coletividade é substituído por um modo de vida individualista. O enfraquecimento dos laços comunitários está diretamente relacionado a menores níveis de confiança entre as pessoas, que passam a ver os outros como competidores na escala social, ao mesmo tempo que querem ser por eles valorizadas.

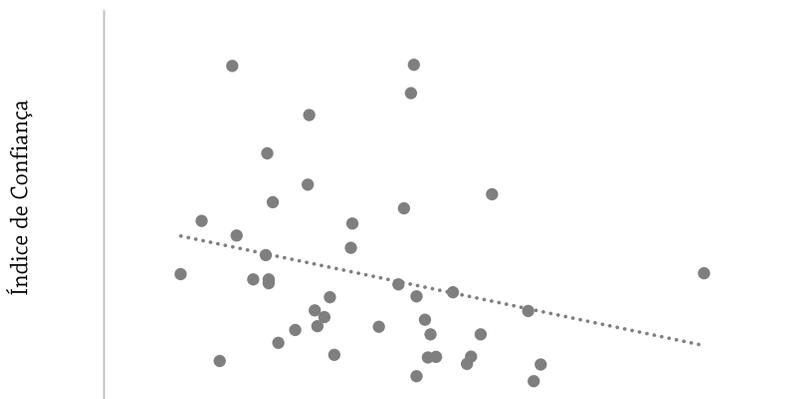
A desigualdade corrói a confiança e divide as pessoas. A qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos são potencializados em sociedades menos desiguais. Confiar no outro e manter um senso de comunidade faz com que os indivíduos sintam menos medo uns dos outros, seja ao caminhar por grandes cidades, seja ao firmar um contrato de negócios. Altos níveis de confiança significam que as pessoas se sentem mais seguras, se preocupam menos com serem enganadas pelo outro e se veem mais como cooperativas do que como competitivas, melhorando drasticamente a relação entre a população. Confiança reduz tensões.

O senso de comunidade percebido em sociedades menos desiguais faz com que seus membros sejam mais dispostos a doar seu tempo para ajudar o outro. Além disso, seus indivíduos são mais propensos a acreditar em um maior compartilhamento cultural e a valorizar o que há de diverso. Há entre eles a crença de que os estados se mantêm unidos por valores compartilhados, que todos devem ser tratados com respeito e tolerância.

Não é de se admirar que a desigualdade separe as pessoas. Diante dos sentimentos de superioridade e inferioridade invocados nos indivíduos pertencentes a sociedades com altos níveis de desigualdade, há uma tendência, com raízes culturais, a uma maior aproximação entre indivíduos da mesma classe social, da mesma cor e, até mesmo, do mesmo gênero. É difícil encontrar, em nações muito desiguais, grupos de amigos diversos, formados por ricos e pobres, negros e brancos, mulheres e homens.

O Gráfico 1 mostra exatamente isto, de maneira bastante intuitiva. Ao se comparar esta seleção de países, percebe-se claramente – a reta de tendência mostra isto – que, de maneira geral, quanto maior a desigualdade, menor a confiança que as pessoas demonstram umas nas outras. Isto apesar das grandes diferenças e diversidade social, econômica e política entre elas. Numa linguagem mais estatística, pode-se dizer que saber apenas a desigualdade de um país permite prever com acerto 30% de toda a variação da confiança interpessoal.

Gráfico 1 – Relação entre Índice de Gini e Índice de Confiança em países selecionados



Fonte: World Values Survey.

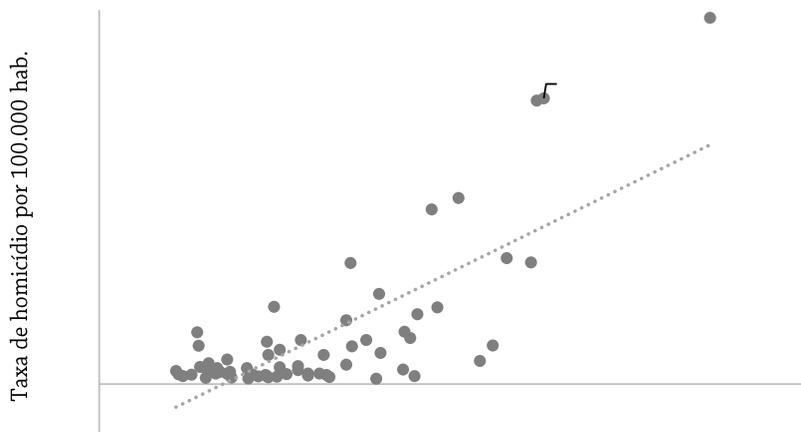
Países selecionados: África do sul, Alemanha, Argentina, Armênia, Austrália, Bielorrússia, Brasil, Chile, China, Singapura, Colômbia, Coreia do Sul, Egito, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Gana, Geórgia, Haiti, Índia, Iraque, Japão, Jordânia, Malásia, México, Nigéria, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Polônia, Romênia, Ruanda, Rússia, Suécia, Tailândia, Tunísia, Ucrânia, Uruguai, Uzbequistão, Zimbábue.

Uma sociedade em que todos desconfiam de todos e na qual o outro é visto como um rival ou, pior, uma ameaça, é uma sociedade conflagrada, onde o medo, a força, a violência ou a repressão passam a fazer parte do cotidiano das pessoas. Este parece ser o destino de sociedades muito desiguais. Há bastante consenso, quando se avaliam as diferenças mais duráveis entre os países – e menos o curto prazo, ou flutuações temporárias em um mesmo país – que níveis altos de desigualdade minam as bases para uma convivência pacífica e cooperativa entre os cidadãos.

De fato, os índices de violência tendem a ser maiores em sociedades mais desiguais. Esta relação se mantém mesmo quando se levam em conta outras possíveis influências, como baixa renda, desemprego, perfil demográfico e etário da população.

O Gráfico 2 também ilustra, de forma visual, este ponto: quando se comparam vários países, pode-se perceber que à medida que a desigualdade (medida em termos de renda pelo Índice de Gini) se torna mais alta, a taxa de homicídios aumenta muito. Dependendo da estratégia estatística que se utiliza, saber apenas o Índice de Gini (ou seja, a desigualdade de renda) dos países permite prever com acerto entre 50% e 70% da distribuição dos homicídios entre eles.

Gráfico 2 – Relação entre Índice de Gini e Taxa de homicídio por 100.000 habitantes em países selecionados



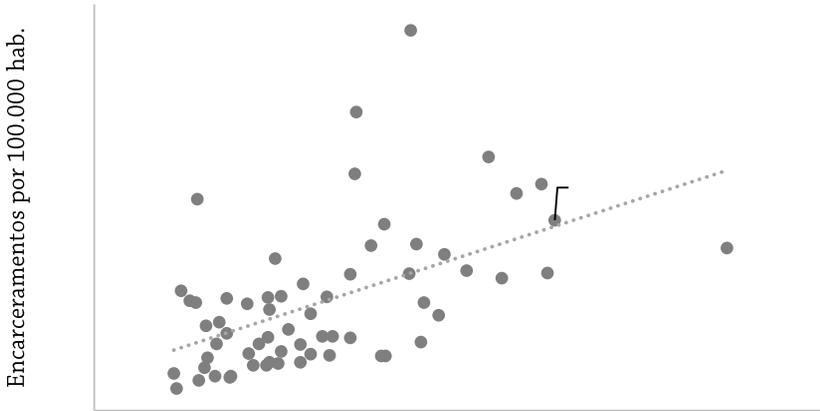
Fonte: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Países selecionados: África do Sul, Albânia, Argélia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bielorrússia, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, República Dominicana, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Indonésia, Irã, Irlanda, Israel, Itália, Cazaquistão, Letônia, Líbano, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Maurícia, México, Mongólia, Montenegro, Noruega, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Sérvia, Seicheles, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Uruguai.

Mas as consequências não são apenas estas. Em sociedades muito desiguais, onde a desconfiança é generalizada - se existirem estados e administrações públicas minimamente estruturados - geralmente a resposta ao conflito e à violência será mais força e repressão, principalmente direcionada aos grupos mais vulneráveis. Assim, sociedades desiguais tendem a ser não apenas sociedades em que se mata e se morre muito, mas também sociedades em que se encarcera indiscriminadamente.

Diferentes países têm distintas legislações penais, políticas penitenciárias, capacidade de encarcerar. No entanto, ainda assim podemos perceber que, de maneira geral, quanto maior a desigualdade, maior a proporção dos habitantes encarcerados em um país. Pode-se dizer que o Gini permite prever de um quarto a um terço da taxa de encarceramento entre os países, mesmo levando-se em conta a taxa de homicídios de cada país, o que não é pouca coisa.

Gráfico 3 – Relação entre Índice de Gini e Encarceramentos por 100.000 hab. em países selecionados



Fonte: Institute for Criminal Policy Research (ICPR).

Países selecionados: África do Sul, Albânia, Argélia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bielorrússia, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, República Dominicana, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Indonésia, Irã, Irlanda, Israel, Itália, Cazaquistão, Letônia, Líbano, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Maurícia, México, Mongólia, Montenegro, Noruega, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, Romênia, Rússia, Sérvia, Seicheles, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Uruguai.

Ou seja, exemplificamos como a desigualdade tem consequências muito profundas sobre a vida social; mostramos como altos níveis de desigualdade comprometem as possibilidades de uma convivência cooperativa e pacífica entre as pessoas. Mas estas consequências parecem ir além, chegando, por exemplo, à economia. Sempre houve nos estudos econômicos uma controvérsia sobre a relação complexa entre desigualdade e crescimento econômico. Há quem diga que haveria uma escolha trágica a fazer, entre crescimento e distribuição, entre equidade e eficiência, já que mesmo que a desigualdade fosse maléfica para a economia, a redistribuição por meio de impostos e transferências seria ainda mais prejudicial.

No entanto, os estudos mais recentes e mais completos sobre o comportamento da economia em países desiguais vão apontando em sentido diferente, o de que a desigualdade tende a ter efeitos prejudiciais à própria qualidade da economia. Por exemplo, um trabalho recente publicado pelo FMI, comparando o

comportamento da economia de vários países, afirma que há um efeito negativo da desigualdade sobre o crescimento econômico, quando se observa o médio e longo prazo; além disto, países com alta desigualdade tendem experimentar períodos mais curtos de crescimento econômico, ou seja, a desigualdade torna o crescimento menos sustentável e, terceiro, não foram encontradas evidências de que a redistribuição por meio de impostos e transferências afete negativamente o crescimento econômico.

O que procuramos mostrar a partir destes exemplos é que, para além dos profundos debates sobre se, quais, o quanto e até a que ponto as desigualdades em si mesmas são ou não aceitáveis, justas ou injustas, há conhecimento científico suficiente para afirmar que altos níveis de desigualdades comprometem as possibilidades e a sustentabilidade de uma sociedade cooperativa, pacífica e próspera.

1.3 A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: A FOTO E O FILME, OU SITUAÇÃO E TRAJETÓRIA.

Mas, nesta altura, os leitores devem estar se perguntando sobre o Brasil: como nós ficamos nesta história? Como já se pôde notar nos gráficos 1, 2 e 3, o Brasil apresenta uma das maiores desigualdades de renda do mundo. Isto é consenso, apesar de encontrarmos alguma variação da intensidade da desigualdade dependendo de como ela é medida. No Gráfico 4 podemos verificar mais detidamente a posição que o Brasil ocupa quanto à desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini.

Quando o Gráfico 4 expõe o Índice de Gini de vários países, a gravidade da desigualdade de renda no Brasil fica, novamente, evidente. Em se tratando desse Índice, o Brasil fica mal posicionado não só em termos mundiais, mas também quando comparado a outros países da América Latina, vizinhos brasileiros e que viveram processos de formação social mais similares ao nosso. Talvez mais relevante ainda, porém, é notar que em todas as regiões do globo encontramos países com níveis de desigualdade muito distintos. Isto guarda uma lição importante: a de que a desigualdade não é uma condenação ou um destino, mas resultante de escolhas e condições que as sociedades fazem, resultado de uma história.

Para compreendermos e situarmos melhor a situação da desigualdade brasileira, é indispensável também analisar o Índice de Gini em perspectiva temporal. Isto permite visualizar a trajetória da desigualdade de renda em nosso país ao longo dos anos. Veja o Gráfico 5, que compara o Brasil e alguns países ao longo do tempo.

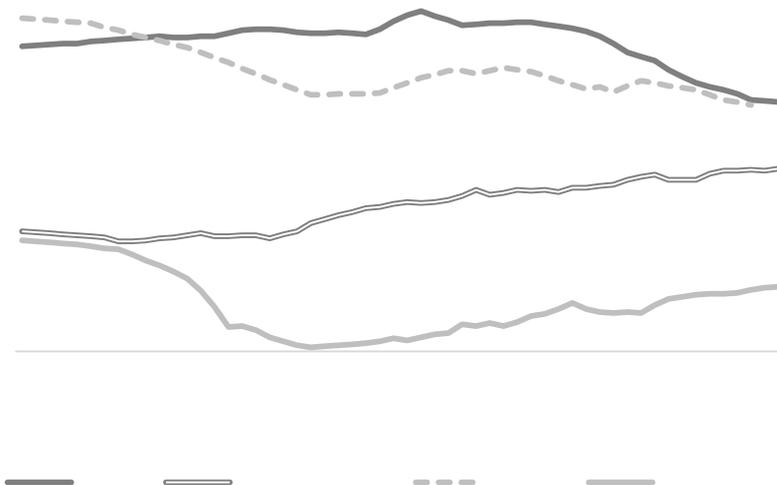
Gráfico 4 – Índice de Gini ao redor do globo



Fonte: Banco Mundial

Nota: Foram usados para a composição do Gráfico 4 os últimos índices disponibilizados para cada país, variando de 2010 a 2017.

Gráfico 5 – Índice de Gini ao longo dos anos em países selecionados



Fonte: Standardized World Income Inequality Database (SWIID).

No caso do Brasil, a queda no Índice de Gini a partir do começo dos anos 2000 é evidente. A forte redução da desigualdade nos últimos anos contrasta com a estabilidade desse índice, em patamares muito altos nos períodos anteriores, que na verdade remontam pelo menos à década de 60. Por outro lado, vemos em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Suécia; ou no México, mais parecido conosco, patamares e trajetórias muito distintas da desigualdade de renda, desde os anos 1960, o que mostra que a desigualdade não é uma necessidade, nem apresenta uma tendência única, mas é o resultado de contextos e escolhas que as sociedades fazem.

A crise econômica, social e política em curso no Brasil produziu uma reversão na trajetória de redução da desigualdade que o país vinha experimentando, segundo trabalho recente de Marcelo Neri, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Segundo a análise, que se concentra na renda do trabalho, desde 2015 há forte queda na renda dos trabalhadores, em especial os mais jovens e um severo aumento na desigualdade de rendimentos do trabalho. Na verdade, segundo o texto, a desigualdade de renda vai completar em 2018 três anos seguidos de alta, o que não ocorria desde 1989. Ou seja, a situação piorou para todos e piorou ainda mais para os mais vulneráveis. As principais causas são desemprego e precarização do trabalho, recessão econômica e paralisação ou retrocesso em várias das políticas sociais que favoreciam a renda e o bem estar dos mais pobres. Ou seja, condições e escolhas públicas.

Fazendo uma breve síntese do que discutimos até aqui:

- a. Apesar de, no nosso dia a dia e na linguagem corrente, nos referirmos mais frequentemente à “desigualdade”, o correto seria dizer “desigualdades”: porque esta é uma noção multifacetada e se manifesta de formas variadas em diversos espaços da vida social, atingindo também de maneira distinta e combinada vários grupos, segmentos e regiões.
- b. Independente do que se pensa sobre as desigualdades, em termos de justiça ou de valores, há consenso de que altos níveis de desigualdade têm consequências abrangentes sobre a vida social, comprometendo as possibilidades de uma convivência cooperativa, pacífica, próspera e sustentável.
- c. As desigualdades não são destino ou necessidade, e variam fortemente entre os países e também ao longo do tempo. Sua trajetória e magnitude podem ser modificadas para melhor ou para pior por políticas públicas e escolhas políticas, econômicas e sociais
- d. O Brasil apresenta níveis muito altos de desigualdade, que se mantiveram pouco alterados durante quase toda a segunda metade do século passado, apesar das intensas transformações econômicas, sociais e políticas pelas quais passou o país. O início deste século marcou o início de uma mudança nesta trajetória. A democratização favoreceu os espaços e a pressão por redistribuição, tanto de renda quanto, como veremos nos próximos capítulos, em outros campos de direitos, políticas e acesso a bens e serviços, que tiveram impactos reais na redução da desigualdade de renda do país.

REFERÊNCIAS

WILKINSON, R.; PICKETT, K. **O Nível:** Por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SOLT, Frederick. The Standardized World Income Inequality Database. **Social Science Quarterly** 97. SWIID Version 7.1, ago. 2018. Disponível em: <<https://fsolt.org/swiid/>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

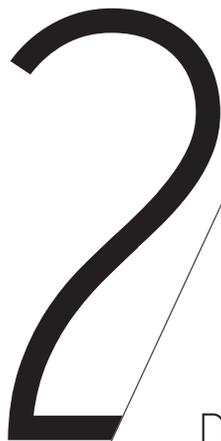
UNU-WIDER. **World Income Inequality Database (WIID3.4)**. Madrid: JD Systems Institute. Disponível em: <<https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid34>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

INGLEHART, R. *et al.* (ed.). **World Values Survey: Round Six - Country-Pooled Data-**

file. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>>. Acesso em: 27 ago. 2018

NERI, Marcelo. **Qual foi o Impacto da Crise sobre Pobreza e Distribuição de Renda?** FGV Social, 2018. Disponível em:<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/NOTA-CURTA-Pobreza-Desigualdade-a-Crise-Recente_FGV_Social_Neri.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators Database.** World Bank, jul. 2003. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.



2

DESIGUALDADE, MOBILIDADE E A MERITOCRACIA À BRASILEIRA: ANATOMIA DE UMA FALÁCIA

LETÍCIA AMÉDÉE PÉRET DE RESENDE

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Administração Pública pela FJP.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS

*Discente membro do Observatório das Desigualdades.
Graduado em Economia pela PUC-MG.*

No debate público sobre as desigualdades no Brasil, tem sido frequente uma posição que sustenta que a desigualdade não deveria ser vista como um problema. A pobreza, sim, seria um problema a ser enfrentado – e o seria pela via do crescimento econômico, que acabaria por beneficiar a todos. Combater a desigualdade seria inútil, injusto e até contraproducente.

Neste raciocínio, a desigualdade seria, de um lado, justa, pois significaria a recompensa que a sociedade confere a seus membros mais empreendedores, competentes e esforçados. Mas, mesmo que se considere a desigualdade indesejável, ela seria, nesta visão, no mínimo um mal necessário: se a sociedade é competitiva, recompensas desiguais seriam necessárias para dar aos indivíduos os incentivos necessários para buscarem se formar, para se dedicar ao trabalho, para inovar, ou na linguagem atual, para empreender e buscar seu diferencial, o que por fim, de novo, beneficiaria toda a sociedade. Ao contrário, se todos recebessem algo parecido, as pessoas não teriam motivação para se dedicar, para buscar formação, para investir ou para arriscar, levando à estagnação da sociedade e perda de produtividade e eficiência, o que geraria uma situação igualmente ruim para todos.

O raciocínio acima expressa um tipo difuso de ideologia que é, grosso modo, conhecido como meritocracia e encontra-se bastante em voga entre correntes de opinião autodenominadas liberais. É sobre a ideologia meritocrática, seus fundamentos, as condições para sua vigência e o que as evidências disponíveis nos dizem a respeito dessa, que vamos discutir neste capítulo.

2.1 MÉRITO, DESIGUALDADES E MOBILIDADE

O apelo da ideologia meritocrática é perfeitamente compreensível, porque na sua origem está um fundamento bastante igualitário que acompanha o processo de modernização e industrialização da sociedade, em oposição à concepção aristocrática das sociedades tradicionais. Nestas sociedades, os membros da elite social não tinham a menor dúvida de que sua posição era um direito de nascença. Seu status, seus privilégios e sua riqueza eram nada mais que a expressão da superioridade social e moral a eles conferida “de berço” e que, ademais, teriam não apenas o direito, mas o dever de transmitir para seus herdeiros. A modernização e a democracia derrubaram a legitimidade deste tipo de justificativa para a desigualdade social, ainda que infelizmente ela sobreviva mais ou menos oculta em mais pessoas do que gostaríamos, vindo à tona ocasionalmente.

As sociedades modernas, industriais, pós industriais e democráticas seriam então um tipo de sociedade em que as recompensas – renda, salário, prestígio, posição social – seriam distribuídos cada vez mais pelo desempenho e menos pelas características de origem – contexto familiar, sexo, gênero, raça, grupo étnico, local de nascimento etc. Assim, em primeiro lugar, os indivíduos seriam cada vez mais recompensados pelo que demonstrariam ser capazes de realizar e não pela sua origem social. Segundo, se a desigualdade nas recompensas monetárias ou de outra natureza corresponderia, de um lado, à capacidade e empenho dos indivíduos, ela decorreria, de outro lado, da necessidade de atrair os indivíduos mais capazes, preparados e dedicados para aquelas funções mais importantes e exigentes para o funcionamento da sociedade. Segundo esta concepção, portanto, as desigualdades resultantes seriam não apenas justas, mas necessárias. Temos então um tipo de justificativa para as desigualdades que pode ser compatível com o princípio de que todos nascem iguais em direitos.

O apelo da ideologia meritocrática vem justamente do fato de que seus fundamentos parecem, à primeira vista, bastante razoáveis. Mas será que é assim? Vamos analisar com mais calma cada um destes supostos para avaliar em que medida eles se comprovam de fato.

A SOCIEDADE MERITOCRÁTICA: CONDIÇÕES E SUPOSIÇÕES PARA SUA VIABILIDADE

1. O primeiro suposto é o de que as posições sociais se distribuem segundo o mérito e a qualificação, não segundo a filiação hereditária
2. O segundo suposto é o de que as qualificações que determinariam que posições sociais serão ocupadas por cada um seriam adquiridas, não herdadas.
3. O terceiro suposto é o de que a educação formal seria o meio principal de adquirir estas qualificações. As sociedades meritocráticas são sociedades escolares ou acadêmicas.
4. Finalmente, o quarto suposto é o de que para todo e qualquer indivíduo, a possibilidade de acesso à educação formal dependa apenas de suas preferências e capacidades. Nas sociedades meritocráticas, há igualdade de oportunidades em relação à Educação.

2.2 MOBILIDADE E MERITOCRACIA

O primeiro suposto é o de que as posições sociais se distribuem segundo o mérito e a qualificação, não segundo a filiação hereditária. Isto implica a distinção entre desigualdade e mobilidade, ou entre igualdade de resultados e igualdade de oportunidades. A concepção meritocrática afirmará que não há grandes problemas – ou pelo menos grande injustiça – em uma sociedade que distribui desigualmente as recompensas sociais – salário, riqueza, posições na ocupação, prestígio etc. –, na medida em que o acesso a estas posições e recompensas esteja aberto a todos e dependa essencialmente das capacidades e do esforço de cada um: daí vem a noção de mérito ou merecimento.

Em termos específicos e precisos, a sociedade meritocrática seria necessariamente uma sociedade em que existe alta mobilidade social. O termo “mobilidade” indica o quanto uma sociedade, mais ou menos desigual, é “aberta” ou “porosa”. Em outras palavras, que chances ela oferece para que as pessoas mudem de posição social. A mobilidade intergeracional refere-se à probabilidade de que uma pessoa venha a ocupar uma posição social diferente daquela de seus pais; se ocupa uma posição melhor, em termos materiais ou de prestígio, fala-se em mobilidade ascendente; se ocupa uma posição pior que a de seus pais, mobilidade descendente. Já a mobilidade intrageracional indica as chances de uma pessoa “subir ou descer na vida”, quer dizer, a probabilidade de que uma pessoa, ao fim de sua trajetória profissional, venha a ocupar uma posição (tipo de cargo, remuneração etc.) significativamente distinta daquele que ela ou ele mesmo ocupava no início de sua vida. De maneira muito simplificada, pode-se dizer que se saber a posição social dos seus pais (ocupação, salário, escolaridade) me permite prever com acerto qual será a sua posição social, esta sociedade tem baixa mobilidade intergeracional; se saber como você começou sua vida adulta (nos mesmos termos - ocupação, salário etc.) me permite prever com acerto em que posição você estará no fim de sua vida, esta sociedade tem baixa mobilidade intrageracional. Uma sociedade com baixa mobilidade, portanto, indica que as posições e recompensas mais valorizadas não estão abertas a todos os grupos sociais, não dependem apenas do empenho e da competência, mas resultam de condições herdadas ou da discriminação racial, de gênero, orientação sexual, étnica ou de outros tipos de preconceito, enfim, de sua origem social.

Será que é isso mesmo o que ocorre? A OCDE(2018) publicou recentemente um estudo internacional sobre a mobilidade, incluindo o Brasil. O resultado aponta para sociedades (e o caso brasileiro é ainda pior) bem distantes da previsão meritocrática. Ao avaliar a mobilidade intergeracional da renda, o estudo aponta o que chama de um “elevador social quebrado”. O Gráfico 1 torna bem claro o ponto.

Gráfico 1 – Número esperado de gerações que levariam para um descendente de uma família situada entre os 10% de menor rendimento alcançasse a renda média de seu país



Nota: Essas estimativas são baseadas em simulações e pretendem ser ilustrativas. Elas não devem ser interpretadas como fornecedoras do tempo exato que uma pessoa vinda de família de baixa renda vai precisar para atingir a renda média. As estimativas são baseadas em ganhos continuados (elasticidades) de pais e filhos e o atual nível de renda familiar do decil mais pobre e a média, assumindo elasticidades constantes, seguindo Bowles e Gintis (2002). A baixa renda é definida aqui como o primeiro decil de renda, ou seja, os 10% mais pobres da população.

Fonte: “A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility” (OCDE, 2018); Banco de Dados OCDE.

O gráfico estima quantas gerações demoraria em cada país para que os filhos de uma família situada entre os 10% de menor rendimento alcançassem a renda média de seu país. Quanto maior a mobilidade intergeracional, menos tempo seria necessário para que isto ocorresse. Como se vê no gráfico, há bastante variação entre os países, mas em média demorariam entre quatro e cinco gerações para que isto ocorra. Ou seja, na maioria dos países, em média, se alguém pertence aos 10% mais pobres, apenas seu tataraneto alcançará a renda média daquele país. O caso do Brasil é ainda muito mais grave, pois em nosso país seriam necessárias não cinco, mas nove gerações para que os filhos das famílias de baixa renda alcançassem a renda média da população. Isto quer dizer que, no caso brasileiro, cerca de 70% das diferenças de rendimento entre os pais de uma geração são transmitidos aos seus filhos. O estudo aponta também que os países estudados apresentam “pisos pegajosos” e também “tetos pegajosos”: os que se encontram na porção mais baixa da distribuição têm mais dificuldade em ascender e, por outro lado, aqueles que se encontram no topo têm menor probabilidade de descenso. Na OCDE, cerca de 31% dos filhos de pais que se encontram na **quarta** parte de menor rendimento da população permanecem ali e 17% chegam à **quarta** parte mais alta. A título de comparação não exata, no Brasil, 35% dos filhos de pais que se encontram na **quinta** parte de rendimento mais baixo

permanecem ali e apenas 7% chegam à **quinta** parte mais alta. Por outro lado, 43% daqueles que nascem entre os de renda mais elevada se mantêm nesta faixa e somente 7% caem para a posição de rendas mais baixas. Como diz o estudo, um elevador quebrado.

Podemos também avaliar a mobilidade social do ponto de vista do acesso às ocupações mais prestigiadas pela sociedade, o que as ciências sociais chamam de status sócio-ocupacional. Todos conhecemos o justo orgulho do “filho de pedreiro que virou doutor” ou da “filha da empregada doméstica que virou médica”. Quão frequente isto é? Quais as chances de que ocorra? Estas chances aumentaram ao longo do tempo? O pesquisador Carlos Antônio Costa Ribeiro avaliou isto para o caso brasileiro em 2017. As notícias aqui também são bastante ambivalentes, dependendo se analisamos a situação atual ou a trajetória ao longo das últimas décadas – a foto ou o filme da mobilidade. A foto está longe de ser bonita e mostra novamente o quão distantes estamos da suposição meritocrática. Em 2014, conforme mostra o Gráfico 2, o filho de um profissional ou administrador de alto nível tinha uma chance 15 vezes maior de permanecer neste tipo de ocupação do que o filho de um trabalhador manual qualificado tinha de chegar a ocupar esta posição quando adulto. Ou seja, as oportunidades são muito desigualmente distribuídas e de forma alguma pode-se afirmar que haja justiça, ou apenas esforço e competência, na ocupação das diferentes posições sociais. No entanto, de outro lado, o Brasil já foi bem pior neste item: em

Gráfico 2 – Quantas vezes maiores são as chances de o filho de um profissional de alto nível (classe I) permanecer nessa classe, em relação às chances de o filho de um trabalhador manual qualificado (classe VI) alcançar a classe I quando adulto –Brasil



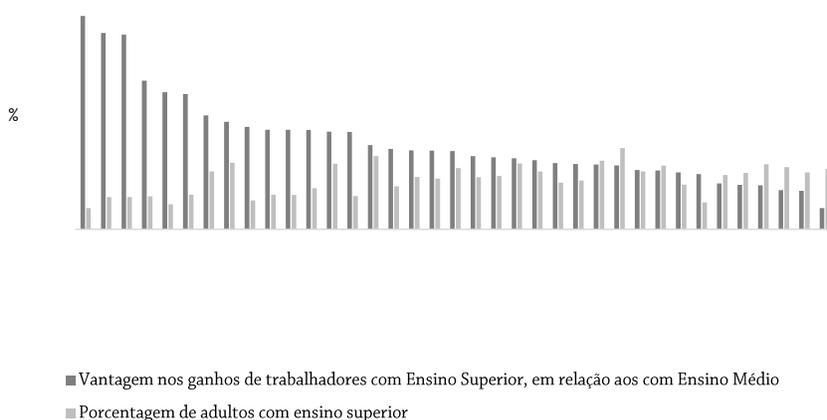
Nota: grupos de classe: (I) profissionais e administradores de nível alto; (II) profissionais e administradores de nível baixo; (III) trabalhadores não manuais de rotina; (IVa) pequenos proprietários empregadores; (IVb) pequenos proprietários por conta própria; (V) técnicos e supervisores do trabalho manual; (VI) trabalhadores manuais qualificados; (VIIa) trabalhadores manuais não qualificados; e (VIIb + IVc) trabalhadores e pequenos produtores rurais. Fonte: “Tendências da Desigualdade de Oportunidades no Brasil: Mobilidade Social e Estratificação Educacional”, Carlos Antonio Costa Ribeiro.

1973 a chance era 35 vezes maior. Portanto, a mobilidade social no Brasil aumentou bastante nas últimas décadas (nos próximos capítulos vamos nos perguntar o que explica isto), mas não se justifica de forma alguma a ideia de que as ocupações são preenchidas basicamente pelo mérito, capacidade ou esforço dos cidadãos.

2.3 ESCOLARIDADE, OCUPAÇÃO E RENDIMENTOS

O segundo suposto é o de que as qualificações que determinariam que posições sociais serão ocupadas por cada um seriam adquiridas, não herdadas. E a educação formal seria o meio principal de adquirir estas qualificações. As sociedades meritocráticas são sociedades escolares ou acadêmicas. Neste ponto, há consenso em um ponto e bastante controvérsia sobre outras características. O consenso é o de que a escolarização formal é um importante determinante das recompensas sociais dos cidadãos, no mundo inteiro, inclusive, com muita força, no Brasil. O Gráfico 3 leva a quatro conclusões importantes: a) em todos os países analisados, a conclusão do ensino superior está associada a rendimentos maiores, mostrando que a educação é mesmo um recurso importante; b) o quanto a mais recebe alguém com curso superior varia bastante de país para país, mostrando que vários

Gráfico 3 – Vantagem nos ganhos e parcela de adultos com Ensino Superior

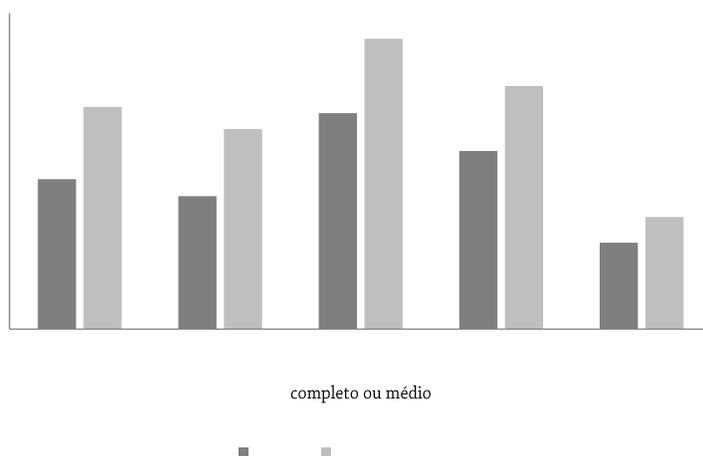


Fonte: OCDE Stat, base de dados “Education at a Glance”. Para cada país, foram utilizados os dados mais recentes disponibilizados pela OCDE, de 2014 a 2017.

outros fatores também influenciam as recompensas monetárias que a educação proporciona; c) de maneira geral, os países que apresentam porcentagem menor de pessoas com curso superior são aqueles onde o acréscimo salarial decorrente da escolaridade é maior, mostrando que se a educação não é igualitária, ela pode ser um instrumento para perpetuar os privilégios de poucos e não para garantir os direitos e oportunidades de muitos; d) dentre todos os países analisados, o Brasil é aquele que apresenta a menor porcentagem de adultos com curso superior e, não por acidente, o maior prêmio por escolaridade: no Brasil, quem tem curso superior recebe em média 149% a mais do que quem tem apenas o ensino médio, mas somente cerca de 15% dos adultos completaram o ensino superior.

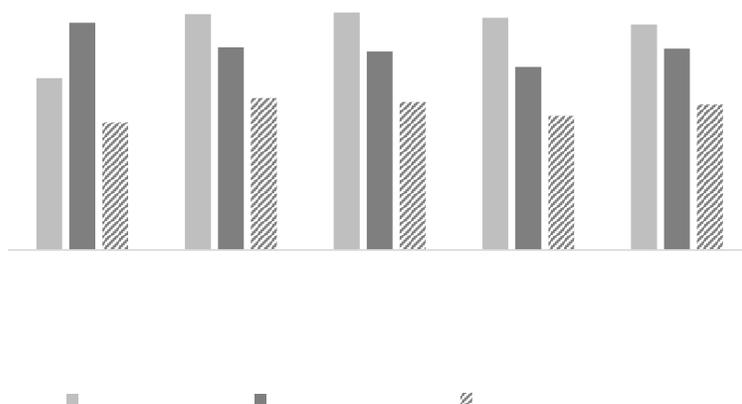
No entanto, se escolaridade conta uma parte importante da história da estrutura social no Brasil, não conta a história toda. Por exemplo, dados da PNAD Contínua de 2018 mostram que, mesmo entre aqueles que atingem os níveis mais altos de escolaridade, as oportunidades não são iguais. Quando se observa o Gráfico 4, que mostra a taxa de desocupação em 2018, pode-se perceber que: a) a taxa de desocupação é bem menor para aqueles que possuem formação superior, conforme prevê a concepção meritocrática; no entanto, b) seja qual for o nível de escolaridade que alcancem, os negros estão mais expostos aos riscos de desemprego e precariedade do mercado de trabalho do que os brancos. O mesmo poderia ser dito sobre a desigualdade entre homens e mulheres. Ou seja, o acesso às posições e recompensas sociais não respondem exclusivamente às qualificações demonstradas por cada um, mas há também um elemento de discriminação neste processo.

Gráfico 4 – Taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo os níveis de instrução – Brasil – 2018



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018.

Gráfico 5: Percentual de rendimento médio em todos os trabalhos dos trabalhadores de 16 anos ou mais de idade em relação ao trabalhador homem branco, por cor ou raça e sexo – Brasil– 2010.



Nota: A população com nível de instrução não determinado não foi considerada nos cálculos.
Fonte: Ipea - Igualdade Racial no Brasil, 2013.

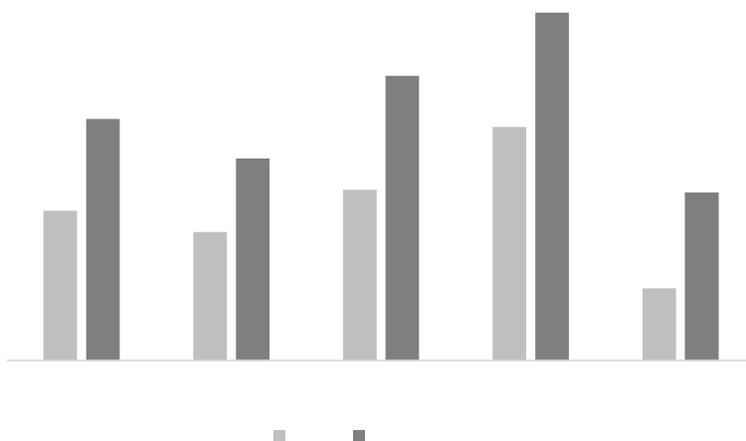
A mesma conclusão é obtida quando, além do acesso ao trabalho, observamos também a remuneração, por meio do Gráfico 5, produzido em 2013 pelo Ipea como subsídio à reflexão por ocasião do Ano Internacional dos Afrodescendentes. Conforme apresentado no gráfico, para todos os grupos sociais, a uma maior escolaridade correspondem maiores rendimentos. No entanto, aqui também a escolarização formal não diz tudo. Como se vê, em qualquer grupo educacional, raça e gênero são vetores de desigualdade que se sobrepõem: os homens brancos têm os maiores rendimentos, seguidos pelas mulheres brancas, pelos homens negros e pelas mulheres negras, mostrando que tampouco o mercado de trabalho é “cego” em relação à raça e ao gênero.

2.4 DESIGUALDADE EDUCACIONAL, OPORTUNIDADES E MÉRITO

Finalmente, para que o esquema meritocrático funcionasse (em seus próprios termos), um último pressuposto teria que ser verificado. Os supostos da meritocracia só se sustentam na medida em que, para todo indivíduo, a possibilidade

de acesso à educação formal dependa apenas de suas preferências e capacidades. Nas sociedades meritocráticas, há igualdade de oportunidades em relação à Educação. A necessidade deste suposto é evidente, pois, se as posições e recompensas sociais (ocupação, prestígio, salário) são distribuídas segundo a escolaridade alcançada pelos indivíduos, mas a educação a que se tem acesso depende da origem social de cada um (condições socioeconômicas da família, gênero, raça, local de moradia etc.), a educação estará apenas mediando a relação entre a origem e o destino de cada um; entre as condições de nascimento e herdadas e a posição que ocupará, como se fosse uma correia de transmissão da desigualdade. O Gráfico 6, da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2016, ilustra este ponto, que aliás já é bem conhecido de todos.

Gráfico 6 – Taxa de frequência líquida no ensino superior de graduação da população de 18 a 24 anos de idade, segundo o sexo e a cor ou raça – Brasil – 2005/2015



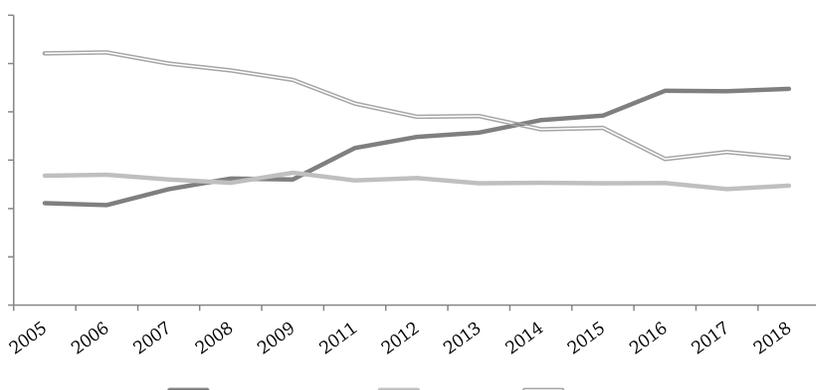
Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2016.

As diferentes faces e a trajetória das desigualdades educacionais serão objeto de um dos próximos capítulos, mas a título de ilustração, pode-se desde já perceber, para o intervalo de 2005 a 2015, a mesma tendência que encontraremos em outros indicadores educacionais: de um lado, a) o acesso ao ensino superior no Brasil aumenta quase 62%, o que é muito expressivo; b) a desigualdade racial no acesso ao ensino superior se reduziu; c) o acesso ao ensino superior dos negros ainda é muito inferior ao dos brancos.

Podemos ver ainda outra expressão da mesma desigualdade de oportunidades educacionais. Os Gráficos 7 e 8 mostram que, no Brasil de 2005, os 20% mais

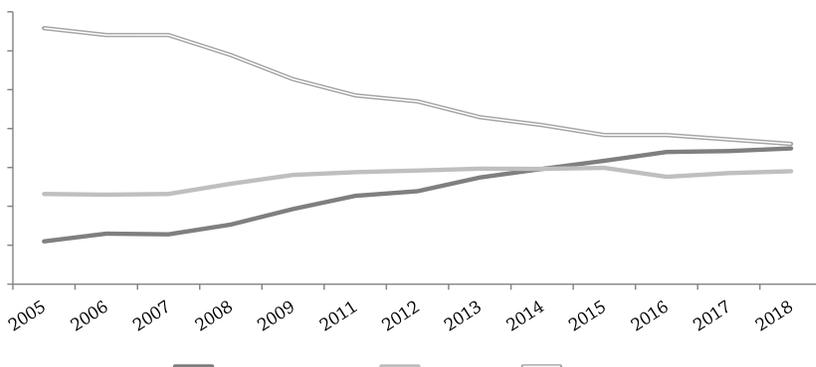
ricos da população respondiam por 52% dos universitários de instituições públicas e por 65% dos universitários das instituições privadas. Os 60% mais pobres da população, por sua vez representavam apenas cerca de 21% dos estudantes de ensino superior de instituições públicas e 11% dos universitários das instituições privadas. Ou seja, neste caso, longe de ser um instrumento de democratização de oportunidades, o ensino superior acabava se prestando a um mecanismo pelo qual aqueles que já se encontravam em posições privilegiadas transmitiam estas vantagens a seus filhos. Quando, de outro lado, se observa o ano de 2018, verifica-se

Gráfico 7 – Distribuição percentual de estudantes da rede pública no ensino superior, por quintos do rendimento mensal domiciliar *per capita* – Brasil – 2005/2018



Fonte: IBGE – PNAD 2005/2015 e PNAD Contínua 2016/2018.

Gráfico 8 – Distribuição percentual de estudantes da rede particular no ensino superior, por quintos do rendimento mensal domiciliar *per capita* – Brasil – 2005/2018



Fonte: IBGE – PNAD 2005/2015 e PNAD Contínua 2016/2018.

que houve avanços importantes e inéditos na década: os 60% mais pobres mais que dobraram sua participação entre os estudantes de ensino superior público (passaram para 44% dos estudantes) e mais que triplicaram a participação na rede privada (chegando a 34%). Aqui também há uma mensagem aparentemente ambivalente: se houve uma significativa redução da desigualdade de oportunidades educacionais, estamos ainda muito distantes de poder dizer que as oportunidades dependem basicamente do esforço e da capacidade dos indivíduos.

Neste ponto, na verdade, assenta-se em boa parte a mistificação da ideologia meritocrática em nossa sociedade: a visão que se passa é que cada um alcança uma posição – um posto de trabalho, determinado valor de salário – de acordo com as qualificações que alcançou, expressas principalmente pela educação; no entanto, como não são evidentes as desigualdades nas condições de acesso e aproveitamento das oportunidades educacionais, as realizações educacionais de cada pessoa são apresentadas e percebidas como resultantes do esforço e capacidade individual de fulano ou de beltrano, não como expressão (menos visível) das desigualdades sociais, familiares e econômicas de origem. As desigualdades são assim legitimadas: os que alcançam boas posições se julgam justos mercedores delas (daí o termo mérito), pois as enxergam como resultado de suas escolhas e de sua dedicação e os que não alcançam boas ocupações ou salários enxergam sua condição como azar ou fracasso individual, não como resultante dos mecanismos de reprodução da desigualdade. Temos assim uma sociedade de “ganhadores” e “perdedores”, na qual o *status quo* – desigual e injusto - é sempre justificado.

2.5 CONCLUSÃO: MÉRITO, DESIGUALDADE DE OPORTUNIDADES E DESIGUALDADE DE RESULTADOS

Um último ponto para a reflexão. Mostramos aqui que, como os principais pressupostos que a validade da ideologia meritocrática exige não se verificam nos fatos, ela acaba mais por cumprir um papel de justificar a injustiça e a desigualdade do que explicá-la; ou seja, funciona como um véu que nos impede de ver a realidade com nitidez, o que nos obrigaria a tomar posição frente a ela. Mas e se as oportunidades fossem iguais? Qualquer desigualdade de resultados seria aceitável? É um debate perfeitamente legítimo, no plano dos valores e das idéias, discutirmos se, existindo igualdade de oportunidades, algum nível de desigualdade de resultados não seria necessário e até mesmo justo, a fim de proporcionar uma estrutura ade-

quada de incentivos e recompensas para o empenho, dedicação, inovação e riscos dos cidadãos, dos quais se beneficiaria toda a sociedade. No plano das ideias, é uma afirmação defensável e poucos daqueles que ressaltam os efeitos desagregadores dos altos níveis de desigualdade defendem uma igualdade de resultados total, exceto talvez no plano mais profundo de uma distante utopia sobre uma sociedade totalmente assentada sobre a fraternidade, que pode nos aquecer o coração e nos motivar, mas que se sabe que não é viável no horizonte visível.

Quais e quanta desigualdade seriam aceitáveis, necessárias ou justas? Há uma ampla tradição na filosofia que se ocupa deste debate – os problemas e concepções de justiça distributiva –, sendo John Rawls, Amartya Sen, Van Parijs entre vários outros são referência neste campo. Este é um debate importante, mas no nosso momento histórico real e no nosso país real, bem distante dos fatos. Porque, como se afirmou acima, não importa o que se pense sobre estes temas, a realidade é que a ideia de que a maior parte das desigualdades econômicas e ocupacionais sejam explicadas por diferenças de capacidade e esforço – pelo mérito – é francamente desmentida pelas evidências disponíveis.

Além disso, porque no emaranhado complexo do tecido social, desigualdade de oportunidades e desigualdade de resultados não existem de maneira tão independente que nos permitisse enfrentar uma sem nos preocuparmos com a outra. O Gráfico 9, produzido para o estudo da OCDE, mostra que a mobilidade social atual depende de como era a desigualdade econômica há 25 anos. O fato é que as raízes da desigualdade de oportunidades atual encontram-se na desigualdade de resultados do passado. Em condições de forte desigualdade econômica e social, as oportunidades e os meios para alcançar melhores condições – educação, aparência, redes de contatos e relações, expectativas – também se concentram e são transmitidas para as próximas gerações.

Enfim, em países como os latino-americanos não há como promover a igualdade de oportunidades sem enfrentar a trágica desigualdade de resultados que nos assombra. Sem isto, é possível que, para os privilegiados, seja reconfortante pensar que seus privilégios não são privilégios, mas a justa recompensa por seu esforço e capacidade. Se de fato acreditam nisto, estão enganados. Se não acreditam, estão enganando a todos. O mais perigoso desta fantasia em uma sociedade tão profundamente desigual, porém, é que a contraparte necessária de alguém acreditar que realmente merece sua posição privilegiada, é difundir a ideia de que a imensa maioria de despossuídos é responsável ou merece as condições aviltantes em que vivem, em um país com tanta riqueza. Para alguns poucos a ideologia meritocrática pode até ser um conto de fadas; na verdade, porém, ela se assemelha mais a um conto do vigário.

Gráfico 9 –Índice de Gini passado versus mobilidade de ganhos intergeracional



Nota: A mobilidade dos ganhos é representada por 1 menos a elasticidade dos ganhos entre gerações dos pais com filhos.

Países: Irlanda, Estônia, Áustria, Austrália, Bélgica, Islândia, Polônia, Dinamarca, Alemanha, França, Finlândia, Coreia do Sul, Luxemburgo, Canadá, Estados Unidos, México, Noruega, Reino Unido, Chile, Portugal, Japão, Suécia, Suíça, Eslováquia, Eslovênia, Turquia, Espanha, Grécia, Nova Zelândia, Itália.

Fonte: OCDE (2018) -“A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility”.

REFERÊNCIAS

IBGE. **A Síntese dos Indicadores Sociais 2016** - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>. Acesso em: 2018.

IBGE. **A Síntese dos Indicadores Sociais 2017** - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 2018.

OECD. **A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>>. Acesso em: jun. 2020.

OECD. **Education at a Glance 2018: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>>. Acesso em: jun. 2020.

RIBEIRO, C. A. C. **Tendências da desigualdade de oportunidades no Brasil: mobilidade social e estratificação educacional**. 2017. Disponível em: <<http://repositorio>>.

ipea.gov.br/bitstream/11058/7807/1/bmt_62_tend%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Panorama Social da População Negra. *In*: SILVA, Tatiana Dias; GOES, Fernanda Lira (orgs.). **Igualdade racial no Brasil**: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes. Brasília: Ipea, 2013. p. 13 – 28. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_igualdade_racialbrasil01.pdf>. Acesso em: 2018.



O TRABALHO DESIGUAL: GÊNERO E RAÇA NO MERCADO DE TRABALHO

GLAUBER FLAVIANO SILVEIRA

*Professor e Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP).
Mestre em Economia Aplicada (UFV).*

RAIMUNDO DE SOUSA LEAL FILHO

*Professor e Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP).
Doutor em Economia pela UFMG.*

LETÍCIA AMÉDÉE PÉRET DE RESENDE

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Administração Pública pela FJP.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS

*Discente membro do Observatório das Desigualdades.
Graduado em Economia pela PUC-MG.*

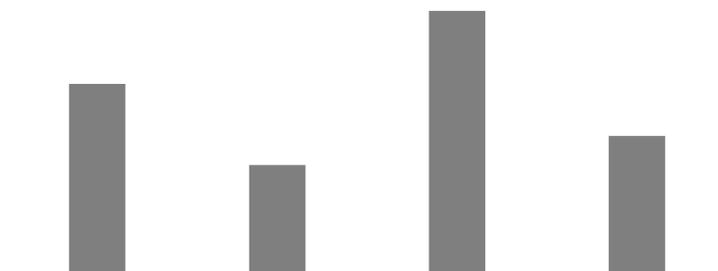
Nossa sociedade é atravessada por desigualdades de toda natureza. Nascer mulher, preta, e em uma família pobre, por exemplo, significa encontrar ao longo da vida dificuldades muito diferentes e mais severas daquelas enfrentadas por homens, brancos, e em famílias ricas. Tanto os espaços públicos quanto os privados são permeados por características que, por serem estruturais, moldam as relações entre indivíduos até hoje. Entender os mecanismos e espaços que produzem e reproduzem estas desigualdades é o objetivo deste livro.

O presente capítulo visa justamente analisar como o mercado de trabalho, mais do que refletir as desigualdades de gênero e raça, opera reproduzindo-as e intensificando-as.

Ao observar o rendimento habitual dos indivíduos, é possível notar disparidades que nos fornecem indícios da presença das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho. Há grandes variações nos rendimentos segundo sexo e cor ou raça: homens brancos são melhor remunerados que mulheres brancas (eles recebem 38,2% a mais que elas), e homens pretos ou pardos são melhor remunerados que mulheres pretas ou pardas (aqui, a diferença é de 26,6%); mulheres brancas são melhor remuneradas que mulheres pretas ou pardas (recebem 74,2% a mais), e homens brancos são melhor remunerados que homens pretos ou pardos (recebem 90,1% a mais).

As disparidades salariais perceptíveis no Gráfico 1 e na Tabela 1 podem ser explicadas de diversas maneiras. Para começarmos a entendê-las, vamos partir do início: como se dá a entrada desses grupos no mercado de trabalho e quais obstáculos cada um enfrenta?

Gráfico 1: Rendimento habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por sexo, segundo cor ou raça - 2016 - Brasil



Fonte: Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil, IBGE.

Tabela 1: Diferenças proporcionais nos rendimentos

O quanto homens brancos ganham a mais que homens pretos ou pardos?	90,1%
O quanto mulheres brancas ganham a mais que mulheres pretas ou pardas?	74,2%
O quanto homens brancos ganham a mais que mulheres pretas ou pardas?	140,7%
O quanto homens brancos ganham a mais que mulheres brancas?	38,2%
O quanto homens pretos ou pardos ganham a mais que mulheres pretas ou pardas	26,6%

Fonte: Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil, IBGE.

3.1 COMPONDO A FORÇA DE TRABALHO

O primeiro fator a ser considerado por um indivíduo ao tomar a decisão de buscar ou não emprego é sua disponibilidade. Caso o indivíduo não tenha tempo disponível, por ser responsável por outros afazeres - cuidar crianças ou de idosos, por exemplo - sua inserção na População Economicamente Ativa (PEA)¹ é comprometida.

Nesse sentido, deve ser considerada, por exemplo, a estrutura patriarcal da sociedade, refletida na divisão sexual do trabalho. Essa divisão impõe às mulheres, no âmbito doméstico, um ônus que será percebido nas outras esferas de suas vidas. Segundo Biroli (2014), a conexão entre as aspectos doméstico e não doméstico da vida é profunda, de modo que a forma de definir o papel da mulher em uma dessas esferas irá organizar suas possibilidades de vida nas outras. A responsabilidade exclusiva que recai sobre as mulheres quanto à gestão da vida doméstica produz para elas desvantagens em suas vidas privadas e públicas; elas terão, por exemplo, menos tempo e recursos para investirem em suas vidas profissionais, ficando mais dependentes de seus parceiros homens. A divisão sexual do trabalho, parte da engrenagem patriarcal da sociedade, posiciona os homens enquanto ocupantes do espaço público, ao mesmo tempo em que relega às mulheres o espaço privado, cujas tarefas não são remuneradas, protegidas ou reguladas.

Segundo a publicação do IBGE “Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil” (2018), as mulheres despendem muito mais horas semanais com afazeres domésticos e cuidados de pessoas que os homens (2016: 18,1h e 10,5h, respectivamente). De acordo com a pesquisa, negros despendem tam-

(1) A População Economicamente Ativa (PEA) é formada pelos indivíduos que estão já inseridos no mercado de trabalho, ou buscando nele se inserir.

bém mais horas que brancos (2016: 14,3h e 13,9h, respectivamente). O destaque maior, neste caso, se dá para a marca de gênero (ainda que a raça também conte), já que enquanto as mulheres negras gastaram em média, em 2016, 18,6h semanais com afazeres domésticos, as mulheres brancas gastam 17,7h semanais, uma média também muito alta. Ou seja, o fator “disponibilidade”, que impacta na busca de um sujeito por emprego, se manifesta de forma diferente entre as mulheres e os homens, e entre os brancos e os pretos e pardos.

O segundo fator que deve ser levado em conta para a inserção ou não de um sujeito na PEA é sua necessidade. Não haver outras pessoas na família com renda suficiente para cobrir os gastos habituais ou a necessidade de acréscimo na renda familiar são fatores que influenciam os indivíduos a comporem a PEA. Deve-se considerar, novamente, a desigual divisão sexual do trabalho. Os homens são os primeiros na família a serem visto como provedores financeiros, de tal forma que a necessidade de entrar para a força de trabalho para buscar provento é posta sobre eles, em geral, antes de ser colocada sobre as mulheres, o que, inclusive se relaciona com o abandono precoce da escola por parte de adolescentes e jovens do sexo masculino, enquanto casamento, gravidez e maternidade impactam mais as jovens.

Caso esses dois fatores levem à decisão de entrar para o mercado de trabalho, para que um indivíduo seja considerado integrante da PEA ele deve estar dentro a parcela da população que está ocupada ou à procura de emprego.

A Taxa de Participação na força de trabalho, por ser a razão da PEA em relação à População em Idade Ativa (PIA), nos fornece informações que nos ajudam a compreender como se dá a participação de mulheres, homens, brancos, pretos e pardos, na força de trabalho disponível - estejam esses indivíduos empregados ou não.

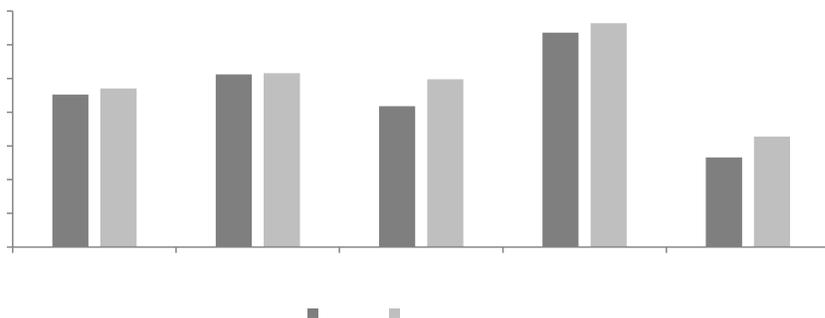
A partir da leitura do Gráfico 2 verifica-se uma menor participação das mulheres na força de trabalho se comparada à participação dos homens, ou seja, os homens estão compondo a força de trabalho (empregados ou não) mais do que as mulheres. Nota-se que quase metade das mulheres em idade ativa não estão ocupadas ou na busca por empregos, o que pode ser explicado, em partes, pelos efeitos da divisão sexual do trabalho sobre a disponibilidade e sobre a necessidade subjetiva desse grupo social.

Em se tratando de cor, verifica-se menor participação dos brancos na força de trabalho se comparada à participação dos pretos, isto é, os pretos compõem a força de trabalho (empregados ou não) mais do que os brancos. Quanto aos pardos, essa relação varia de acordo com a região em análise: se observado todo o território nacional, nota-se menor participação dos pardos em comparação aos brancos, porém, se analisado apenas o estado de Minas Gerais, essa relação se inverte.

Uma vez que os indivíduos optam por buscar emprego, passando a compor a PEA e a participar da força de trabalho, o mercado os absorve de formas distintas. Para melhor compreender essa desigualdade na absorção dos trabalhadores pelo mercado, faz-se necessário analisar a taxa de desocupação (razão entre desempregados e a População Economicamente Ativa):

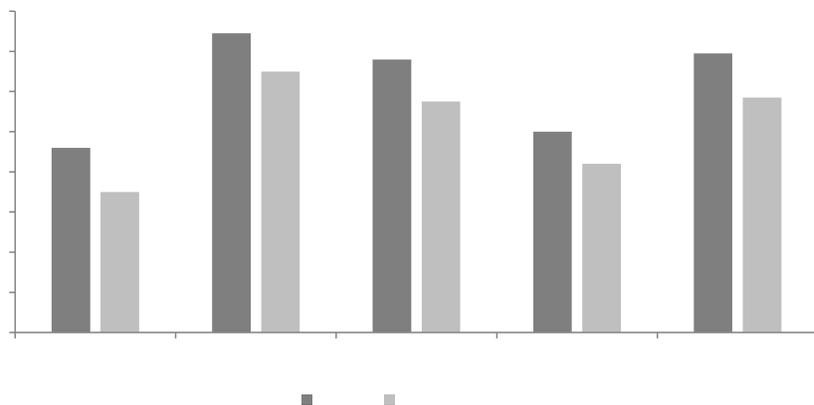
Constata-se, no Gráfico 3, a menor absorção das mulheres pelo mercado de trabalho em comparação à dos homens, ou seja, uma vez que as mulheres optam por entrar no mercado de trabalho e realizam esforços na busca de empregos, elas encontram mais portas fechadas que os homens.

Gráfico 2: Taxa de participação na força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor ou raça (%) – 3º trimestre/2019



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Gráfico 3: Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor ou raça (%) – 3º trimestre/2019



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

O machismo no mercado de trabalho é constatado também quando se observa como são ocupados os cargos gerenciais no país. Segundo a publicação “Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil” do IBGE (2018), no ano de 2016, os homens ocupavam 60,9% dos cargos gerenciais no país, enquanto as mulheres ocupavam apenas 39,1%. Já de acordo com o estudo “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”, realizado pelo Ipea em parceria com outras instituições, em 2015 a média de anos de estudo das mulheres com 15 anos ou mais de idade é de 8,4 anos, enquanto a dos homens é de 8 anos. Ou seja, dizer que as mulheres não ocupam tantos postos gerenciais no país quanto os homens por conta de sua menor qualificação não se justifica, já que de forma geral são mais escolarizadas do que os homens.

A situação com os pretos e pardos chama a atenção. O Gráfico 2 constatou maior participação dos pretos na força de trabalho se comparado aos brancos, e dos pardos no caso de Minas Gerais. Entretanto, o Gráfico 3 indica que os negros - pretos e pardos - têm maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, com a situação ainda pior, novamente, para os pretos. A maior facilidade que a população branca tem para encontrar empregos pode ser um indicativo de manifestação do racismo no mercado de trabalho brasileiro.

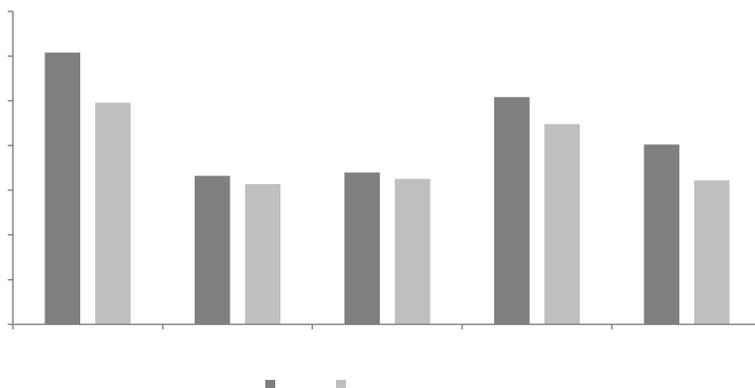
3.2 ENTROU NO MERCADO DE TRABALHO, E AGORA?

Após analisar as desigualdades que se colocam aos indivíduos que os levam a compor ou não a força de trabalho, vimos que as desigualdades de gênero e raça se expressam também na forma como o mercado de trabalho absorve sua mão de obra. Ultrapassadas essas adversidades pelas mulheres e pelos negros, como se comporta o mercado em termos de reconhecimento financeiro desses grupos sociais?

Conforme explicitado no Gráfico 1, os rendimentos mensais dos trabalhadores variam muito segundo sexo, cor ou raça. Destacando as interseções entre esses dois fatores, mulheres negras são as mais prejudicadas quando se trata de remuneração do trabalho, enquanto os homens brancos são os mais valorizados.

O Gráfico 4 nos permite visualizar as diferenças de remuneração segundo sexo e cor ou raça separadamente, nos fornecendo também informações relativas ao estado de Minas Gerais:

Gráfico 4: Rendimento médio real de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, segundo sexo e cor ou raça – 3º trimestre de 2019:



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Tabela 2: Diferenças nos rendimentos

O quanto homens ganham a mais que mulheres no Brasil?	26,5%
O quanto homens ganham a mais que mulheres em MG?	39,2%
O quanto brancos ganham a mais que pretos no Brasil?	82,9%
O quanto brancos ganham a mais que pretos em MG?	57,9%
O quanto brancos ganham a mais que pardos no Brasil?	79%
O quanto brancos ganham a mais que pardos em MG?	52,4%

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Ainda que em Minas Gerais os rendimentos de todos os trabalhos se mostrem, para todos os grupos, mais baixos que a média nacional, a diferença de rendimentos entre mulheres e homens no estado é maior que no restante do país. Enquanto no Brasil homens recebem 26,5% a mais que as mulheres, em Minas Gerais esse número sobe para 39,2%.

Quando se olha para os rendimentos segundo cor ou raça, as diferenças salariais se tornam ainda mais alarmantes. No Brasil, os brancos recebem em média 82,9% a mais que os pretos e 79% a mais que os pardos. Em Minas Gerais, essa discrepância é menor, todavia, é ainda bastante significativa: os brancos recebem 57,9% a mais que os pretos e 52,4% a mais que os pardos.

Tais desigualdades de rendimento refletem-se na pirâmide salarial do país e do estado de Minas Gerais. Os cidadãos que figuram entre os 10% com maiores

rendimentos recebem, no Brasil, 12,5 vezes que os cidadãos que figuram entre os 40% com menores rendimentos.

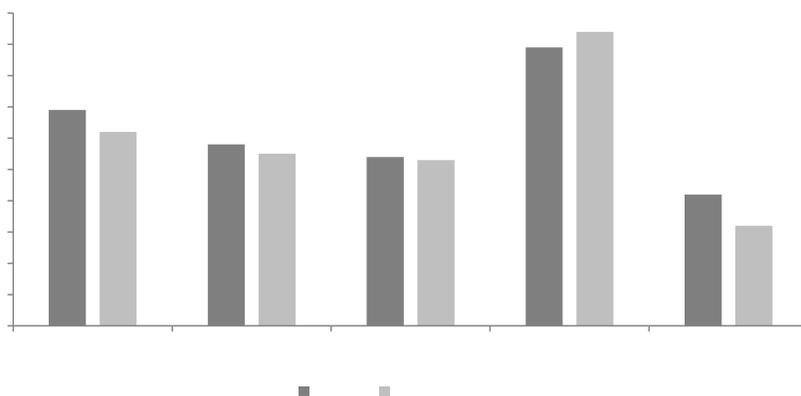
Na tentativa de compreender de onde vem essa diferença salarial, vale observar a média de horas semanalmente trabalhadas pelos indivíduos pertencentes a cada um dos grupos em estudo:

Entretanto, um parênteses deve ser feito: os números apresentados no Gráfico 5 desconsideram os trabalhos com afazeres domésticos, o que dá a impressão que as mulheres têm mais tempo livre que os homens. Se somadas as horas despendidas com afazeres domésticos, já citadas no início do presente capítulo, às outras horas de trabalho, temos que as mulheres, independente da cor ou raça, trabalham efetivamente mais horas que os homens. É a chamada dupla jornada de trabalho feminina.

Apesar disso, pelo fato de os afazeres domésticos não serem remunerados, iremos nos ater aos dados considerados no Gráfico 5 para tentar explicar as diferenças nos rendimentos. De acordo com o exposto neste gráfico, os homens trabalham, no Brasil, em média 4,7 horas/semana a mais que as mulheres. A população branca, 1,1 horas/semana a mais que a preta e 1,5 horas/semana a mais que a parda.

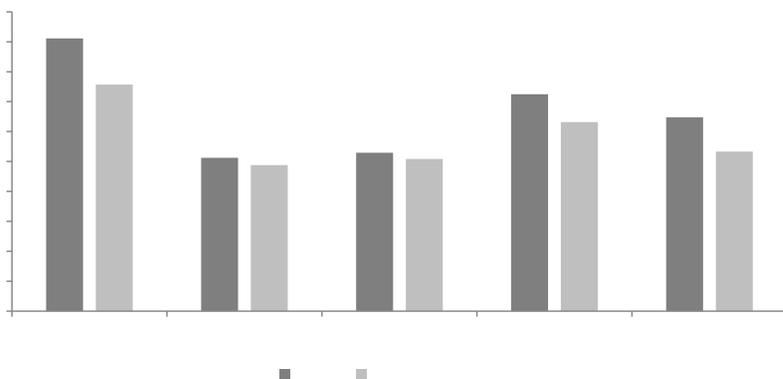
Ao observar esses números isoladamente, poder-se-ia imaginar estar neles explicada a diferença entre os rendimentos dos grupos em estudo. O raciocínio seguiria a aparência: homens trabalham, em média, mais horas que mulheres, e brancos, mais horas que pretos e pardos e estaria aí a chave do enigma. Não é o caso; não se trata de mais trabalho e, menos ainda de mais esforço.

Gráfico 5: Média de horas habitualmente trabalhadas por semana, em todos os trabalhos, das pessoas de 14 anos ou mais de idade por sexo e raça – 3º trimestre de 2019:



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Gráfico 6: Rendimento médio por hora trabalhada, habitualmente recebido, em todos os trabalhos de 14 ou mais de idade, por sexo e/ou raça- 3º trimestre de 2019



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral.

De fato, ainda que nos ativésemos somente a esses números, já encontraríamos marcas da desigualdade racial presente no mercado de trabalho brasileiro: a diferença de rendimentos segundo cor ou raça é enorme, enquanto a diferença nas horas trabalhadas é relativamente pequena.

Iremos mais além na análise. Se todos os indivíduos trabalhassem o mesmo número de horas semanais, os rendimentos se igualariam?

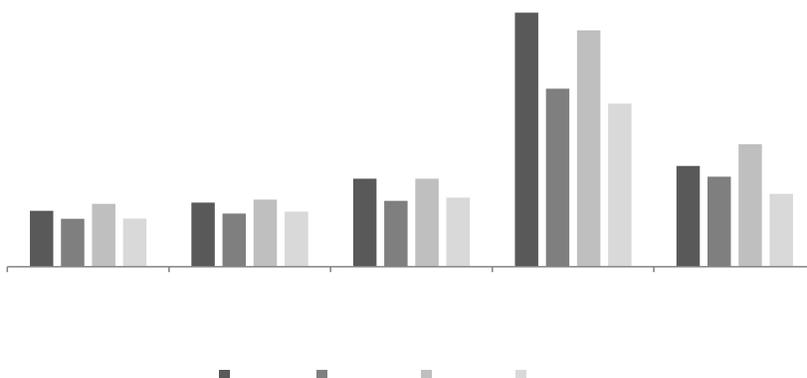
Ao analisar o rendimento médio por hora trabalhada nota-se que, no Brasil, os homens recebem, por hora, R\$1,55 a mais que as mulheres— ou seja, 11,9% a mais. A população branca recebe R\$7,97 a mais que a população preta – 77,7% a mais —e R\$7,64 a mais que a parda – 72,1%. Sendo assim, ainda que todos trabalhassem o mesmo número de horas, os rendimentos seriam distintos.

Nota-se que os homens brancos são quem tem acesso aos melhores empregos, com jornadas de trabalho mais longas e melhores salários. Temos, portanto, os diferentes mecanismos operando aqui: mais trabalho doméstico para as mulheres produzindo menor disponibilidade; os dois interagindo com o acesso aos trabalhos e a discriminação racial e por gênero agravando ainda mais as desigualdades.

Outra evidência de que o mercado de trabalho reproduz e intensifica as desigualdades de gênero e de raça presentes na sociedade, é que elas se manifestam nos rendimentos do trabalho de indivíduos com níveis de instrução similares.

A partir da leitura do Gráfico 7, é possível afirmar que as diferenças de remuneração média por hora trabalhada não se justificam pelo nível de instrução. Com o mesmo nível de ensino, mulheres e homens, brancos e pretos e pardos, recebem salários distintos.

Gráfico 7: Rendimento-hora médio real habitual do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas, por nível de instrução, segundo sexo e cor ou raça – Brasil - 2018



Fonte: IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2019

Tabela 3: Diferenças nos rendimentos

O quanto homens sem instrução e ensino fundamental incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que mulheres com esse mesmo nível de instrução?	18,2%	O quanto brancos sem instrução e ensino fundamental incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que negros com esse mesmo nível de instrução?	29,9%
O quanto homens com ensino fundamental completo ou equivalente e médio incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que mulheres com esse mesmo nível de instrução?	20,7%	O quanto brancos com ensino fundamental completo ou equivalente e médio incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que negros com esse mesmo nível de instrução?	21,8%
O quanto homens com ensino médio completo ou equivalente e superior incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que mulheres com esse mesmo nível de instrução?	33,9%	O quanto brancos com ensino médio completo ou equivalente e superior incompleto ou equivalente ganham, por hora, a mais que negros com esse mesmo nível de instrução?	27,4%
O quanto homens com ensino superior completo ou mais ganham, por hora, a mais que mulheres com esse mesmo nível de instrução?	42,8%	O quanto brancos com ensino superior completo ou mais ganham, por hora, a mais que negros com esse mesmo nível de instrução?	45%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2019

O que o conjunto dos argumentos e dados expostos aqui revela é que a ideia de que o mercado de trabalho não intensificaria as desigualdades de gênero e raça, apenas as revelaria, vai por água abaixo. A divisão sexual do trabalho dificulta a inserção das mulheres na força de trabalho. As já inseridas encontram maiores dificuldades para serem absorvidas pelo mercado de trabalho do que os homens. Superadas as barreiras de entrada na força de trabalho e de absorção pelo mercado, as mulheres se deparam com rendimentos inferiores aos dos seus colegas homens, ainda que trabalhem o mesmo número de horas e que tenham o mesmo nível de instrução que eles. As barreiras para absorção da força de trabalho pelo mercado também estão mais presentes para a população preta e parda do que para a população branca. Os pretos e pardos são pior remunerados que os brancos, sendo as mulheres pretas as mais prejudicadas, acumulando com elas os efeitos das discriminações de gênero e raça.

REFERÊNCIAS

IBGE. **A Síntese dos Indicadores Sociais 2017** - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>> Acesso em: 2018.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais 2019** - Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>> Acesso em: 2020.

_____. **Estatísticas de Gênero** - Indicadores sociais das mulheres no Brasil, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Acesso em: 2020.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral** (PNAD Contínua) 2018. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadct/brasil>>. Acesso em: 2018.

IPEA, ONU, SPM e SEPPPIR. **Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça** – 4ª Edição. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12893> Acesso em: 2018.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**: uma introdução. 1. Ed. - São Paulo: Boitempo, 2014.

4

QUE VIDAS IMPORTAM? VIOLÊNCIA, REPRESSÃO E ENCARCERAMENTO EM UMA SOCIEDADE DESIGUAL

LETICIA GODINHO DE SOUZA

*Professora e Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP).
Doutora em Ciência Política pela UFMG.*

LUÍSA FILIZZOLA COSTA LIMA

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Direito pela UFMG e graduanda em Administra-
ção Pública pela Fundação João Pinheiro.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS

*Discente membro do Observatório das Desigualdades.
Graduado em Economia pela PUC-MG.*

A temática da violência e da segurança pública constitui um foco importante do debate social contemporâneo e a demanda pelo seu enfrentamento vai ganhando destaque na agenda pública. Contudo, em um campo em que a insegurança e a desconfiança são ingredientes constantes, as respostas tendem a ser reativas e emocionais e apontam para o aumento da repressão policial, do recrudescimento penal e do encarceramento e da flexibilização da posse e porte de armas como meios de defesa pessoal dos cidadãos. No entanto, como sempre acontece, o medo e a raiva são péssimos conselheiros e é preciso que a razão e reflexão informada guiem nossas escolhas e orientem o debate público.

Nesse contexto, o presente capítulo pretende dar sua contribuição abordando a segurança pública no cenário nacional e sua relação com a desigualdade, em dois sentidos. Primeiro, retomamos um ponto já tratado no primeiro capítulo, que pode ser sumarizado na seguinte afirmação: no mundo contemporâneo, sociedades muito desiguais serão sempre sociedades violentas e repressivas; ou seja construir uma sociedade de paz é construir uma sociedade socialmente equitativa. Não há paz sem justiça, exceto a paz dos cemitérios. Segundo, a violência não se distribui aleatoriamente na sociedade; suas vítimas têm cor, têm classe. Do mesmo modo, a abordagem exclusivamente repressiva e punitiva do enfrentamento à violência não têm apenas problemas de eficácia, mas também têm alvos preferenciais: atingem seletivamente as populações mais vulneráveis.

O debate sobre estes temas são desproporcionalmente influenciados pelos casos notórios e também pelas variações conjunturais na incidência de crimes ou na sua repressão. É natural que seja assim, dada a gravidade do tema, sua presença no dia a dia e as paixões e medo que desperta. Por exemplo, apesar de serem dados preliminares, há indicações de que nos últimos 15 meses tenha ocorrido uma redução na ocorrência de vários crimes. Redução esta concentrada nos estados do nordeste, que por sua vez haviam assistido, em período anterior, a uma elevação da criminalidade. Muitos pesquisadores buscam, com razão, entender este declínio, suas causas e se esta chega a se configurar uma tendência ou apenas uma flutuação. Ao mesmo tempo, há uma disputa política e ideológica em torno destes resultados, o que também é normal.

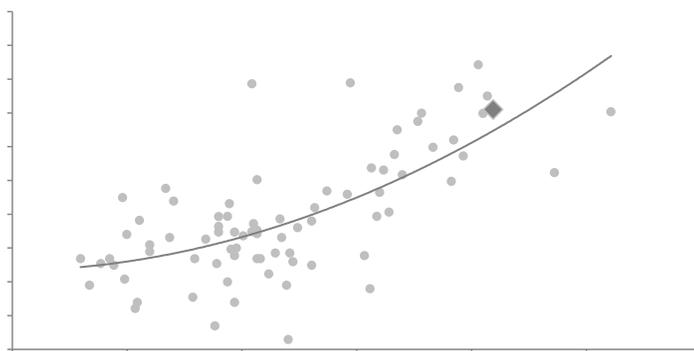
No entanto, o objetivo deste capítulo é distinto: busca-se entender as relações mais estruturais e permanentes entre desigualdade, violência e opções de políticas públicas. Assim, as evidências aqui discutidas lidarão com perguntas fundamentais: será que uma atuação policial mais repressiva e violenta colabora para a diminuição do número de homicídios? Será que as características pessoais de um cidadão, como cor de pele, sexo e idade, e sociais, como o local onde ele mora, aumentam suas chances de ser vítima de homicídio? A flexibilização das normas sobre a posse e o porte de armas de fogo aumenta ou diminui a violência no país?

Será que o Brasil é realmente o país da impunidade? O sistema penal no Brasil reflete e/ou reforça as desigualdades sociais já existentes? Boa leitura e bom debate.

4.1 UMA SOCIEDADE DESIGUAL É UMA SOCIEDADE VIOLENTA

Conforme já apontamos no primeiro capítulo, altos níveis de desigualdade provocam nos indivíduos sentimentos de domínio e de subordinação, de modo que o outro é visto como um rival ou até mesmo como uma ameaça, resultando em uma sociedade em que a desconfiança e o medo permeiam as relações interpessoais. Assim, naquela oportunidade, demonstramos que os índices de violência tendem a ser maiores em sociedade muito desiguais. Esta relação – a desigualdade social e econômica como o principal ou um dos principais determinantes, no longo prazo, do grau de violência e das taxas de homicídio de um país é um ponto consensual na literatura especializada¹. O Gráfico 1 ilustra esse cenário, ao mostrar a relação entre a taxa de homicídios cometidos com armas de fogo e o Índice de Gini (que mede o grau de desigualdade de renda): ao compararmos vários países, pode-se perceber que à medida que a desigualdade aumenta, a taxa de homicídios por arma de fogo também se eleva bastante.

Gráfico 1: Desigualdade de renda x homicídios por armas de fogo



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Banco Mundial, 2015.

(1) As referências bibliográficas encontram-se no final deste capítulo.

Em um exercício simples, pudemos nós mesmos identificar o que o conjunto de estudos na área já aponta. Se levarmos em conta o PIB *per capita* (que indica o tamanho da economia ou a riqueza de um país), o Índice de Gini (que mede a desigualdade) e o número de armas de fogo por habitante em um país, verifica-se que essas três variáveis explicam mais de 50% nas alterações da taxa de mortes por armas de fogo. Dessa forma, quanto maior a desigualdade de renda e o número de armas e quanto menor o PIB *per capita*, maior é a taxa de homicídios por armas de fogo em um país. Porém, cabem dois destaques aqui. Primeiro, entre essas três variáveis, a que possui o maior peso na explicação da ocorrência das mortes é o Índice de Gini. Logo, mesmo que diferentes países apresentem o mesmo PIB *per capita*, a desigualdade de renda entre os seus cidadãos continuará exercendo forte influência no número de homicídios. Segundo, e este é também o que apontam as evidências internacionais disponíveis, armar a população não apenas não é solução para o alto grau de violência como também tende a agravar a incidência de mortes.

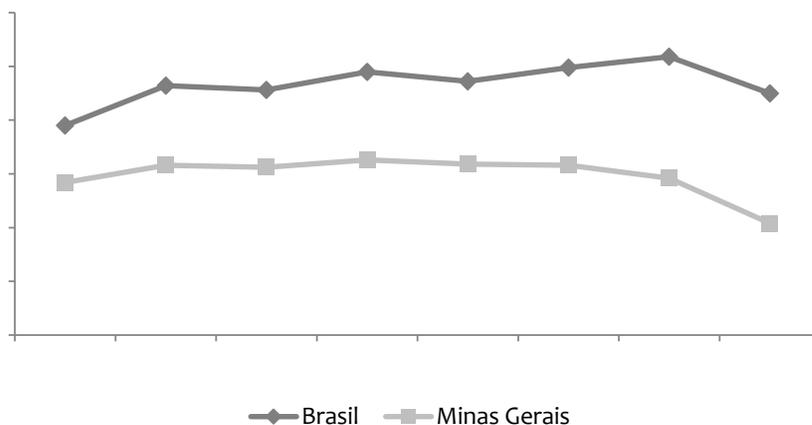
Diante desse contexto e considerando a elevada disparidade de renda presente no Brasil, analisaremos como a violência, exposta em sua face mais grave nos crimes contra a vida, vem se manifestando no país e como esta aprofunda e reproduz as diversas desigualdades aqui presentes.

4.2 A FACE DA VIOLÊNCIA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

A quantidade de homicídios registrada no Brasil aponta para uma alarmante naturalização desse fenômeno. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, elaborado com base em informações das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social, em 2018 houve 57.358 mortes violentas intencionais² no Brasil, o que equivale a uma taxa de aproximadamente 27,5 mortes para cada cem mil habitantes. Se compararmos ao cenário nacional, Minas Gerais apresenta números um pouco menos graves, ainda que muito elevados, de 15,4 a cada 100 mil habitantes em 2018, como é possível verificar no Gráfico 2. Ainda, enquanto Minas Gerais apresentou queda de 19,8% na taxa de homicídios entre os anos de 2011 e 2018, o Brasil apresentou aumento de 12,1%.

(2) A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora.

Gráfico 2: Taxa de Mortes Violentas Intencionais por 100 mil habitantes, Brasil e Minas Gerais – 2011/2018



Fonte: Elaboração própria do gráfico, a partir de dados das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Embora tenha havido uma redução no número de mortes violentas entre 2017 e 2018, o Brasil ainda figura como o país com o maior número absoluto de homicídios do mundo. A partir do Gráfico 3, que mostra a taxa de homicídios em diferentes países selecionados, é possível termos uma dimensão da gravidade do cenário brasileiro.

Pode-se afirmar que, de forma geral, a América Latina é um continente comparativamente violento (porque muito desigual, conforme demonstramos). Mas, mesmo em relação aos demais países latino-americanos, o Brasil se destaca com a segunda maior taxa de homicídio da América do Sul, atrás apenas da Venezuela, conforme mostra o Gráfico 4. É possível ainda observar que, embora os números nacionais se aproximem daqueles de países como a Colômbia, nossa trajetória histórica se mostra bastante distinta: enquanto o Brasil apresenta um constante crescimento, o país vizinho apresentou queda expressiva de mais de 35% entre os anos analisados, demonstrando que escolhas de políticas públicas como a modernização das forças policiais e investimentos na infraestrutura de espaços públicos marginalizados podem mudar os números da violência de um país.

Demonstrada a magnitude do número de mortes por violência no Brasil, analisaremos que características tornam um cidadão mais vulnerável a ser vítima desse crime, ou seja, como as diversas desigualdades se refletem naqueles que morrem por homicídio no país.

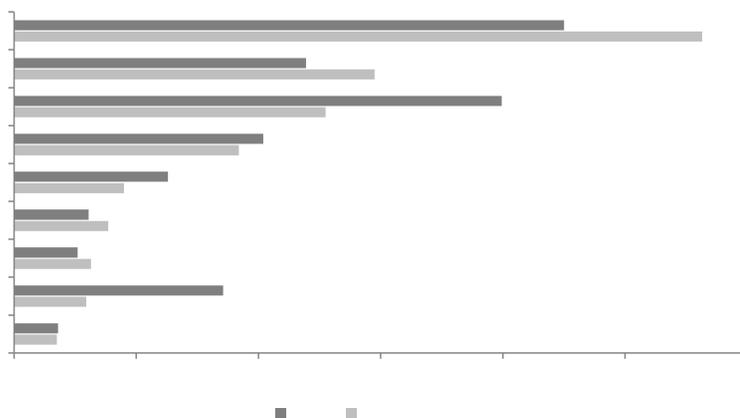
Em relação à faixa etária das vítimas, dados do Atlas da Violência 2019 indicam que jovens entre 15 e 29 anos, em sua maioria homens, são os que mais

Gráfico 3: Taxa de homicídios nos países - 2017



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Banco Mundial.

Gráfico 4: Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em países da América Latina



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da United Nations Office on Drugs and Crime.

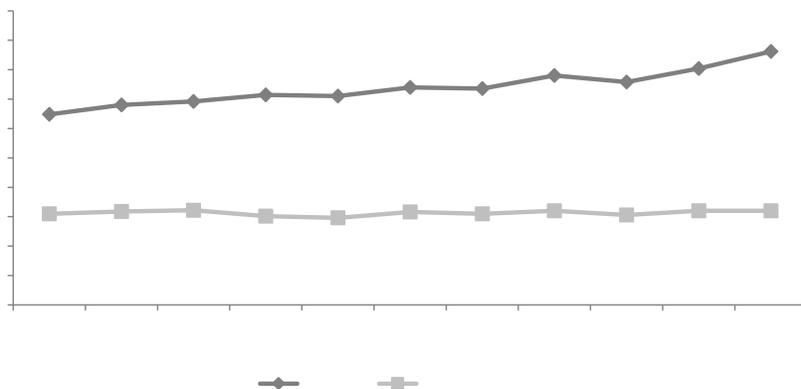
perdem suas vidas em decorrência de crimes violentos. Em 2017, foram contabilizadas 35.783 vítimas, o que representa um aumento de 6,7% em relação ao número registrado em 2016 e uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens no país, taxa recorde nos últimos dez anos. O estudo aponta que os homicídios foram a causa de 51,8% dos óbitos de jovens de 15 a 19 anos; de 49,4% para pessoas de 20 a 24; e de 38,6% das mortes de jovens de 25 a 29 anos; tal quadro faz dos homicídios a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017.

Mais do que isto, a elevada concentração de homicídios entre os negros denuncia a face mais brutal da desigualdade racial presente no Brasil. O Atlas da Violência de 2019 mostra que, em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros, sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Ou seja, proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos. Ainda, conforme é possível visualizar no Gráfico 5, no período entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios de negros cresceu 33,1%, enquanto a de não negros apresentou um pequeno crescimento de apenas 3,3%.

Em relação ao cenário nacional, Minas Gerais apresenta estatísticas um pouco mais positivas, embora também elevadas. Assim, enquanto no ano de 2017 o Brasil apresentou taxa de homicídios de jovens por grupo de 100 mil de 69,9, Minas Gerais apresentou taxa de 44,2, sendo esta a 6ª menor entre as unidades da federação, atrás apenas do Distrito Federal, Piauí, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Ainda, o estado apresentou queda da taxa de homicídios se compararmos os anos de 2017 e 2016: em relação aos negros, a taxa caiu de 27,2

para 25,1 (redução de 7,6%), enquanto entre os não negros a taxa passou de 13,6 para 12,8 (redução de 5,9%).

Gráfico 5: Taxa de mortalidade por homicídio em razão de 100 mil habitantes na proporção de negros e não negros



Fonte: Elaboração própria do gráfico, com base em dados do IBGE - Diretoria de Pesquisas/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM, publicados no Atlas da Violência 2019.

Portanto, resta delimitado o retrato das principais vítimas de homicídio no Brasil: trata-se majoritariamente de homens, jovens e negros. Nesse contexto, os números da violência refletem a discriminação racial histórica aqui presente e configuram, além de uma tragédia social, uma tragédia econômica, com a diminuição da população economicamente ativa, causando impactos na geração de renda tanto no âmbito familiar quanto no próprio país.

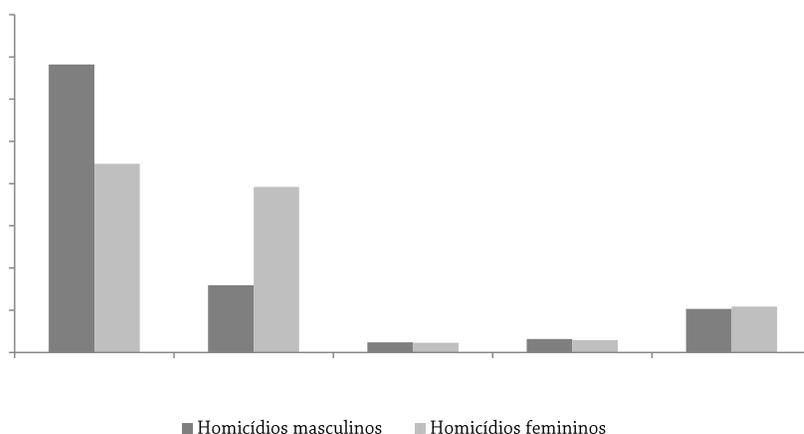
No que diz respeito à violência letal contra as mulheres, em 2017, 4.936 mulheres foram assassinadas no país, o que representa uma taxa de 4,7 homicídios para cada 100 mil brasileiras e um aumento de 20,7% entre os anos de 2007 e 2017. Novamente, a taxa de homicídios é maior entre as mulheres negras (5,6) que entre as não negras (3,2), sendo a diferença de 75%. Em relação aos dez anos da série, a taxa de homicídios para cada 100 mil mulheres negras aumentou 29,9%, enquanto que entre as não negras houve aumento de apenas 4,5% (Atlas da Violência, 2019).

Mais uma vez, Minas Gerais apresenta cenário mais favorável se comparado ao do Brasil. Assim, em 2007, a taxa de homicídios era de 4 mortes para cada 100 mil mulheres e, dez anos depois, essa taxa apresentou redução de 9,3%, passando para 3,7. Em relação aos grupos de raça/cor, encontramos uma redução um pouco maior para as mulheres negras, em Minas Gerais, de 13,3%. Em 2007, a taxa

era de 4,7 homicídios para cada 100 mil mulheres negras, e chegou a 4,1 em 2017. Embora a taxa continue maior do que a encontrada para as mulheres não negras (2,7), ela diverge do incremento de 29,9% nas taxas de homicídios de mulheres negras no Brasil como um todo observado entre 2007 e 2017.

Nesse contexto, o Gráfico 6 aponta para uma diferença entre os homicídios de mulheres e homens no Brasil: o local da morte. Assim, a maioria das vítimas do sexo masculino morre em vias públicas (68,2%), com menor peso para o número de mortes em casa (15,9%). Por sua vez, entre as mulheres, ainda que consideremos que 44,7% dos homicídios ocorrem na rua, o domicílio da vítima se torna um local relevante, com 39,2% das ocorrências. Isso aponta para a morte de mulheres por pessoas de sua convivência diária, como pais, companheiros e outros conhecidos, demonstrando o papel social de subordinação e opressão ocupado pela mulher no Brasil.

Gráfico 6: Local da agressão (%) por sexo. Brasil.



Fonte: Produzido com base no empilhamento dos microdados entre 2007 e 2017, do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Nota: Com dados preliminares para o ano de 2017. O percentual de casos com local ignorado quantos aos homicídios de homens e mulheres foi de 31,9% e 43,3%, respectivamente. Dados publicados no Atlas da Violência 2019. Elaboração própria do gráfico.

4.3 REPRESSÃO, SELETIVIDADE E DESIGUALDADE NA AÇÃO POLICIAL E NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Contudo, a violência não apenas reflete as desigualdades sociais aqui presentes, mas também conta com mecanismos de atuação do Estado que as produzem e as reforçam. Assim, analisaremos a atuação policial e, posteriormente, as políticas prisionais adotadas no Brasil, que se inclinam sistematicamente contra os mais vulneráveis.

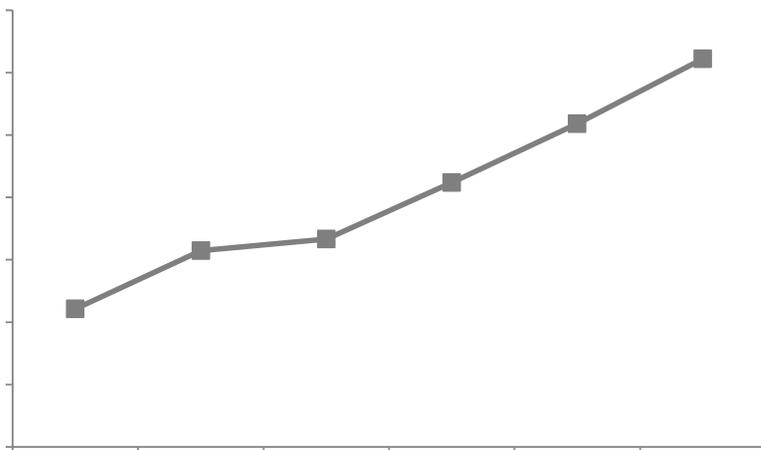
Conforme exposto no Gráfico 7, o número de mortos em decorrência de intervenções policiais (em serviço e fora de serviço) vem crescendo e chegou a 6.220 vítimas no ano de 2018, o que corresponde a 11 % de todas as mortes violentas intencionais no país (no ano de 2017, a proporção era de 8,6%). Por sua vez, o Gráfico 8 mostra a diminuição do número de policiais mortos em conflito e fora deles, contabilizando um total de 343 vítimas. Nesse contexto, a gravidade dos números no Brasil é evidenciada quando os comparamos com outros países, como os Estados Unidos, que registrou, no ano de 20017, 429 mortes decorrentes da atuação de policial e 46 policiais mortos em serviço, segundo levantamento realizado pelo FBI.

O estado de Minas Gerais apresentou crescimento na proporção do número de mortos em decorrência de atuação policial em relação ao total do número de mortes violentas intencionais, de modo que, no ano de 2017, 4% das mortes violentas eram causadas por intervenções policiais (166 vítimas), passando para 4,6% no ano de 2018 (151 vítimas). Já o número de policiais mortos apresentou um decréscimo de 13 para 8 vítimas.

Assim, os dados apontam para uma atuação mais repressiva das polícias no Brasil, que pode ser explicada por uma gama complexa de fatores, entre eles a deficiência na investigação de crimes cometidos por policiais, más condições de trabalho, estresse decorrente dos perigos da profissão e falta de estrutura e de treinamento adequado em muitos estados. Além disso, a política de guerra às drogas incentiva a truculência policial, que conta ainda com o respaldo de considerável parcela da população, que vislumbra na máxima de que “bandido bom é bandido morto” a solução para a criminalidade no Brasil.

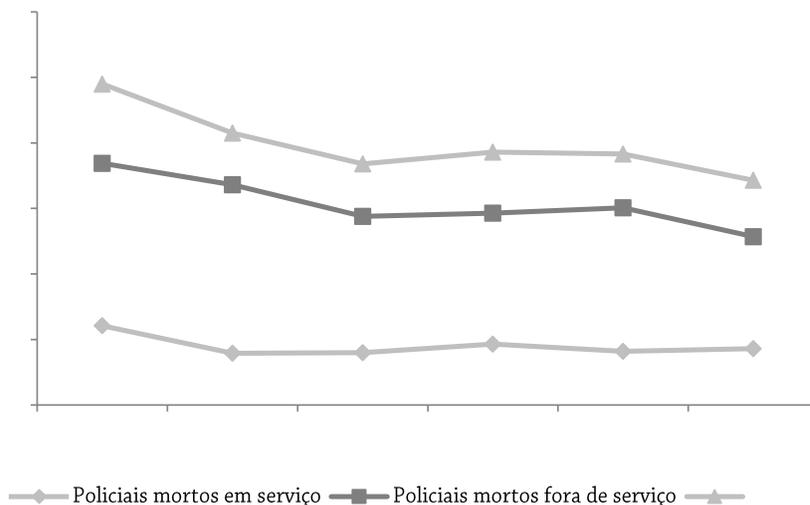
Mas o recrudescimento da repressão policial não é aleatório; ela tem alvos preferenciais: os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, que analisou os registros policiais e das Secretarias estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social entre 2017 e 2018, apontam que 76,2% das vítimas são negras.

Gráfico 7: Mortes em decorrência de intervenções policiais (em serviço e fora de serviço) Brasil.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública dos anos de 2014 a 2019.

Gráfico 8: Policiais civis e militares vítimas de homicídio, em serviço e fora de serviço



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; MJSP; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Elaboração: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.

Outro ponto importante revelador das desigualdades e refletido nos índices de homicídios é a diferença da ocorrência do crime na cidade formal e nas favelas, espaços marcados por profunda disparidade no acesso a serviços públicos como saúde, transporte, educação e segurança. Segundo estudo acerca da mortalidade por homicídios em áreas vulneráveis de Belo Horizonte, realizado por Maria Angélica De Salles Dias (2019), entre os anos de 2002 e 2012 a taxa média de homicídios na cidade formal foi de 25,9 por 100 mil habitantes, enquanto nas vilas a taxa alcançou o número de 161,9 por 100 mil habitantes, sendo cerca de 6 vezes maior.

Dessa forma, infere-se que, em um país marcado pela intensa desigualdade social como o Brasil, a visão das diferentes classes sociais acerca de determinada área de atuação estatal, a exemplo da segurança pública, pode se tornar oposta: enquanto a parcela mais rica da população se baseia na ideia de proteção do Estado contra os agressores, para a camada mais excluída recaio próprio foco de suspeitas e atuações policiais. Assim, o fato do cidadão viver em uma favela, ser negro ou pobre acaba por ser determinante para a definição de ser alvo da proteção ou da suspeita estatal.

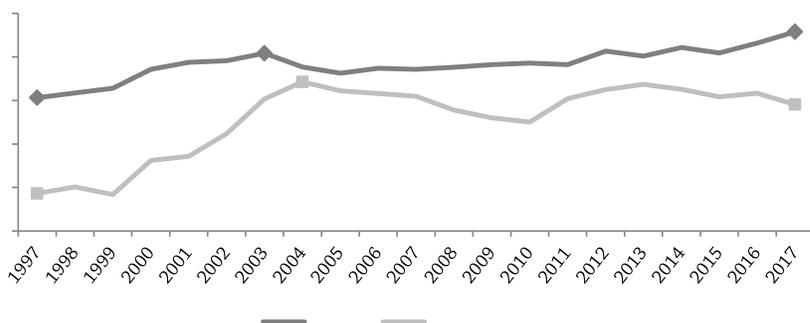
Outra questão relevante quando tratamos da violência no país é a que diz respeito ao número de homicídios por arma de fogo. Assim, em tempos em que o debate público sobre a flexibilização da posse de armas está em destaque, a análise de dados acerca da relação entre número de armas e homicídios torna-se fundamental.

O Gráfico 9 nos mostra a evolução da taxa de homicídios por armas de fogo no Brasil e em Minas Gerais entre os anos de 1997 e 2017. Observa-se um crescimento acentuado da taxa entre 1997 e 2003, com queda após esse ano no cenário nacional, sendo que em Minas Gerais a queda se inicia em 2004. O período coincide com a aprovação do Estatuto do Desarmamento (ED), que restringiu o acesso e o uso de arma de fogo pela população, aumentou a pena de prisão para posse e porte ilegal de armas, além de ter sido acompanhado por uma campanha para devolução voluntária de armas, gerando como resultado um maior controle nas taxas de homicídio por armas de fogo. Segundo o Atlas da Violência 2019, nos 14 anos após o ED, entre 2003 e 2017, o crescimento médio anual da taxa de homicídios por arma de fogo no país foi de 0,85%, enquanto nos 14 anos antes do ED a taxa média anual havia sido de 5,44%, ou mais de seis vezes maior.

Analisando um cenário contrafactual no Brasil, o Ipea divulgou Nota Técnica acerca dos dados do Atlas da Violência 2016, em que conclui que, caso o Estatuto do Desarmamento não tivesse sido sancionado em 2003, em média, entre 2011 e 2013 haveria pelo menos 77.889 homicídios no Brasil, ou seja, 41% a mais em relação ao observado (55.113 mortes). Portanto, embora considerada a complexidade da questão e os inúmeros fatores que impulsionam a violência letal no país, como a profunda desigualdade econômica e social, a inoperância do sistema de segurança pública, a grande presença de mercados ilícitos e facções criminosas e o grande número de

armas de fogo ilegalmente espalhadas pelo Brasil afora, o estudo demonstra que, se não fosse essa legislação que impôs um controle responsável das armas de fogo, a taxa de homicídios seria ainda maior que a observada nos dias de hoje.

Gráfico 9: Índice de homicídios por armas de fogo Brasil e Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Ipea, Atlas da Violência.

4.4 OS NÚMEROS DA POLÍTICA PRISIONAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS: PERFIL DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA

As escolhas políticas relativas ao sistema penal de uma nação são um importante instrumento para a diminuição, a manutenção ou o aumento das diversas desigualdades, além de um bom indicador sobre as prioridades de um país. Assim, entre os incontáveis bens e valores presentes na sociedade, cabe ao legislador elencar aqueles que merecem a proteção estatal pela via penal, bem como determinar quais serão as ações violadoras passíveis de punição e o grau em que essa repressão será aplicada. Além disto, após determinar quais condutas serão tipificadas como crimes, o governo aplica mais ou menos investimentos no combate a cada um deles e opta pela forma na qual será conduzido o sistema penal, se pela via predominantemente preventiva ou repressiva. Ao realizar tais escolhas, acaba-se por selecionar também quais cidadãos serão alvo de proteção do sistema e quais serão mais facilmente punidos penalmente.

Diante desse cenário, analisaremos quais as diretrizes adotadas pelo Brasil em seu sistema penal, com destaque para os tipos penais mais recorrentes entre

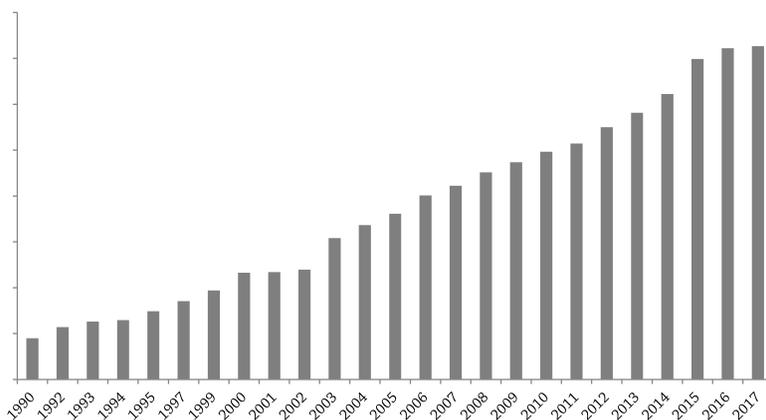
os registros de pessoas privadas de liberdade e sobre qual o perfil majoritário dos presos no país, além de estudarmos como o sistema carcerário influencia e reflete os diferentes tipos de desigualdades presentes na sociedade.

No Brasil, o debate público e midiático prevalente defende a noção da existência de um sistema penal fraco, em que a impunidade consistiria em uma das principais causas para o problema da criminalidade. Nesse contexto, é comum a ideia de que a certeza de impunidade impulsionaria cada vez mais pessoas a cometerem delitos, e, pensando contrariamente, um sistema mais repressivo e encarcerador diminuiria o número de crimes e, especialmente, a violência no país. Contudo, os dados relativos ao sistema prisional brasileiro demonstram que esse pensamento é falacioso e acaba por dificultar uma discussão mais aprofundada acerca das causas reais para a criminalidade.

Segundo levantamento do Infopen, a população carcerária brasileira vem crescendo de forma alarmante (Gráfico 10) e alcançou, em 2016, o posto de 3ª maior do mundo, atrás apenas da China e dos Estados Unidos. Contudo, esse aumento não implicou a diminuição da violência, que continua em números alarmantes, conforme já demonstrado neste capítulo.

Nesse contexto, o encarceramento em massa como possível caminho para o combate da criminalidade não vem se mostrando efetivo. E mais, conforme analisaremos a seguir, da forma como está sendo conduzido, o sistema penal acaba por agravar a situação que pretende remediar, ao reforçar cada vez mais as desigualdades presentes no cenário nacional.

Gráfico 10: Evolução das pessoas privadas de liberdade (milhares) entre 1990 e 2017

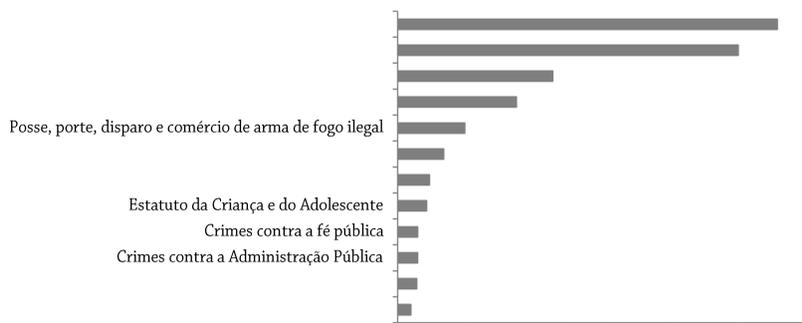


Fonte: Dados do Ministério da Justiça. A partir de 2005, dados do Infopen Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, jun/2017.

Nota: Dado de 2017 referente ao primeiro semestre.

Primeiramente, conhecer a natureza dos tipos penais mais recorrentes entre a população carcerária é fundamental para se entender determinados padrões de seletividade punitiva do sistema penal. Conforme demonstrado no Gráfico 11, prevalece no Brasil o encarceramento pelo crime de roubo (27,58%), seguido pelo crime de tráfico de drogas (24,74%), homicídio (11,27%) e furto (8,63%). Ainda, merece destaque o baixo número de encarceramentos por crimes contra a administração pública, somando apenas 1,46% das ocorrências. Dessa forma, considerando o vasto rol desses crimes, que inclui, entre outros, os delitos de corrupção ativa e passiva, sonegação fiscal, contrabando, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e os ambientais, bem como a alta incidência destes no país, os dados demonstram a escolha do foco do aparato repressivo do Estado no combate aos crimes contra o patrimônio e de tráfico de substâncias ilícitas, gerando mais presos pertencentes aos estratos sociais mais marginalizados.

Gráfico 11: Tipos penais mais recorrentes imputados às pessoas privadas de liberdade (%)



Fonte: Banco Nacional de Monitoramento de Prisões 2.0/CNJ- agosto de 2018.

Ademais, a política brasileira de combate às drogas, reformada com a promulgação da Lei nº 11.343/06, reforçou o caráter seletivo do sistema penal ao conceder discricionariedade aos juizes para o enquadramento de apreensões de drogas como crime de uso (não passível de pena de prisão) ou de tráfico. Nesse contexto, o art. 28, §2º, da Lei de Drogas ao prever que “para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”, abre-se margem à subjetividade e ao grande encarceramento de jovens negros, comumente estigmatizados como criminosos.

Como resultado da escolha do foco da repressão do Estado, os dados relativos ao perfil do preso no Brasil acompanham a descrição das classes mais marginalizadas socialmente. Assim, um total de 54,96% dos presos são classificados como pretos ou pardos, sendo a maioria jovens, de modo que mais da metade da população carcerária registrada tem até 29 anos de idade (30,52% têm entre 18 e 24 anos e 23,39% entre 25 e 29 anos) e possui baixa escolaridade (84,93% dos detentos não concluiu o Ensino Médio).

Nesse cenário, o encarceramento em massa de jovens, negros e com baixa escolaridade não apenas reflete a desigualdade social do país, mas a reforça, tendo em vista que a segregação dos detentos, combinada à situação degradante das unidades prisionais, os afasta de possibilidades de melhorias educacionais, ofertas de emprego, além de todo o estigma decorrente de ser um ex-presidiário no Brasil. Ainda, considerando que grande parte dos presos cumpre penas por crimes não violentos, a inserção nos presídios pode culminar no contato com detentos de maior periculosidade e na formação de facções criminosas.

Outro ponto relevante para o debate acerca da população carcerária no Brasil diz respeito à natureza jurídica das prisões penais. Segundo dados do Relatório do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), elaborado pelo CNJ, a maioria dos presos não possui sentença condenatória transitada em julgado, sendo que 40,14% não possuem condenação em primeiro grau de jurisdição e 24,72% são condenados em execução provisória (quando já existe ao menos um pronunciamento judicial acerca da necessidade de imposição de pena), restando apenas 35,15% dos presos condenados em execução definitiva.

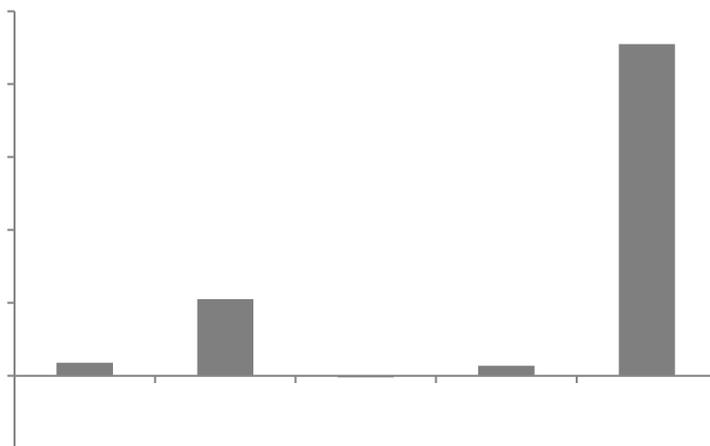
Essa tendência exacerbada a prisões sem condenação mostra-se comum em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a exemplo do Paraguai (78% da população carcerária presa provisoriamente, segundo dados da ONU), Bolívia (60%) e México (41%), podendo ser apontadas como causas do problema a morosidade e a cultura punitivista do Poder Judiciário, que visa muitas vezes atender aos anseios populares por respostas do sistema penal. Além disso, no Brasil, o fator da discricionariedade da lei novamente influencia a questão, visto que o Código de Processo Penal prevê a possibilidade da ocorrência de prisão preventiva para a “garantia da ordem pública”, termo genérico que abre espaço a interpretações subjetivas diversas.

No tocante ao cenário mineiro, dados do relatório do BNMP apontam que o estado figura como o terceiro lugar em número absoluto de pessoas privadas de liberdade, com 9,74% dos presos do Brasil (58.664 detentos), além de taxa de encarceramento de 277,77 por cem mil habitantes, constituindo a 14ª maior do país. Deste total, 50,73% possuem condenação definitiva, 17,02% são presos condenados em execução provisória e 32,24% não possuem condenação. Assim, em

relação à natureza jurídica das prisões penais, Minas Gerais aparece em situação mais favorável se comparada à porcentagem brasileira de presos provisórios, embora o número ainda esteja longe de ser satisfatório. Contudo, quando analisado o número de mortos em unidades prisionais, o estado apresenta a marca de 12 mortos entre os 109 registrados no Brasil, ocupando o terceiro lugar no país.

Por sua vez, no cenário nacional, além das desigualdades raciais e de escolaridade, as desigualdades de gênero também são refletidas e reforçadas no sistema carcerário. No que diz respeito ao aprisionamento feminino, o relatório do Infopen Mulheres 2016 aponta para o crescimento alarmante do número de detentas no Brasil, que variou sua taxa de encarceramento em 455% entre os anos 2000 e 2016, passando de 5,6 para 42,4 o número de presas a cada mil habitantes. O aumento é bastante superior ao alcançado pelos outros quatro países com maior população prisional feminina do mundo, como mostra o Gráfico 12.

Gráfico 12: Variação da taxa de aprisionamento entre 200 e 2016 nos 5 países com maior população prisional feminina do mundo.



Fonte: Infopen Mulheres 2016, com base em dados do World Prison Brief e do World Female Imprisonment quarta ed., Institute for Criminal Policy Research.

E é relevante notar que este aumento relaciona-se a uma peculiaridade do encarceramento feminino: a maioria das mulheres, diferentemente do padrão nacional, encontra-se presa pelo crime de tráfico de drogas (62%, sendo de 24,74% a proporção no país), seguida pelo crime de roubo (11%) e de furto (9%). Segundo Cortina (2015), a feminização da pobreza constitui o fator determinante para o ingresso de mulheres no tráfico. Assim, à medida que os dados estatísticos apontam para o crescimento do número de mulheres como pessoas de referências nos lares

brasileiros, enquanto únicas responsáveis pelo sustento de famílias monoparentais, o tráfico cada vez mais se apresenta como alternativa viável de ampliação da renda para as mulheres em situação de vulnerabilidade e privação de direitos, ao permitir o trabalho em casa, aliado aos cuidados dos filhos. Essa tese é consistente com os dados acerca do perfil das mulheres presas no Brasil, em sua maioria jovens e com baixa escolaridade, sendo que 74% possuem filhos e 62% são solteiras (Infopen Mulheres 2016).

Sob outra análise, estudo realizado por Daniela Tiffany Prado de Carvalho (2014) relaciona o envolvimento das mulheres no tráfico com a influência exercida por namorados e maridos do meio criminoso, sendo que estas acabam por cumprir pena em decorrência de funções de menor importância, como a de empacotadoras. Ademais, devem ser consideradas as prisões do público feminino efetuadas sem a devida comprovação, ocorridas muitas vezes em razão da mulher dividir a casa com o parceiro que utiliza da moradia para o armazenamento de drogas, ação esta que também é enquadrada como tráfico de substâncias ilícitas.

Ainda de acordo com dados do Infopen Mulheres 2016, ao ingressarem no sistema prisional, as mulheres enfrentam outros problemas além daqueles impostos aos homens. Assim, o número de visitas às presidiárias é menor, como efeito do abandono dos parceiros e da família (um homem privado de liberdade recebe cerca de 7,8 visitas por semestre, enquanto uma mulher apenas 5,9). Além disso, apenas 14% das unidades femininas contam com berçário para crianças de até 2 anos e 3% das unidades prisionais do país declaram possuir creches para crianças acima desta idade. Dessa forma, o encarceramento torna-se mais custoso e mais doloroso às mulheres, incluindo uma maior ruptura de vínculos familiares.

4.5 O LOBO DO HOMEM?

Portanto, os dados ora analisados apontam que o perfil predominante entre as vítimas da violência coincide com aquele das pessoas que mais são presas no Brasil, sendo ele o de homens, jovens e negros, revelando a persistência da histórica discriminação racial no país. Também restou demonstrado que a polícia brasileira já é bastante repressiva e responsável por considerável percentual das mortes totais, sem que isso implique qualquer diminuição nos índices de violência que, pelo contrário, seguem aumentando no Brasil. Além disso, foi possível verificar que normas que restringem o uso de armas de fogo, tal como o Estatuto do Desarmamento, evitam consideravelmente o aumento de mortes no país. Por fim,

vimos que o Brasil pode ser considerado o país da impunidade apenas para determinados tipo de crime, em especial aqueles cometidos contra a Administração Pública, como violações ao fisco, ao meio ambiente e ao erário em geral, visto que para crimes como o tráfico e o roubo a repressão é bastante elevada, culminando no encarceramento em massa de camadas sociais mais marginalizadas. Quando o país não distribui dignidade e oportunidade para todos os cidadãos, não há possibilidade de convivência harmoniosa. E na guerra de todos contra todos não há vencedores, mas os mais vulneráveis são sempre os maiores perdedores.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Daniela Tiffany Prado de. **Nas entre-falhas da linha-vida**: experiências de gênero, opressões e liberdade em uma prisão feminina. 2014. Tese de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/pospsicologia/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=1763>>. Acesso em: 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cadastro-nacional-de-presos-bnmp-2-0>>. Acesso em: 2018.

CORTINA, Monica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, set./dez 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/41765/30378>>. Acesso em: 2018.

DIAS, Maria Angélica De Salles. **Mortalidade por homicídios em áreas vulneráveis de Belo Horizonte, objeto de intervenções urbanas e sociais do Projeto Vila Viva**: uma análise comparativa. 2019. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2015**: Homicídio de Mulheres no Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 2018.

FBI. **Crime in the United States 2017**. Disponível em: <<https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2017/crime-in-the-u.s.-2017/topic-pages/violent-crime>>. Acesso em: 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018>>. Acesso em: 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/>

uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em 2018.

IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 2018.

_____: **Nota Técnica nº 17 de 2016**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf>. Acesso em: 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Mulheres 2018**. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/infopenmulheres_arte_07-03-18.pdf>. Acesso em: 2018.

_____: **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Atualização: junho de 2017**. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>>. Acesso em: 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Statistics and data: Intentional Homicide Victims**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/es/node/504>>. Acesso em: 2018.



ENTRE O DIREITO E O PRIVILÉGIO: A LUTA PELAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

LUÍSA FILIZZOLA COSTA LIMA

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Direito pela UFMG e graduanda em Administra-
ção Pública pela Fundação João Pinheiro.*

GUILHERME FELLIPHE PEREIRA REIS

*Discente membro do Observatório das Desigualdades. Gradua-
do em Economia pela PUC-MG.*

“Sergipe, Nordeste do Brasil: Paulo Freire começa uma nova jornada de trabalho com um grupo de camponeses muito pobres, que estão se alfabetizando.— Como vai, João? João se cala. Amassa o chapéu. Longo silêncio, e finalmente ele diz:— Não consegui dormir. A noite inteira sem fechar os olhos. Mais palavras não saem da sua boca, até que ele murmura:— Ontem, eu escrevi meu nome pela primeira vez.”

EDUARDO GALEANO
EM “OS FILHOS DOS DIAS”

A relevância atribuída à educação pública constitui um dos grandes consensos sociais e acadêmicos, no Brasil e no mundo, por razões diversas. Desde o iluminismo, a visão humanista que o caracterizava ressaltava o papel emancipador da educação, elemento fundamental à formação de sujeitos livres e autônomos, capazes de juízos críticos e orientados pela razão. Da mesma forma, as sociedades democráticas têm atribuído à educação parte da tarefa de construção de uma cultura política fundada nos direitos universais, na tolerância, na qual o diálogo e não a violência ou subjugação sejam as formas prioritárias de resolução de conflitos. De outro lado, do ponto de vista do desenvolvimento soberano de um país, o fortalecimento da educação, da ciência e da tecnologia é reconhecido como determinante da produtividade da mão de obra, da inovação e da competitividade em um mundo em que a tecnologia ocupa um papel central.

Também do ponto de vista da cidadania social, a valorização da educação sempre trouxe a promessa, em maior ou menor grau, da democratização de oportunidades e da mobilidade social, ideias fundamentais até mesmo para a mais liberal das concepções de justiça, tema tratado no segundo capítulo, sobre a meritocracia. Em uma sociedade desigual como a brasileira, função importante que vem sendo atribuída à educação é promover a igualdade de oportunidades, contribuindo para a redução da desigualdade social e para o aumento da mobilidade. Sendo a educação um recurso central para a conquista de melhores posições ocupacionais, de renda ou de status, a democratização das oportunidades educacionais seria um componente fundamental de qualquer estratégia sustentável e de longo prazo de redução da pobreza e da desigualdade.

No entanto, garantir a igualdade de oportunidades educacionais a todos os cidadãos é um objetivo que ainda desafia todos os países e o nosso em particular. A origem social de um indivíduo, em todas as sociedades, condiciona, em menor ou em maior escala, o seu alcance educacional. Contudo, como ressaltamos nos demais capítulos, há sempre escolhas a serem feitas, que afetam a distribuição de recursos e de oportunidades. Enquanto algumas sociedades conseguem proporcionar oportunidades educacionais melhores e mais igualitárias à sua população, de forma a mitigar as desigualdades, outras realizam escolhas políticas que acabam por agravá-las ainda mais. Nessas últimas, conforme nos mostra Bourdieu (2003), o sistema escolar, embora seja tomado como um fator de mobilidade social, se transforma em um dos mecanismos mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, tratando as heranças culturais dos grupos mais privilegiados como um dom natural.

Assim, neste capítulo, analisaremos como os processos educativos, que deveriam consistir no principal degrau para a mobilidade social, podem atuar como instrumentos de manutenção e produção de desigualdades, a depender das polí-

ticas educacionais realizadas. Para tanto, selecionamos cinco processos educacionais que, segundo Reimers (2000), contribuem para que a desigualdade social se transmita de uma geração para outra. A partir daí, veremos como esses mecanismos operam na realidade brasileira e quais são os resultados alcançados no cenário mineiro e no nacional.

OS CINCO MECANISMOS QUE CONSTITUEM A MÁQUINA DA DESIGUALDADE EDUCACIONAL

Os cinco mecanismos que constituem a máquina da desigualdade educacional

1. O primeiro mecanismo corresponde ao acesso diferencial a distintos níveis educativos para os grupos melhor posicionados na sociedade e para os mais vulneráveis.
2. O segundo mecanismo diz respeito ao tratamento diferencial nas escolas, que dão mais vantagens aos estudantes que procedem de lares com maiores rendimentos.
3. O terceiro mecanismo se relaciona com a dificuldade dos alunos vindos de lares com menores rendas adquirirem um capital social na forma de relações com pessoas com maior capital cultural.
4. O quarto mecanismo trata de uma forma de transmissão direta de capital cultural dos pais para os filhos, que ocorre fora da escola e resulta dos esforços particulares que realizam os pais para apoiarem a educação de seus filhos, de modo que quem tem mais recursos materiais e culturais pode dar mais oportunidades.
5. O quinto e último mecanismo relaciona-se à ausência de um projeto para promover a justiça social desde a escola, com conteúdos e processos educativos voltados tanto para os pobres quanto para quem não o é e que tenham como objetivo especificamente tratar a desigualdade como um problema.

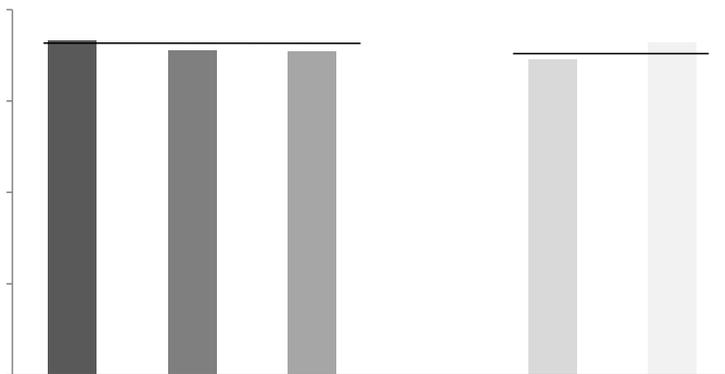
5.1 TÃO PERTO, TÃO LONGE: BARREIRAS VISÍVEIS E INVISÍVEIS PARA O ACESSO À EDUCAÇÃO

O primeiro mecanismo diz respeito ao acesso diferencial a distintos níveis educativos para os grupos melhor posicionados na sociedade e para os mais vulneráveis. É fácil pensarmos que este é o nível mais básico quando se trata da busca

pela igualdade de oportunidades: é necessário que todos consigam, no mínimo, as mesmas condições de acesso às instituições de ensino. No limite, assegurar que todos consigam entrar na escola e lá permanecer é o degrau mais básico da cidadania educacional. Contudo, a realidade é que, enquanto a maioria dos estudantes se matricula no ensino fundamental, um número menor conclui este nível, poucos terminam o ensino médio e uma minoria ainda mais restrita alcança a universidade.

No Brasil, dados da PNAD Contínua, publicados no Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2019, demonstram que a desigualdade de acesso cresce à medida que se avança nos níveis educacionais. Conforme é possível visualizar no Gráfico 1, o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado no país, tendo em vista que, tanto no recorte de classe quanto no de raça, as taxas são próximas à média nacional da universalização. Porém, a partir da leitura do Gráfico 2, verifica-se que o gargalo se acentua no acesso ao ensino médio: enquanto entre os 25% mais ricos da população, 91,1% dos jovens encontram-se matriculados, entre os 25% mais pobres o número cai para 57,3% (dados de 2017). A disparidade também passa a ser vista entre brancos (75,3%), pardos (65%) e pretos (63,6%). Em que pesem as discrepâncias, o acesso ao ensino médio vem se ampliando e as desigualdades se reduzindo no Brasil, subindo de 51,7% o número de jovens de até 19 anos formados em 2012 para 63,3% formados em 2018.

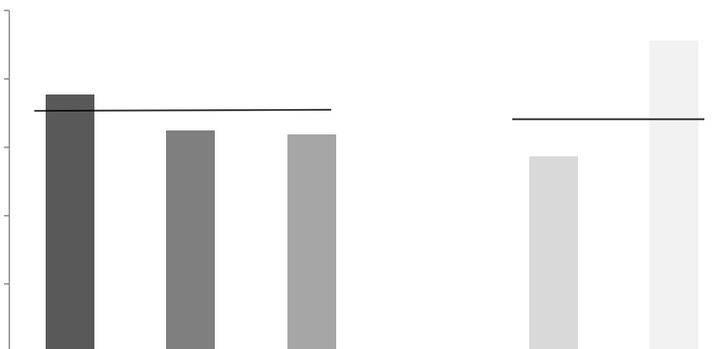
Gráfico 1: Taxa líquida de matrícula no Ensino Fundamental*– Brasil – 2017/2018 (em %)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua. Elaboração: Todos Pela Educação, com publicação no Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019.

*Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas na escola, no ano/série adequado à idade.

Gráfico 2: Taxa líquida de matrícula no Ensino Médio* – Brasil – 2017/2018 (em %)



Fonte: IBGE/Pnad Contínua. Elaboração: Todos Pela Educação, com publicação no Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019.

* Percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculados na escola no ano/série correspondente à idade.

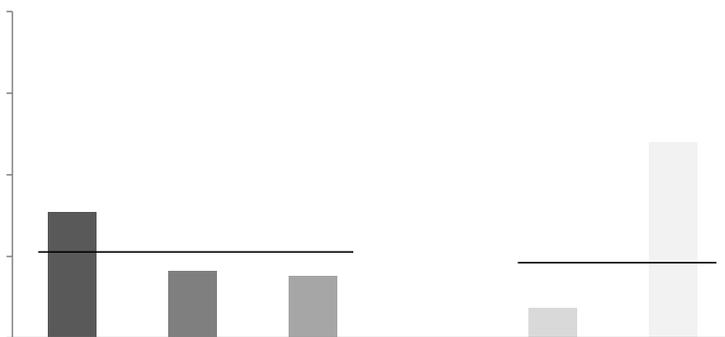
Por sua vez, Minas Gerais assemelha-se à tendência nacional no que diz respeito à quase universalização do acesso ao ensino fundamental. Já para a população mineira entre 15 e 17 anos, se 90,3% estão frequentando algum estabelecimento de ensino, apenas 75,1% frequentam o ensino médio, nível adequado a esta faixa etária (todos os dados de 2017). Assim, embora esse cenário seja um pouco mais positivo que o brasileiro, ele ainda aponta para a dificuldade de retenção dos alunos em níveis mais elevados de escolaridade.

Ou seja, existe uma tendência de que, à medida que se avança em direção aos anos e níveis mais elevados – e mais valorizados – de ensino, as condições desiguais das famílias e as dificuldades e obstáculos para que o acesso à educação seja efetivo vão se revelando e se acentuando em desfavor dos grupos mais vulneráveis. A operação deste mecanismo faz também com que geralmente a equidade educacional seja um tipo de alvo móvel. Quando as lutas sociais e as políticas públicas são capazes de democratizar o acesso a um nível de ensino (por exemplo, universalizar o ensino fundamental), a desigualdade se desloca para os níveis seguintes e, tendencialmente, também o valor (em termos de mercado de trabalho) deste nível universalizado se reduz e o prêmio salarial se transfere para os níveis mais avançados (e excludentes). A equidade educacional é, portanto, um objetivo para uma luta permanente por justiça e igualdade de oportunidades.

Entretanto, é no ensino superior que a desigualdade mais se evidencia, conforme é possível constatar do Gráfico 3: enquanto entre os 25% mais ricos da população, 48% dos jovens entre 18 e 24 anos encontram-se matriculados nas

universidades, entre os 25% mais pobres a taxa cai para 7,2% (dados de 2017). A diferença também é maior quando analisamos o recorte de raça: 30,7% dos jovens brancos da referida faixa etária acessam o ensino superior, enquanto a taxa é de 16,3% entre os pardos e 15,1% entre os pretos (dados de 2018).

Gráfico 3: Taxa líquida de matrículas no Ensino Superior* – Brasil – 2017/2018 (em%)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua. Elaboração própria a partir de dados publicados no Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2019.

*Proporção do número de alunos de 18 a 24 anos na Educação Superior em relação ao total da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

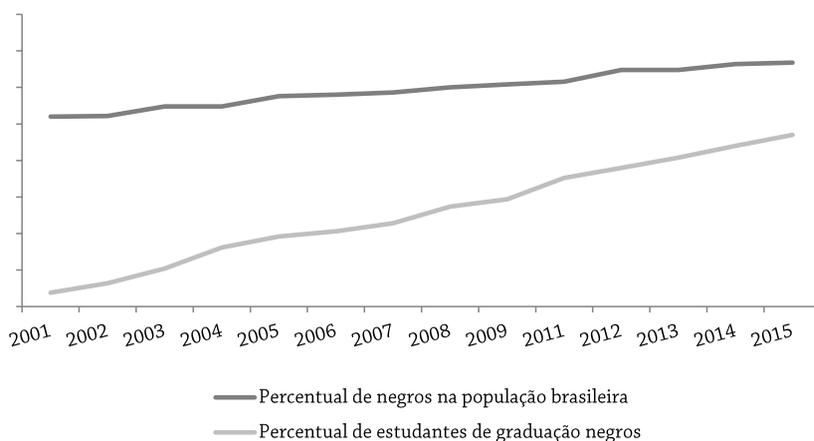
Em Minas Gerais, assim como no Brasil, há problemas de acesso e de fluxo no ensino superior. Para a população em idade adequada de cursar o ensino superior, 18 a 24 anos, apenas cerca de 21% frequentam este nível de ensino. Os problemas de acesso e de fluxo dos alunos no estado também não ocorrem de forma igual para os diferentes estratos da população. Assim, em Minas Gerais, no ano de 2017, enquanto cerca de 30% da população branca de 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior, nível adequado a esta faixa etária, entre a população negra este percentual era de 15%.

Contudo, para entendermos como essa desigualdade é resultado de escolhas tomadas pela sociedade, é indispensável analisarmos o acesso ao ensino superior no Brasil e em Minas Gerais em uma perspectiva temporal. Segundo estudo realizado por Ana Luíza Matos de Oliveira (2019) com base nos dados da PNAD e da PNAD Contínua, de 2001 a 2015 o Brasil avançou na democratização do acesso ao ensino superior, embora ainda persistam importantes desigualdades, como demonstramos acima. Assim, o número de matriculados tem significativo crescimento no período, passando de 3.501.647 para 7.230.364 entre tais anos, sendo

o crescimento de 106,48%. Somado a isso, verifica-se ocorrer uma convergência entre o perfil do estudante em direção ao perfil médio da população brasileira, com a ampliação da representatividade dos negros como estudantes, do número de estudantes em outras Unidades da Federação que não as do eixo Sul-Sudeste-Brasília e do percentual de estudantes de renda baixa.

Nesse sentido, o Gráfico 4 mostra que, enquanto o percentual de negros na população brasileira sobe, entre 2001 e 2015, o percentual de negros como estudantes de educação superior cresce muito mais, aproximando os dois valores ao longo do tempo.

Gráfico 4: Percentual de negros na população e entre estudantes de graduação – Brasil – 2001/2015

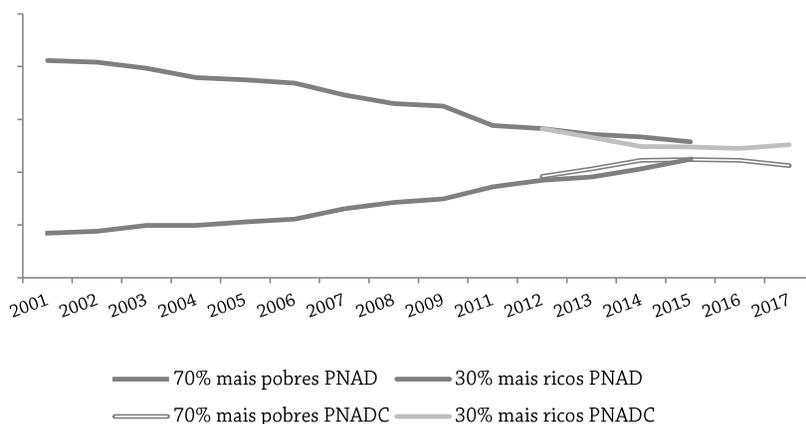


Fonte: PNAD/SPSS. Elaboração: Oliveira, A.L.M. (2019).

Essas mudanças podem ser atribuídas, pelo menos em parte, a uma série de políticas públicas adotadas no país, como a criação/expansão do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), das ações afirmativas – sendo a principal delas a Lei nº 12.711/2012, que garantiu a reserva de cotas raciais e sociais nas universidades públicas –, do Pnaes (Programa Nacional de Assistência Estudantil), do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), do Prouni (Programa Universidade para Todos) e do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), associados ao crescimento econômico e melhorias na distribuição de renda. De outra parte, a melhoria da renda do trabalho, a redução da precariedade e das condições socioeconômicas da população mais vulnerável criou condições para que uma parcela maior dos jovens e de suas famílias tivessem tempo e recursos para investir na melhoria de sua formação.

Entretanto, o Gráfico 5 indica que, se até 2014 houve um processo bastante acelerado de redução das diferenças entre a participação dos estudantes dos pertencentes aos 30% mais ricos e 70% mais pobres, desde 2014 esta redução no mínimo desacelerou, ocorrendo na verdade a partir de 2016 um novo afastamento destas curvas.

Gráfico 5: Participação dos 70% mais pobres e 30% mais ricos entre os estudantes de graduação – Brasil – 2001/2017.



Fonte: PNAD e PNADC/SPSS. Elaboração: Oliveira, A.L.M. (2019).

Por sua vez, Minas Gerais seguia a tendência observada no resto do país e vinha apresentando uma trajetória positiva tanto na taxa de escolaridade líquida do ensino superior quanto na diminuição da desigualdade racial (que tende a acompanhar e agravar outras desigualdades, como a de renda): se em 2012 os estudantes brancos frequentavam o ensino superior em número 2,4 vezes maior que os negros, em 2015 a vantagem diminuiu para 1,6. Contudo, em 2016, a vantagem dos brancos em relação aos negros em Minas Gerais cresce para duas vezes, número este que permanece em 2017 (dados do Radar IDH – IPEA/FJP).

É certo que precisamos acompanhar mais tempo para avaliarmos se as mudanças são apenas uma oscilação ou de fato uma reversão de tendência. Porém, alguns estudos já foram realizados e vêm apontando algumas causas para esse processo, como a descontinuidade no crescimento do orçamento e dos números relacionados à maioria das políticas públicas na educação superior a partir da adoção da austeridade fiscal, além da crise no mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2019).

Logo, conforme já apontamos em outros capítulos, os dados demonstram que a desigualdade não é uma necessidade, mas resultado de contextos e escolhas

de políticas públicas. E, no caso brasileiro, as consequências das mudanças ocorridas no Brasil a partir de 2015 já podem ser observadas, sendo a população mais vulnerável, como sempre ocorre, a que mais sofre com os cortes nos investimentos e nas políticas que, com todos os limites, podem contribuir para reduzir ou mitigar as desigualdades educacionais, ou seja, para evitar que as desigualdades de origem se transformem em desigualdades de oportunidades.

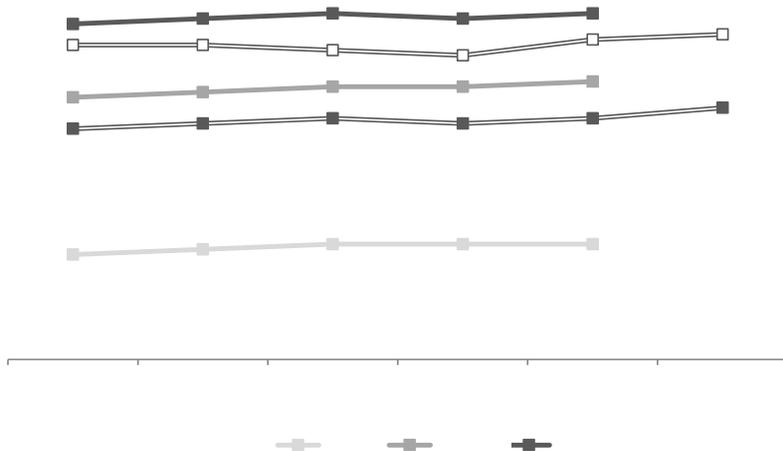
5.2 ESCOLAS DESIGUAIS, OPORTUNIDADES DESIGUAIS

Mesmo quando todos conseguem chegar à escola, as escolas a que se chega não são iguais. O segundo processo educacional que contribui para a produção e manutenção da desigualdade diz respeito ao tratamento diferencial nas escolas, que dão mais vantagens aos estudantes que procedem de lares com maiores rendimentos. Estes tendem a se concentrar em escolas em que os professores possuem maior capacitação, dedicam mais tempo a tarefas de ensino, a organização da escola está mais centrada em apoiar o aprendizado do aluno e há maiores recursos para facilitar o trabalho dos professores. Como resultado, os alunos adquirem mais capacidade que os permitem ser livres e ter mais opções na vida (Reimers, 2000).

No Brasil, mais uma vez, esse mecanismo opera de forma a aprofundar as desigualdades sociais. No Gráfico 6 é possível analisarmos a formação do professor de acordo com o nível socioeconômico da escola na qual ele dá aula, e percebe-se que quanto maior o nível econômico, maior é a porcentagem de professores formados adequadamente na disciplina que lecionam: 66% dos educadores dos colégios de nível socioeconômico alto eram formados nas disciplinas que lecionam, enquanto apenas 22% dos de nível baixo tinham a instrução necessária, todos os dados de 2016. No mesmo gráfico também é possível visualizarmos que Minas Gerais apresenta um cenário mais favorável que o brasileiro nesse indicador, com 62,2% dos professores com formação compatível com a disciplina que leciona, enquanto a média do país é de 47,3%.

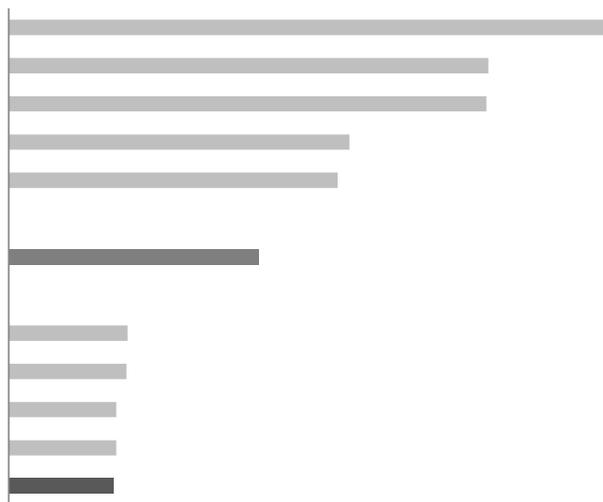
Nesse contexto, a dificuldade de atração, aprimoramento e retenção de profissionais mais especializados na rede pública de ensino está ligada, entre outros fatores, à baixa remuneração da carreira e a condições de trabalho ruins. O Gráfico 7 nos indica que, de acordo com estudo realizado pela OCDE com 40 países ou sub-regiões membros ou parceiros, o Brasil é o que paga pior seus professores nos anos finais do ensino fundamental, resultado este que também se repete para os

Gráfico 6: Formação do professor compatível com todas as disciplinas que leciona por nível socioeconômico da escola – Brasil – 2016



Fonte: Censo escolar/INEP. Elaboração: Observatório do Plano Nacional de Educação.

Gráfico 7: Salário anual inicial nos anos finais do ensino fundamental nos 40 países ou sub-regiões membros ou parceiros da OCDE (2016)



Fonte: “Education at a Glance 2018”, OCDE. Elaboração: Jornal “O Globo”, 2018.

anos iniciais do fundamental e para o ensino médio. Se pensarmos na remuneração média de todos os níveis educacionais, a dos professores brasileiros corresponde a 14.000 dólares, consideravelmente inferior à média dos países da OCDE (30.000 dólares) e de outros países latino americanos, como o Chile (cerca de 24.000 dólares), Costa Rica (cerca de 24.900 dólares) e México (variando entre 20.000 dólares na pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental até 49.300 no ensino médio).

Outra forma de constatarmos o tratamento diferencial entre as escolas é comparando o valor do investimento realizado por aluno matriculado na rede pública e na rede privada de educação. Para isso, podemos olhar para o cenário mineiro: em 2018, o governo gastou R\$ 2,43 bilhões para atender 700 mil alunos matriculados no ensino médio da rede estadual. Fazendo os cálculos, o Estado gastou R\$ R\$ 3.468 por ano com cada estudante. Já nos colégios privados com os melhores desempenhos nas notas médias do Enem, esse valor pode ultrapassar os R\$ 29 mil, ou seja, 738% a mais que o investido pelo poder público. Esse baixo investimento ajuda a reforçar as desigualdades sociais que refletem na educação e dificultam que alunos de baixa renda cheguem ao ensino superior (Jornal “O Tempo”, 2019).

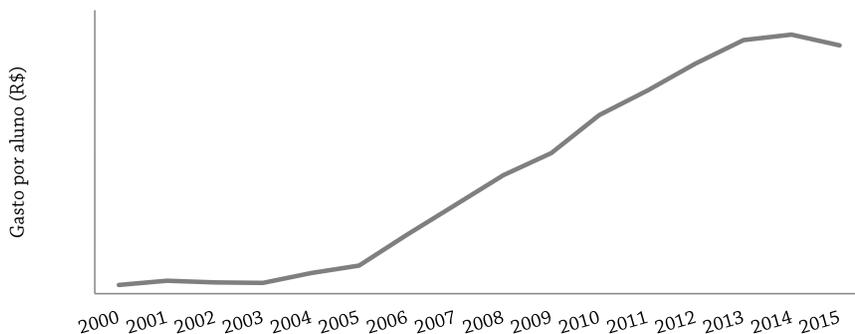
Quanto a este ponto, também é preciso deixar claro que a educação não está condenada a reproduzir as desigualdades sociais, ainda que não possa neutralizá-las. Trata-se de realizar escolhas. Escolhas sempre sob condições limitadas e que envolvem a capacidade de distribuir tanto ganhos, quanto perdas e desgastes; mas, ainda assim escolhas sobre prioridades. O investimento em educação no Brasil foi objeto de um crescimento e um esforço importantes em período recente.

Sabe-se que o Brasil investe pouco em educação básica em relação a nossas necessidades. No entanto, o Gráfico 8, a partir de dados do INEP, mostra que entre 2003 e 2014 o investimento por aluno da educação básica no Brasil triplicou em termos reais (já descontada a inflação), um esforço inédito, mesmo em comparações internacional.

Esta ampliação foi também progressiva, favorecendo os municípios e regiões mais vulneráveis do ponto de vista fiscal. Os municípios mineiros são exemplos disto, como mostra o Gráfico 9. O investimento em educação por habitante dos municípios que estavam entre os 20% com maiores gastos era, em 2006, 2,7 vezes maior do que o dos 40% com menores gastos. Esta diferença foi se reduzindo até alcançar aproximadamente 2,3 vezes, o que ainda é muita desigualdade, mas cuja tendência era declinante.

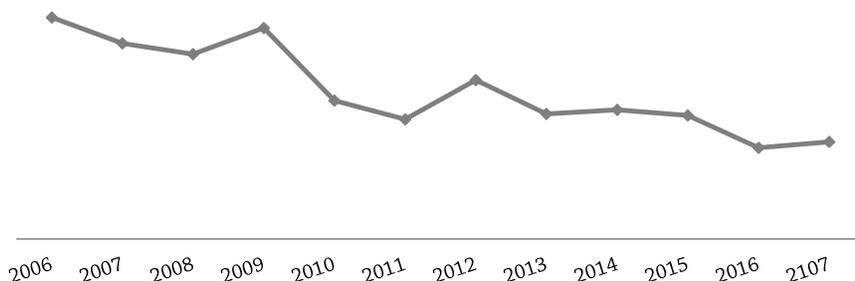
Estas mudanças responderam a instrumentos redistributivos, como o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, o Fundeb, que redistribui recursos entre estados e investimento mais alto e menos desigual e desequilibrado regionalmente. Decorrem também da recomposição dos recursos, decorrente da retirada da Educação do montante incluído na DRU (Desvinculação de Recursos da União).

Gráfico 8: Investimento público por aluno na Educação Básica (R\$) – Brasil – 2000/2015



Fonte: INEP. Elaboração própria do gráfico.

Gráfico 9: Redução na diferença percentual da média dos gastos municipais *per capita* em educação entre os municípios agrupados por quintis - MG (2006 - 2017)

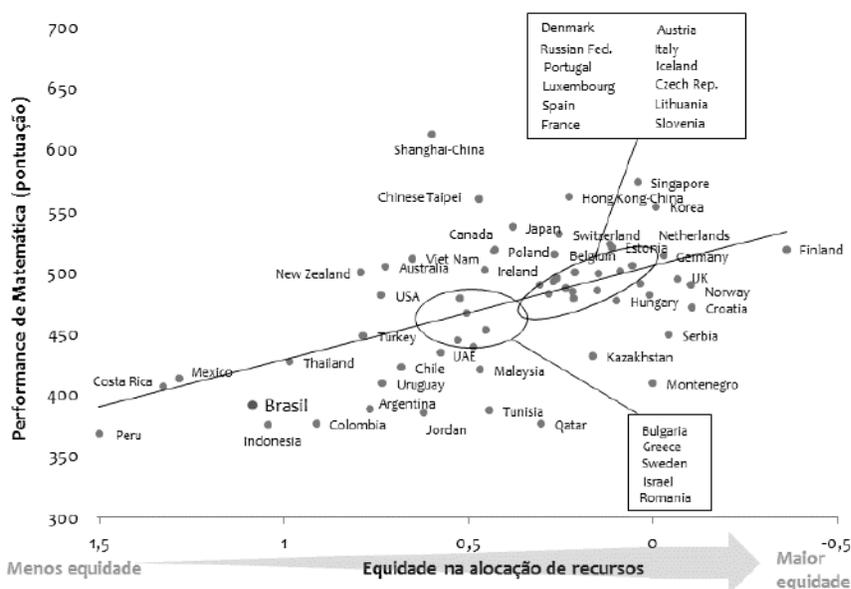


Fonte: TCE/MG (gastos orçamentários) e FJP (população). Elaboração própria do gráfico, a partir de dados obtidos na plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, da FJP

São, portanto, decisões que a sociedade toma sobre as prioridades e destinação de recursos. É preciso ter claro que boa parte deste esforço foi revertido em virtude da crise fiscal e recessiva que atravessa o país, mas também por outras decisões que restringiram os recursos disponíveis para a educação, como a Emenda Constitucional 95 (do teto de gastos) e os sucessivos contingenciamentos e cortes que a área vem sofrendo. Por exemplo, o jornal Valor Econômico informa que, nos primeiros quatro meses de 2014, os gastos não obrigatórios do Ministério da Educação somaram, em valores atualizados, 12,5 bilhões de reais; já no primeiro quadrimestre de 2019 eles caíram para 5,9 bilhões, ou seja, menos da metade, cinco anos depois.

Ainda, é preciso pontuar que a distribuição mais equitativa de recursos entre as camadas sociais, para além de sua importância relativa à igualdade de oportunidades, também pode melhorar os resultados do sistema educacional como um todo. Assim, conforme podemos ver no Gráfico 10, países com melhores resultados no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) tendem a alocar os recursos educacionais de forma mais equitativas entre as melhores e piores escolas.

Gráfico 10: Desempenho dos alunos de acordo com a alocação equitativa de recursos – PISA – 2012



Fonte: OCDE, PISA in Focus 2014: How is equity in resource allocation related to student performance?

5.3 A ILUSÃO DA OBJETIVIDADE: A CULTURA DA REPETÊNCIA COMO MECANISMO DE REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE

Contudo, para além dos recursos humanos, físicos e monetários, é importante considerarmos também as variáveis que não são tão tangíveis, mas que têm

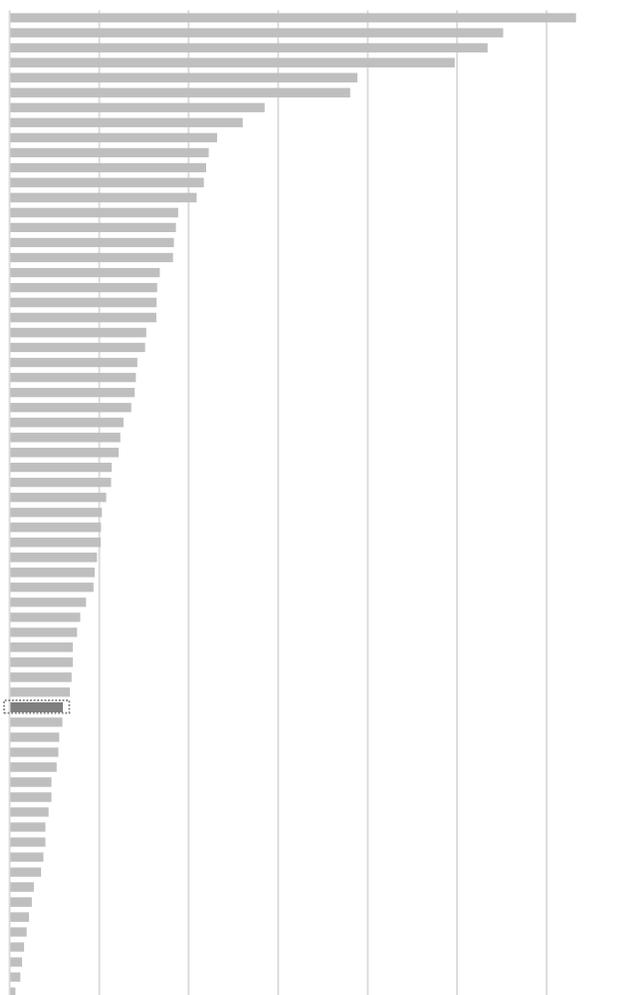
forte influência no desempenho escolar. Um exemplo é a cultura da repetência. No senso comum da população, mas também entre educadores e gestores educacionais, prevalecem duas ideias, tão arraigadas quanto equivocadas: a) a reprovação é um controle neutro, um termômetro, que decorre do quanto um aluno (não) aprendeu ao longo do ano e de uma avaliação também objetiva sobre se ele tem ou não condições de prosseguir; b) mesmo que desagradável, a reprovação é um instrumento fundamental para garantir a qualidade do ensino (para que o aluno não passe sem saber) e para proporcionar outra chance para o aprendiz. Vamos avaliar estes supostos.

A reprovação não é um mecanismo socialmente neutro. É iníquo, como o Gráfico 11, elaborado a partir de dados da OCDE, demonstra. Em todos os países participantes do PISA, inclusive no Brasil, a chance de ter sido reprovado entre os alunos mais vulneráveis socialmente é bem mais alta do que entre aqueles em melhores condições socioeconômicas. No caso do Brasil, um estudante posicionado entre os 25% mais vulneráveis socialmente tem cerca 120% a mais de chances de ter sido reprovado do que um estudante que esteja entre os 25% de nível socioeconômico mais alto.

No senso comum, esta diferença seria explicada da seguinte forma: “é sabido que os alunos mais vulneráveis socialmente têm condições educacionais mais desfavoráveis, o que prejudica sua aprendizagem; tendo problemas de desempenho e aprendizagem, estes estudantes têm chances maiores de ser reprovado”. No entanto, isto é apenas parcialmente verdade. Os mesmos dados produzidos pela OCDE demonstram que na maioria dos países analisados, inclusive no Brasil, os mais vulneráveis têm chances bem maiores de terem sofrido reprovação, mesmo levando em conta o desempenho nas provas de Ciência e Leitura do Pisa. Ou seja, entre dois alunos com as mesmas notas no PISA, o mais vulnerável socialmente tem, no caso brasileiro, chances 12% maiores de ter sido reprovado do que aquele estudante bem posicionado socialmente. Isto quer dizer que a cultura da repetência, tão arraigada em nossa cultura escolar, é um mecanismo que distribui desigualmente os riscos, custos e chances do processo educacional, em prejuízo dos mais vulneráveis.

Há, porém, uma visão disseminada de que, mesmo que a reprovação seja um instrumento indesejável, seria um mal necessário, uma forma de controle de qualidade sem a qual o sistema educacional não teria como assegurar que os alunos tivessem aprendido o que se espera deles. Apesar de seu aparente sentido, esta visão não tem muito fundamento nos fatos disponíveis. Por exemplo, trabalho de Sergei Soares, do Ipea, utilizando dados de estudos internacionais, divide os países em 3 categorias de políticas quanto à progressão: primeiro, países que praticam progressão continuada em todas as séries do ensino fundamental, ou seja, em que

Gráfico 11: % adicional de chance de um estudante vulnerável ter sido reprovado, em relação a um estudante bem posicionado socioeconomicamente – PISA – 2015.



Fonte: PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education – OECD 2015.

é proibido reprovar um aluno durante todo o ensino fundamental em função de ele não ter aprendido o conteúdo desejado; segundo, países que permitem alguma repetência, mas com restrições, no ensino fundamental e, terceiro, países como o Brasil, em que a possibilidade de repetência não encontra restrição. A partir daí, o estudo estima o efeito das diferentes formas de promoção sobre o desempenho dos países nos testes internacionais. Os resultados não apontam qualquer efeito

negativo da progressão continuada ou positivo da reprovação sobre o desempenho dos alunos, mesmo levando outros fatores em conta, como taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, o PIB *per capita*, a expectativa de vida ao nascer e o coeficiente de Gini da renda.

Outro trabalho, da pesquisadora Juliana Rianni e outros colegas, é mais direto. Utilizando dados das provas de avaliação do ensino de Minas Gerais (PROEB), o trabalho mostra que, dentre dois alunos com mesma proficiência em 2008, tendo um deles repetido e o outro não, aquele que não repetiu tende a apresentar maior nível de proficiência em 2009. Outro achado importante refere-se ao fato de que o resultado do aluno é muito influenciado pelo resultado geral da escola. Ou seja, a ideia de que a reprovação é um instrumento fundamental de controle de qualidade e de motivação para dedicação dos alunos não encontra respaldo nas análises mais objetivas a respeito.

Assim, sobre a adoção da reprovação sem limitações, é possível resumir as evidências disponíveis da seguinte forma: em primeiro lugar, este não é um recurso universal, integrante da maioria ou dos principais sistemas educacionais, sendo, na verdade, minoritário internacionalmente. Segundo, é um mecanismo duplamente ineficiente, pois a) é muito “caro” (em termos econômicos, mas também de outros recursos, como tempo) repetir exatamente as mesmas atividades, sem identificar e reparar os problemas de ensino ou de aprendizagem, durante todo um ano e esperar que os resultados sejam diferentes e b) não produz resultados melhores (podendo até ser piores, como demonstra o estudo de Rianni) em termos de aprendizado.

Mas, principalmente, do ponto de vista que nos interessa neste capítulo, é um instrumento de política socialmente iníquo, que prejudica mais os estudantes mais vulneráveis. Primeiro, porque como os dados mostram, para um mesmo desempenho, os estudantes mais pobres são muito mais vulneráveis à reprovação. Segundo, porque a reprovação tem efeitos sobre as chances futuras dos alunos. É um ponto consensual nos estudos educacionais que expectativas, percepção sobre sua própria capacidade e autoestima são determinantes importantes dos resultados educacionais. A reprovação não é apenas um termômetro: é um tipo de estigma fixado no estudante, uma mensagem que o sistema educacional envia ao estudante “informando-o” de que talvez ele não seja tão capaz; de que estudar pode não ser para ele; de que, quem sabe, ele não pertença àquele lugar e não deva ter maiores expectativas a respeito de seu futuro ali.

Além disto, a repetência tem custos diferentes de acordo com as condições da família. Manter um membro da família estudando sem trabalhar é um investimento. Tem um custo de oportunidade para essa família. Ela abre mão de recursos que poderiam ser acrescentados ao orçamento familiar. Investe na educação como

se fizesse um cálculo do acréscimo futuro de rendimentos e oportunidades que a educação poderia proporcionar às crianças e aos adolescentes, menos seu custo, os riscos e a incerteza. A partir de determinada idade e escolaridade, tanto os ganhos adicionais de renda que o adolescente poderia ter com o aumento da escolaridade quanto as expectativas quanto a suas oportunidades educacionais futuras são reavaliadas e podem ser percebidas como inferiores à renda imediata a mais que seu ingresso no mercado de trabalho proporciona e a pressão para o trabalho aumenta. Este é mais um dos motivos pelos quais a cultura da repetência é prejudicial particularmente para os grupos mais vulneráveis: cada ano repetido aumenta muito o custo de oportunidade de educação para os mais pobres e reduz as expectativas sobre as oportunidades e o alcance educacional futuro das crianças, contribuindo duplamente para o ingresso precoce no mercado de trabalho e para o abandono da escola.

Em resumo, além das dimensões “duras” da desigualdade entre as escolas – infraestrutura, recursos disponíveis, qualificação docente etc. – há também mecanismos de exclusão educacional que são menos visíveis. É mais difícil enxergá-los, seja porque não são formais – como as expectativas desiguais que os agentes educacionais tendem a ter em relação aos diferentes perfis de alunos ou fenômenos como *bullying*, por exemplo –, seja porque têm uma aparência de instrumento administrativo de controle socialmente neutro e objetivo, mas que são de fato socialmente enviesados, estigmatizadores e excludentes, como a cultura da reprovação.

Somado a isso, é certo que as escolas com nível socioeconômico mais elevado dispõem de um ambiente de aprendizagem mais propício, o que inclui um bom clima disciplinar, de modo que os alunos ouvem o professor, tratam os colegas com mais respeito e não perturbam tanto o fluxo das aulas, além de contarem com recursos educacionais de melhor qualidade. Também, os professores mostram mais interesse em cada aluno, fornecem ajuda extra quando necessário e permitem aos estudantes oportunidades para expressarem suas ideias, gerando um senso de pertencimento à escola que, por sua vez, tem um impacto positivo tanto no desempenho acadêmico quando na própria satisfação do aluno com a vida (OCDE, 2017).

5.4 RELAÇÕES INTERPESSOAIS, PERTENCIMENTO E IDENTIDADE: PARA QUEM É PENSADO O AMBIENTE ESCOLAR?

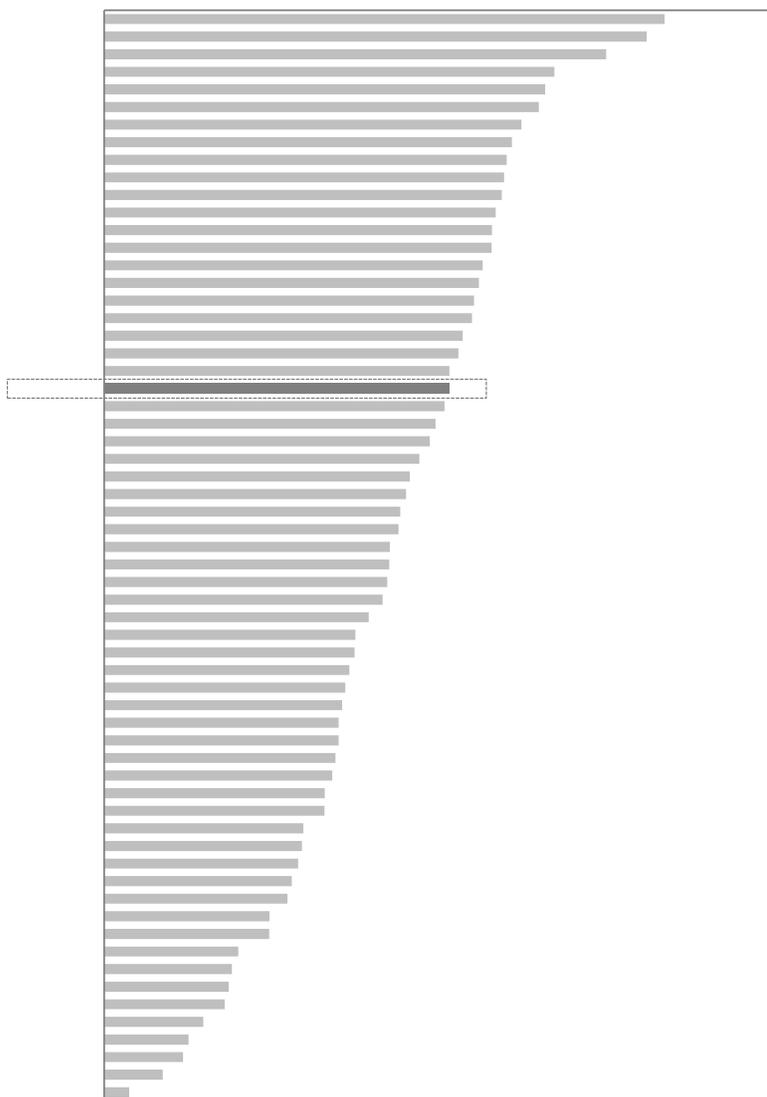
Em relação ao terceiro e ao quarto processo educacional, estes constituem mecanismos mais ocultos e, talvez por isso, mais perversos pelos quais as desigualdades sociais se aprofundam. Para entendê-los, é preciso primeiro recorrermos às ideias cunhadas por Bourdieu (2003), segundo o qual cada família transmitiria a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, um certo capital cultural e um certo sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados que são responsáveis pela diferença das crianças na experiência escolar e em suas taxas de desempenho. Assim, segundo o autor, os alunos de classes mais favorecidas trazem como herança esse capital cultural ligado a saberes e “bons gostos”, estes assim classificados por serem simbolicamente entendidos como superiores à cultura informal. Por sua vez, a escola contribuiria para a conservação da ordem social mediante a valorização, ainda que involuntária, desses alunos que incorporaram a cultura da classe dominante, em detrimento dos valores das classes menos favorecidas.

Dito isso, temos que o terceiro processo responsável pelo aprofundamento das desigualdades, segundo Reimers (2000), se relaciona justamente com a dificuldade dos filhos de lares com menores rendas adquirirem um capital social na forma de relações com pessoas com maior capital cultural. Isso ocorre porque as escolas se tornam espaços de segregação social, onde a maior parte dos estudantes aprende a conviver e relacionar somente com pessoas com um nível social semelhante ao seu. Nesse contexto, estudo realizado por Zago (2006) demonstra que, mesmo quando jovens de origem mais pobre conseguem romper as diversas barreiras da segregação e adentrar em espaços historicamente reservados às classes mais privilegiadas, como é o caso de determinados cursos superiores mais elitizados no Brasil, permanecem as dificuldades de convivência e integração com os demais alunos, o que acaba por gerar um isolamento decorrente do sentimento de não pertencimento àquele grupo.

Como a instituição escolar é concebida a partir de uma visão de mundo dos setores médios e escolarizados, gerida administrativa e pedagogicamente a partir deste tipo de olhar, geralmente, as expectativas sobre quem seria “o bom aluno” idealizado e a “família estruturada”, igualmente idealizada, respondem a este tipo de modelo. Ora, as escolas são espaços plurais e diversificados e a cultura, os modos de falar, saberes e modos de organizar-se das famílias e crianças das classes populares e minorias raramente correspondem a estes modelos. E mais, são fre-

Gráfico 12: Diferença no índice de sentimento de pertencimento à escola entre os 25% dos estudantes de nível socioeconômico mais alto e os 25% de nível socioeconômico mais baixo – PISA – 2015

Índice de Sentimento de Pertencimento à Escola



Fonte: PISA 2015 Results (Volume III) Students' Well-Being - OECD 2017.

quentemente vistos e estereotipados como “falta de cultura”, “falta de gosto” ou como “famílias desestruturadas”. Assim, enquanto para os setores médios e altos da população a escola fosse um ambiente natural, para os setores populares aquele é um espaço que muitas vezes não é visto como seu, quase como se os estudantes mais pobres tivessem que convencer os outros e a escola de que “merece” estar ali; um espaço a cujas regras e códigos eles têm que se adaptar e nem sempre recebem muita ajuda para isto, ao contrário.

Apesar de parecer um tanto vago ou especulativo, a existência e relevância deste tipo de mecanismo incrustado na nossa cultura escolar é hoje bastante consensual e mesmo perceptível. O Gráfico 12 ilustra bastante este ponto. Um estudo da OCDE, a partir dos dados e questionários do PISA, construiu um “índice de sentimento de pertença” à escola por parte dos estudantes participantes. Entre os países analisados, a média índice varia de -0,44 a 0,47, sendo que, quanto maior o valor, mais os estudantes se sentem pertencentes ao espaço escolar, sentem a escola como um lugar em que é natural estar. No entanto, como o gráfico mostra, este sentimento não é semelhante para todos os estudantes em um mesmo país. Em todos os países analisados, inclusive o Brasil, os estudantes de nível socioeconômico mais alto tem um sentimento de pertença à escola bem mais alto do que os estudantes de nível socioeconômico mais baixo. Para que os alunos mais pobres sejam motivados a superar as já desafiantes barreiras para o seu sucesso escolar eles têm que se sentir acolhidos e apoiados pela escola; se há uma percepção, ainda que latente e não explícita, de que são um tipo de intrusos em um ambiente que não é pensado para eles, a tendência é que acabem entendendo o “recado”.

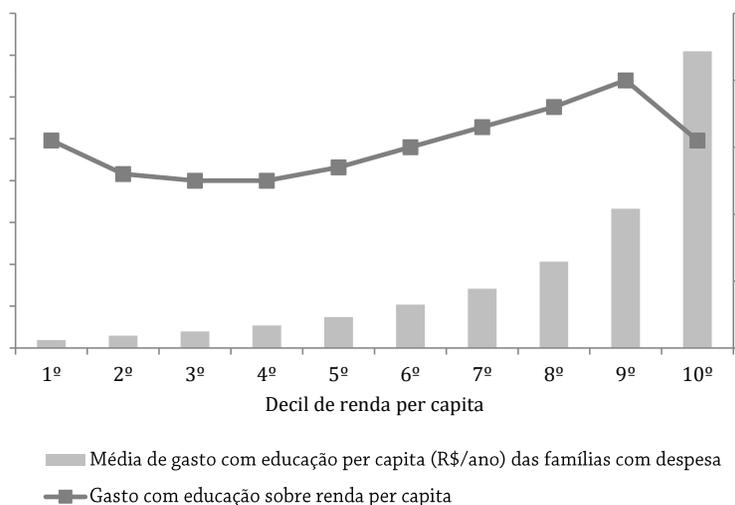
5.5 DESIGUALDADES TAMBÉM FORA DOS MUROS DA ESCOLA: AS DIFERENÇAS NO APOIO FAMILIAR

Por sua vez, o quarto processo trata de uma forma de transmissão direta de capital cultural dos pais para os filhos, que ocorre fora da escola. Ele resulta dos esforços particulares que realizam os pais para apoiarem a educação de seus filhos, o que inclui o tempo que se destinam a conversar com eles, o tipo de pensamento que essas conversas estimulam, os recursos que destinam a atividades que desenvolvem capacidades. Ainda que todos os pais destinassem uma proporção equivalente do seu tempo e recursos para apoiar a educação de seus filhos, quem

tem mais recursos materiais e culturais pode dar mais oportunidades (REIMERS, 2000).

Se pensarmos no gasto financeiro das famílias com educação, é possível visualizarmos do Gráfico 13, elaborado com base nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar de 2008 (POF 2008), que, no Brasil, tanto o primeiro decil de renda, que corresponde aos 10% mais pobres da população, quanto o último decil de renda, que corresponde aos 10% mais ricos, gastaram 3,1% de suas rendas *per capita* com educação naquele ano. Contudo, embora o valor seja proporcionalmente o mesmo, entre os mais pobres ele corresponde a R\$37,41 e entre os mais ricos a R\$1.418,55. A discrepância também é bastante forte se compararmos o nono e o décimo decil de renda: ainda que o nono gaste proporcionalmente mais que o décimo (4% em comparação a 3,1%), a despesa do último representa mais que 2 vezes a despesa do penúltimo decil (R\$1.418,55 em comparação a R\$ 666,16).

Gráfico 13: Média de despesa com educação e renda *per capita* por decil de renda *per capita* – Brasil 2008



Fonte: Microdados IBGE - POF 2008. Dados trabalhados por Shimote, J. (2015). Elaboração própria do gráfico.

Embora a dedicação dos pais no apoio a educação dos filhos seja de difícil mensuração, podemos avaliar como o nível de escolaridade deles se relaciona com o de seus filhos, partindo da premissa que pais que avançaram mais nos estudos tenderão a transmitir maior capital cultural de forma direta e indireta a seus filhos. Isso é o que nos demonstra visualmente o Gráfico 14, contido no “Relatório de Mobilidade Ocupacional” do IBGE de 2014, que apresenta a distribuição percentual das

peças de 25 anos ou mais de idade que moravam com o pai aos 15 anos de idade, por nível de instrução, segundo o nível de instrução do pai quando tinham 15 anos de idade, permitindo relacionar a estrutura educacional de ambos. Verifica-se uma correlação entre as situações observadas – entre os pais sem instrução, os resultados mostram que 17,7% das pessoas entrevistadas igualavam esta mesma condição e apenas 4,6% completaram o nível superior; por outro lado, entre os pais com nível superior completo, praticamente não há filhos sem instrução, registrando-se 0,5%, e os filhos que igualmente completaram o nível superior totalizaram 69,6%.

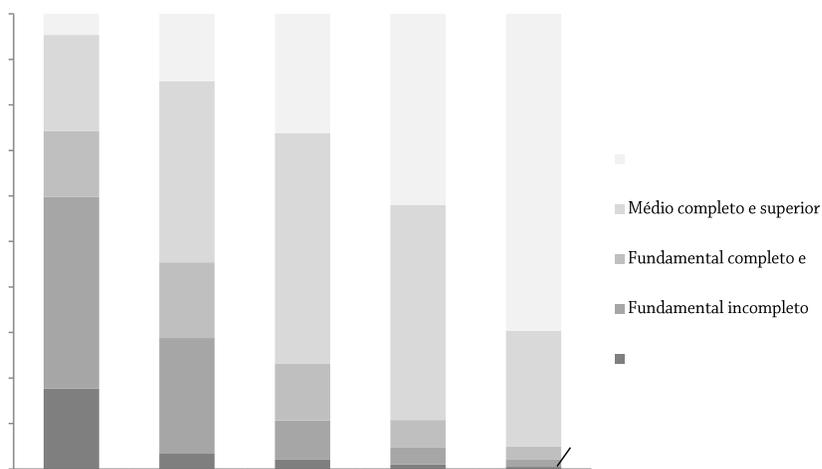
5.6 CONTINUAMOS PRECISANDO FALAR SOBRE DESIGUALDADES...

O quinto e último processo trazido por Reimers (2000) relaciona-se a ausência de um projeto para promover a justiça social desde a escola, com conteúdos e processos educativos voltados tanto para os pobres quanto para quem não o é e que tenham como objetivo especificamente tratar a desigualdade como um problema. Sem evidenciar e discutir a questão, os mecanismos excludentes dentro da escola, que agem principalmente de forma velada, se perpetuam, fazendo com que esta opere mais como reprodutora da estrutura social existente do que como espaço de transformação.

Diante de todas as diferenças aqui apresentadas – porcentagem de professores formados adequadamente na disciplina que lecionam, gasto por aluno, ambiente e recursos pedagógicos propícios, apoio dos pais, convivência com colegas com maior capital cultural –, as disparidades no desempenho dos alunos vindos de lares com maiores ou menores rendimentos se tornam quase inevitáveis. É o que está refletido no Gráfico 15, que mostra as diferenças entre o percentual de alunos do ensino fundamental com nível suficiente de alfabetização em matemática por nível socioeconômico no Brasil: enquanto entre os alunos de nível socioeconômico muito baixo apenas 17,1% alcançou nível suficiente, entre aqueles de nível socioeconômico muito alto o percentual é de 85,5%, todos os dados de 2016.

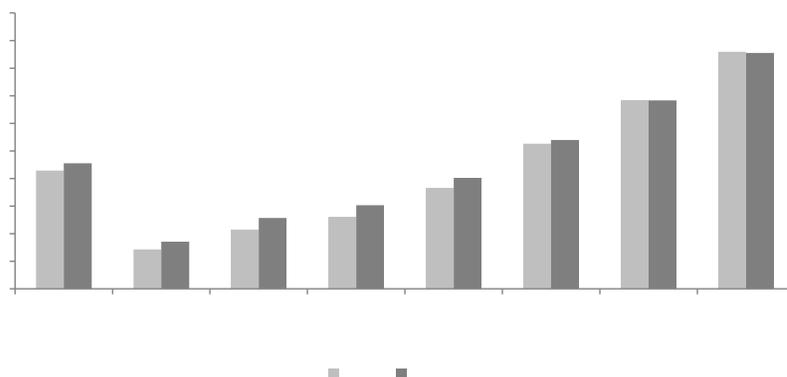
Será, então que a educação no Brasil está condenada a simplesmente reproduzir e legitimar as desigualdades históricas? A resposta é não. Se a educação não pode compensar a sociedade, há escolhas a se fazer. E, apesar de nosso atraso histórico, o Brasil vinha, desde a Constituição de 88, realizando um esforço educacional importante, ainda que insuficiente. São vários os exemplos disto, com todas as limitações e imperfeições: a ampliação do orçamento educacional, programas

Gráfico 14: Distribuição percentual das pessoas de 25 anos ou mais de idade que moravam com o pai aos 15 anos de idade, por nível de instrução, segundo o nível de instrução do pai quando tinham 15 anos de idade – Brasil – 2014



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014.

Gráfico 15: Porcentagem de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental no nível suficiente de alfabetização em Matemática, por Nível Socioeconômico (NSE) da escola – Brasil – 2014 e 2016

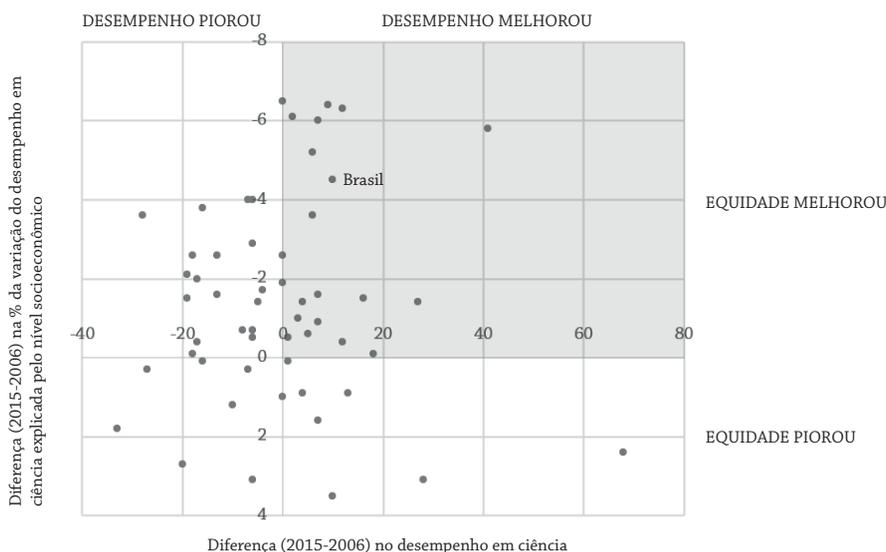


Fonte: IBGE/PNAD Contínua. Elaboração: Todos Pela Educação, com publicação no Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2018.

universais como os da merenda escolar, do livro didático ou de educação especial; mecanismos de redução da desigualdade, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério, o piso salarial nacional para o magistério, a educação integral e as ações afirmativas no ensino superior, entre outras tantas iniciativas.

O Gráfico 16 adiante expressa este esforço. Ele se refere à evolução do desempenho em ciência dos estudantes de diferentes países no PISA, entre 2006 e 2015. O eixo horizontal mostra a evolução da média dos países entre os anos citados, de tal maneira que, quanto maior o valor, mais o desempenho do país melhorou no período. Já o eixo vertical expressa numericamente a variação do peso das condições socioeconômicas dos estudantes sobre seu desempenho e aí a relação é inversa: se o valor é negativo, é sinal de que o sistema educacional daquele país se tornou mais equitativo, ou seja, foi capaz de reduzir a influência das condições sociais do estudante sobre seus resultados. Como se vê no gráfico, o Brasil é um dos poucos países que conseguiu, na última década, melhorar tanto a equidade quanto o desempenho no Pisa. Isto é particularmente notável porque foi um período de inclusão educacional e expansão do universo de estudantes avaliados pelo programa: quer dizer que a amostra da prova passou a ter uma participação crescente de estudantes mais vulneráveis, o que faria esperar uma média mais baixa nos testes. E isto não ocorreu, ao contrário.

Gráfico 16: mudanças no desempenho em ciência e na equidade do sistema educacional – PISA – 2006/2015



Fonte: PISA 2015 Results (Vol. I): Excellence and Equity in Education – OECD 2016

Ou seja, mesmo com muitas dificuldades, nós somos capazes de tornar nossa educação melhor e mais inclusiva. Nosso desafio é tão grande quanto nosso atraso. Mas não é maior do que nossas possibilidades. Fomos capazes de lidar simultaneamente com três tarefas hercúleas: ampliar o acesso, reduzir a desigualdade e ampliar a qualidade. Não é pouca coisa, e os resultados não são imediatos: a educação de um país não é nem um bem que se adquire imediatamente após efetuar o pagamento nem um insumo, um tipo de vacina que se aplica e logo em seguida a população vacinada fica imunizada contra a ignorância. A educação é um complexo e demorado sistema de ação: a relação entre a alocação de insumos financeiros e a obtenção de resultados é operacionalizada, mediada e constrangida por cadeias causais intrincadas e longas, que conectam um sem número níveis de governo, diversos atores, carreiras e perfil docentes, equipamentos, escolas, currículos, contextos socioeconômicos heterogêneos e desiguais. E há sempre muita dependência de trajetória e legado de escolhas prévias.

São investimentos, portanto, que têm um prazo de maturação longo, mas que também são duradouros. Por isto a sustentação de níveis altos de esforço e gasto por períodos longos é a única maneira de reduzir o atraso educacional brasileiro e é o que explica em parte que hoje outros países possam fazer um esforço educacional menor que o nosso e ainda assim obter bons resultados. A sustentabilidade e a estabilidade do esforço têm que se combinar com sua magnitude.

Assim, o que o conjunto de dados e argumentos ora apresentados evidencia é que as disparidades entre crianças e jovens de diferentes classes sociais já se iniciam no acesso à escola, com a dificuldade dos mais pobres em alcançarem níveis educacionais mais elevados, permanecem dentro das instituições de ensino, que possuem tratamento diversos de acordo com o nível socioeconômico do aluno, e também adentram as residências, com diferentes possibilidades para os pais apoiarem o desenvolvimento escolar de seus filhos. É preciso recusar decisivamente a ideia de que as desigualdades educacionais são o resultado natural do talento, do esforço ou do mérito dos indivíduos. Tampouco são uma fatalidade contra a qual não há o que fazer: são resultado da complexa combinação de escolhas, valores, conflitos e correlação de forças sociais e políticas. Se é assim, a atitude consequente é afirmar o direito universal à educação como imperativo político, econômico, mas também moral. Finalmente, reconhecer e identificar os mecanismos visíveis e invisíveis pelos quais este direito é negado a tantos de nós e transformar seu enfrentamento em prioridade permanente é condição para que a educação possa cumprir a promessa igualitária e emancipadora em que a esperança de tantos se deposita.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente a escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003. p. 41-64.

IBGE. **Mobilidade sócio-educacional 2014**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98815.pdf>>. Acesso em 2019.

SALÁRIO mínimo pago ao professor no Brasil é um dos piores do mundo. **O Globo**, 11 set. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/salario-minimo-pago-ao-professor-no-brasil-um-dos-piores-do-mundo-23056381>>. Acesso em: 2019.

INVESTIMENTO despenca, e gasto federal não obrigatório cai 53% em seis anos. **Valor Econômico**, 4 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6331569/investimento-despenca-e-gasto-federal-nao-obrigatorio-cai-53-em-seis-anos>>. Acesso em: 2019.

EDUCAÇÃO para todos, futuro para poucos. **O Tempo**, 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/educa%C3%A7%C3%A3o-no-brasil-expectativa-e-realidade>>. Acesso em: 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 2019.

OCDE. **Education at a Glance 2018**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2018/EAG_Relatorio_na_integra.pdf>. Acesso em: 2019.

_____: **PISA in Focus: How do schools compensate for socio-economic disadvantage?** 2017. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/a77ee9d5-en.pdf?expires=1560123574&id=id&accname=guest&checksum=0CF26EA1D7228C9455C404C3F2BC5AE2>>. Acesso em: 2019.

_____: **PISA in Focus: How is Equity in Resource Allocation Related to Student Performance?** 2014. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jx-vl3zwbzwg-en.pdf?expires=1560829218&id=id&accname=guest&checksum=94E1382F86F656562D2174C77D4FF3CE>>. Acesso em: 2019.

_____: **PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education - OECD** 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/pisa-2015-results-volume-i-9789264266490-en.htm>>. Acesso em: 2019.

_____: **PISA 2015 Results (Volume III) Students' Well-Being - OECD** 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/pisa-2015-results-volume-iii-9789264273856-en.htm>>. Acesso em: 2019.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?** 2019. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<https://www.academia.edu/38960727/>>

Educa%C3%A7%C3%A3o_Superior_brasileira_no_in%C3%ADcio_do_s%C3%A9culo_XXI_inclus%C3%A3o_interrompida>. Acesso em: 2019.

REIMERS, Fernando. Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, Distrito Federal (México), v. 30, n. 2, abr./jun. 2000, p. 11-42.

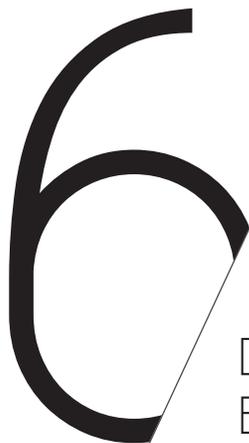
RIANI, Juliana de Lucena Ruas; SILVA, Vania Candida da; SOARES, Tufi Machado. Repetir ou progredir? Uma análise da repetência nas escolas públicas de Minas Gerais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 623-636, set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000300006&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 2019.

SHIMOTE, Juliana. **Uma análise do gasto familiar com educação no Brasil e da participação do crédito em seu financiamento**. 2015. Tese de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13498/UMA%20AN%C3%81LISE%20DO%20GASTO%20FAMILIAR%20COM%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20NO%20BRASIL%20E%20DA%20PARTICIPA%C3%87%C3%83O%20DO%20CR%C3%89DITO%20EM%20SEU%20FINANCIAMENTO.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 2019.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **A repetência no contexto internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil não participa?** Ago. 2007. Texto para discussão nº 1300 – IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1300.pdf>. Acesso em: 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2018**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite>. Acesso em: 2019.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no Ensino Superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, mai./ago. 2006, p. 226-237.



DESIGUALDADE, TRIBUTAÇÃO E GASTOS PÚBLICOS

RICARDO CARNEIRO

*Professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP).
Doutor em Sociologia e Política pela UFMG.*

LUÍSA FILIZZOLA COSTA LIMA

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Direito pela UFMG e graduanda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).*

MARIANA PARREIRAS CÂNDIDO

Membro da equipe discente do Observatório das Desigualdades. Graduada em Administração pela UFMG e graduanda em Administração Pública pela FJP.

RODOLFO PINHÓN BECHTLUFFT

Membro da equipe discente do Observatório das Desigualdades. Graduado em Administração Pública pela FJP e em Ciências Econômicas pela UFMG.

RAFAEL FRANCISCO CAMPANHARO

Membro da equipe discente do Observatório das Desigualdades. Graduando em Relações Econômicas Internacionais pela UFMG.

Há diversas maneiras pelas quais o Estado pode intervir na distribuição de recursos na sociedade: provendo bens e serviços públicos, regulando o mercado de trabalho, criando ações afirmativas, criminalizando ou não determinadas condutas. O resultado de cada uma delas pode implicar a manutenção, o aumento ou a diminuição das desigualdades sociais, conforme já mostramos em outros capítulos deste livro. O fato é que, durante toda sua atuação, o Estado retira recursos de determinada parcela da população e os distribui de diversas formas: despesas com pessoal, pagamento de juros, investimentos em infraestrutura, gastos sociais. A decisão sobre de onde vêm e para onde vão os recursos públicos é, em si mesma, uma maneira de combater a desigualdade ou, ao contrário, reproduzi-la.

É justamente sobre isso que vamos tratar neste capítulo: a estreita relação existente entre a política fiscal brasileira – a forma como o Estado arrecada e gasta seus recursos – e a nossa profunda desigualdade social. Para isso, vamos lidar com duas questões centrais. A primeira é: de onde vêm – e, principalmente, de quem vêm – os recursos públicos? Para tanto, vamos focar no nosso sistema tributário, principal forma de arrecadação do Estado. Em segundo lugar, iremos analisar: para onde – e para quem – vão esses recursos? Nesse caso, focaremos nos gastos sociais, responsáveis pelo dispêndio de considerável parcela do PIB brasileiro. Por fim, veremos qual o resultado desses dois mecanismos na desigualdade social brasileira e como o Brasil vem tentando equilibrar esses dois lados da balança fiscal.

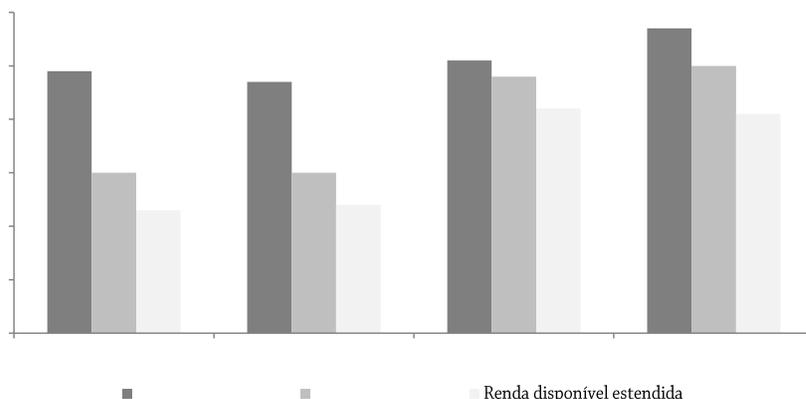
6.1 A IMPORTANTE COMBINAÇÃO ENTRE TRIBUTAÇÃO E GASTOS PÚBLICOS

Antes de passarmos à análise específica do sistema tributário brasileiro e dos gastos sociais, vamos mostrar nosso ponto de partida: as escolhas referentes à política fiscal variam entre os países e constituem um fator relevante de diferenciação da desigualdade de renda de cada um deles.

O Gráfico 1 comprova essa questão ao comparar o impacto das políticas fiscais na desigualdade de renda, medida pelo Índice de Gini, nos países da União Europeia (UE), da OCDE e da América Latina (AL), na qual destacamos a situação específica do Brasil. Assim, é possível visualizarmos três estágios da desigualdade de renda: (i) a distribuição da renda de mercado, exclusivamente gerada pelo sistema produtivo; (ii) após descontado o pagamento dos impostos diretos e incorporadas as transferências de rendas, o que resulta na renda disponível em espécie; (iii) após incorporados os serviços públicos gratuitos de saúde e educação, equivalentes a

uma transferência de renda indireta, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços, resultando na chamada renda disponível estendida.

Gráfico 1: Índice de Gini para diferentes níveis de renda e regiões - 2011



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Cepal (2015).

Nesse contexto, o Gráfico 1 permite inferir quatro conclusões:

- i. O índice de desigualdade mais alto refere-se à renda auferida na dinâmica do mercado. Aqui é importante chamar atenção para o fato de que esse tipo de desigualdade para a AL, a OCDE e a UE tem magnitude bastante próxima, enquanto o Brasil apresenta um nível mais elevado¹;
- ii. Após o desconto da tributação diretamente paga pelas famílias e a soma das transferências (renda disponível) e a inclusão dos serviços públicos gratuitos de saúde e educação (renda disponível estendida), as desigualdades se reduzem em todos os cenários, mostrando a importância do papel do Estado;
- iii. O quanto a desigualdade de renda se reduz em função dos instrumentos fiscais utilizados pelo poder público é muito diverso entre os grupos apresentados. Enquanto os países da UE e da OCDE diminuem fortemente a desigualdade por meio de impostos diretos e transferência de renda, na AL a queda é bem menos significativa.
- iv. Em todos os grupos e também no Brasil, a provisão de serviços sociais básicos (como saúde e educação) é um instrumento importante não apenas de garantia de direitos sociais, qualidade de vida e oportuni-

(1) As desigualdades no mercado de trabalho brasileiro foram abordadas no capítulo 3 deste livro.

des, mas também um instrumento redistributivo, de redução da desigualdade material.

Detalharemos um pouco mais o cenário brasileiro para entendermos o quanto cada um dos componentes da política fiscal influencia o aumento ou a diminuição da desigualdade de renda do país, iniciando pela tributação.

6.2 TRIBUTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A organização tributária de um país tem importante impacto sobre sua distribuição de renda, pois delimita de onde virá considerável parte do dinheiro que será gasto pelo Estado. Nesse contexto, cada cidadão será influenciado de forma diversa pela tributação, a depender das escolhas estatais em dois aspectos básicos: quais fatos econômicos serão tributados (posse ou a transferência de bens, renda, salário, lucros recebidos ou consumo) e qual será o tamanho daquela tributação, representado pela alíquota, ou seja, o percentual com que um tributo incidirá sobre o valor do fato econômico tributado.

A estrutura tributária de um país poderá ser progressiva ou regressiva, a depender do impacto que os tributos têm sobre a renda da população. Enquanto sistemas progressivos geram um efeito redistributivo na estrutura de renda, ao fazer com que os mais ricos paguem proporcionalmente mais que os mais pobres, sistemas regressivos tornam a renda da população mais concentrada depois de realizados os recolhimentos referentes à tributação, penalizando, portanto, aqueles com menos renda.

Um importante fator para a determinação da progressividade ou da regressividade de um sistema tributário, embora não seja o único, está na composição de sua carga tributária - se mais lastreada em tributos diretos - notadamente mais progressivos - ou em tributos indiretos - notadamente mais regressivos. Antes de passarmos para os motivos que explicam o caráter progressivo ou regressivo de cada tributo, vamos entender o que são os tributos diretos e indiretos.

Tributos diretos são aqueles que recaem, direta e definitivamente, sobre o contribuinte, que irá arcar com aquela carga sem a possibilidade de transferi-la para terceiros, a exemplo dos impostos sobre a renda e a propriedade. Já nos tributos indiretos há uma diferenciação entre o contribuinte de direito - sobre quem incide legalmente o tributo - e o contribuinte de fato, que é quem irá pagar o tributo. Neste último tipo, representado principalmente pelos impostos sobre a produção e o consumo de bens e serviços, a alíquota normalmente é a mesma para todos os

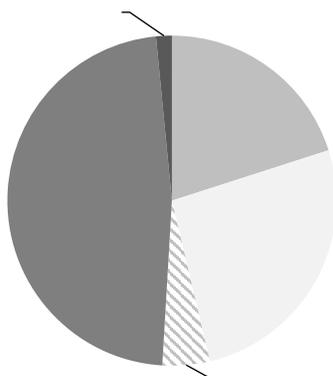
indivíduos, não havendo diferenciação de acordo com a capacidade contributiva, diferentemente do que usualmente ocorre nos tributos diretos.

Nesse contexto, o caráter regressivo dos tributos indiretos se baseia no fato de que os mais ricos poupam muito mais do que os mais pobres, que são obrigados a gastar toda ou quase toda sua renda em sua subsistência e manutenção; ou seja, em consumo. Dessa forma, como a tributação do consumo não incide sobre a parcela da renda que é poupada, nem sobre o patrimônio e propriedade, as pessoas com menor poder aquisitivo, ao consumirem bens e serviços, pagam uma proporção maior de seus rendimentos sob a forma de impostos.

Por sua vez, o imposto de renda sobre a pessoa física (IRPF), o mais relevante entre os tributos diretos, é, em qualquer país, um imposto altamente redistributivo, uma vez que tem alíquotas explicitamente progressivas de acordo com a capacidade contributiva de cada um e taxa diretamente aquilo que é tão desigualmente distribuído nas economias capitalistas: a renda (CASTRO *et al*, 2010).

A essa altura, não é difícil imaginarmos que a carga tributária brasileira é mais concentrada em impostos indiretos. É o que mostra o Gráfico 2, segundo o qual a tributação de bens e serviços no país correspondeu a 47,38% do total da arrecadação no ano de 2017:

Gráfico 2: Composição da arrecadação tributária - Brasil, 2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Receita Federal, 2018.

Se compararmos essa composição com a arrecadação de outros países, veremos que, no Brasil, a tributação direta é pouco explorada e a tributação indireta é muito alta. É o que mostram os Gráficos 3 e 4, que se referem, respectivamente, ao percentual da tributação direta e da indireta na composição tributária dos países da OCDE e do Brasil no ano de 2015. Enquanto o Gráfico 3 mostra que apenas

um dos países selecionados tributa menos a renda e a propriedade que o Brasil (a Turquia, com 25,2%), o Gráfico 4 ilustra a situação inversa: apenas um país tributa mais o consumo que o Brasil (o Chile, com 54,1%). É interessante notarmos a elevada participação dos impostos diretos em países desenvolvidos como a Dinamarca (67,2%), os Estados Unidos (59,4%) e a Irlanda (49,4%).

Gráfico 3: Participação da tributação sobre a renda e o patrimônio – Brasil e OCDE, 2015



Fonte: elaboração própria com base nos dados da OCDE: Revenue Statistics Comparative Tables.

Gráfico 4: Participação da tributação sobre o consumo – Brasil e OCDE, 2015

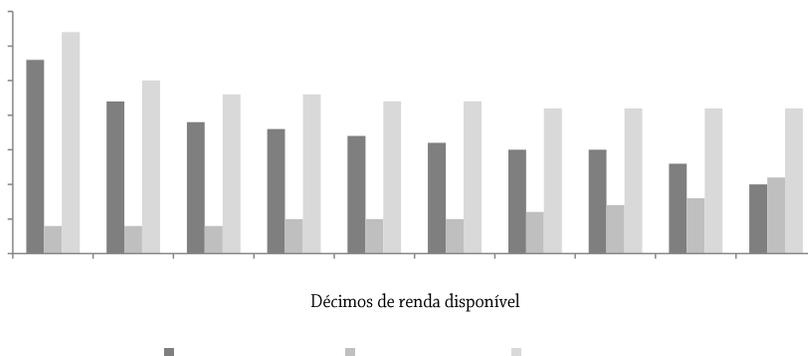


Fonte: elaboração própria com base nos dados da OCDE: Revenue Statistics Comparative Tables.

A consequência dessa composição tributária é a regressividade do nosso sistema, em que a população dos estratos de renda mais baixa é onerada de forma mais significativa, o que pode ser visualizado no Gráfico 5, formulado pelo Ipea (2011) com base em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008/2009. O gráfico mostra que, enquanto os 10% mais pobres do Brasil destinam 32% da renda disponível para o pagamento de tributos, para os 10% mais ricos o peso dos tributos é reduzido para 21%.

Por sua vez, é possível visualizarmos também que a renda paga sob a forma de impostos diretos é progressiva, mas não é capaz de anular a regressividade dos impostos indiretos. Assim, na soma total, a tributação ainda é regressiva e aprofunda a desigualdade de renda.

Gráfico 5: Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias – Brasil (2008-2009)



Fonte: Ipea, Sindifisco, Dieese, 2011, com base em dados da POF 2008/2009.

Como se não bastasse essa regressividade tributária, temos também uma elevada sonegação fiscal. Segundo estudo realizado pela CEBES (2018), a sonegação fiscal acumulada é estimada em R\$500 bilhões e há uma estimativa de R\$1,7 trilhão em contas brasileiras nos paraísos fiscais. Por fim, as renúncias de receitas continuam em patamares muito elevados, tendo atingido em 2016 o montante estimado de R\$ 377,8 bilhões, enquanto as despesas com investimentos tiveram redução de 57%, passando de R\$ 87,2 bilhões, em 2012, para R\$ 37,3 bilhões, em 2016. Mas a redução nos gastos também é assunto para outra seção deste capítulo.

6.3 O IMPACTO DOS IMPOSTOS DIRETOS

Os impostos diretos incidem sobre a renda e a propriedade e, conforme já dito, promovem mais justiça tributária, embora ainda tímidos dentro da composição tributária brasileira. Vamos agora analisar as características e os impactos desses tributos na desigualdade de renda brasileira.

6.3.1 OS IMPOSTOS PATRIMONIAIS

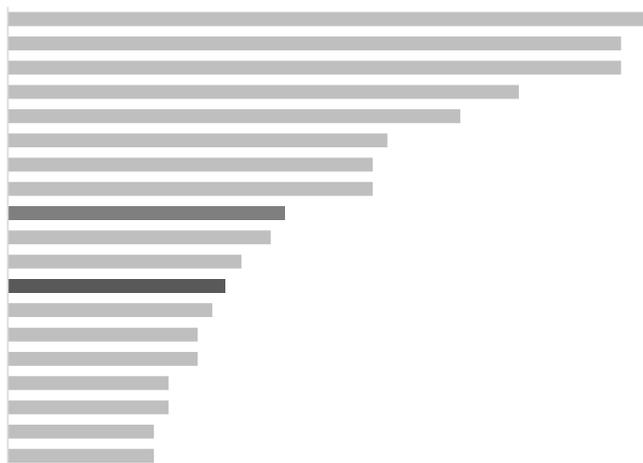
Conforme mostrou o Gráfico 2, os impostos sobre o patrimônio são pouco explorados no Brasil, correspondendo a apenas 4,64% da carga tributária brasileira. Atualmente, os impostos patrimoniais mais importantes são o Imposto sobre

a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Além da baixa participação na carga tributária, Silveira e Passos (2018) listam outras limitações ao potencial progressivo dos impostos sobre o patrimônio: as alíquotas são reduzidas e pouco progressivas e o IPTU é uma fonte de arrecadação cuja competência é local, onde a capacidade de administração tributária é mais frágil. Ainda, o Brasil isenta de tributação as grandes fortunas² (nos países da OCDE, a taxa é entre 2% e 5%). Por fim, são incompreensivelmente isentos de IPVA: aviões, lanchas e helicópteros particulares.

O Gráfico 6 compara, entre alguns países, a tributação sobre a propriedade (em relação ao PIB) no ano de 2017. Percebe-se que os tributos sobre a propriedade nos países da OCDE correspondem a aproximadamente 1,9% do PIB, enquanto no Brasil, este número é 1,5%. Se, por um lado, este número está próximo da média destes países, por outro há uma ressalva apresentada por Silveira e Passos (2018): apenas o Brasil computa o IPVA neste cálculo - se não o fizesse, a participação dos tributos sobre patrimônio seria de apenas 0,8% do PIB, levando o país para a última posição entre aqueles analisados.

Gráfico 6: Participação dos impostos sobre o patrimônio no PIB – Brasil e OCDE, 2017



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da OCDE.

(2) O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), embora esteja previsto na Constituição de 1988, ainda não foi regulamentado por lei complementar.

6.3.2 IMPOSTOS SOBRE A RENDA

Os impostos sobre a renda incidem tanto sobre a pessoa física quanto sobre a pessoa jurídica. Por renda, segundo os economistas clássicos, podemos entender a remuneração do capital (lucros e juros), do trabalho (salários) e da terra (aluguéis e arrendamentos).

Um debate importante no Brasil, como bem pontuam Queiroz e Silva e outros (2015), diz respeito à tributação sobre a renda do capital: se esta será suportada somente pelas pessoas jurídicas, somente pelos sócios ou por ambos. O Brasil adota o modelo que tributa exclusivamente as empresas, isentando a renda auferida pelos acionistas. Segundo Carroll e Prante, citados por Queiroz e Silva e outros (2015), apenas no Brasil, na Estônia e na Eslováquia a tributação da renda do capital ocorre exclusivamente no âmbito da pessoa jurídica. Mas qual a implicação da adoção deste modelo na desigualdade de renda brasileira?

O fato é que este modelo é regressivo, visto que montantes muito altos são incorporados às rendas dos indivíduos, sem serem tributados. A título de exemplo, segundo a Receita Federal (2019), em 2017 foram auferidos R\$280 bilhões por acionistas no Brasil. Nos países da OCDE, esse valor poderia ser taxado em até 40% (o mínimo encontrado entre os países é de 20%, o que, em uma estimativa bastante preliminar, significaria mais de 50 bilhões de acréscimo na arrecadação). Esse fator influencia diretamente no potencial progressivo do IRPF, que discutiremos a seguir.

6.3.3 O IMPOSTO DE RENDA SOBRE A PESSOA FÍSICA

Sendo isentos os lucros e dividendos auferidos pelos acionistas de empresas, a renda sobre a qual incide o IRPF é principalmente aquela proveniente do trabalho. Seu caráter distributivo é resultado de suas alíquotas progressivas, distribuídas de acordo com a renda mensal recebida por cada indivíduo, e da sua faixa de isenção (da ordem de até R\$1.903,98 mensais, em 2018).

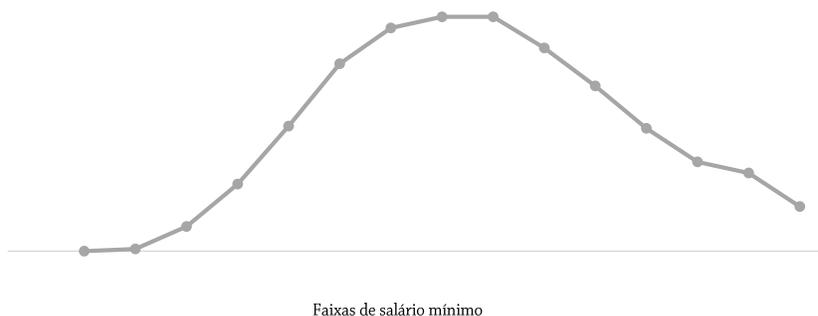
Apesar do IRPF ser o tributo mais progressivo do país, algumas razões limitam o alcance de todo seu potencial distributivo. A primeira refere-se à sua participação relativamente tímida na composição tributária brasileira, como vimos no Gráfico 2, principalmente se comparada a outros países (Gráfico 3). A segunda relaciona-se à isenção de IRPF relativa aos ganhos de capital (lucros e dividendos), conforme explicamos acima. Ainda em relação aos ganhos de capital, é importante ressaltar que, além dos juros e dividendos, as aplicações financeiras do mercado

bancário também possuem tributação diferenciada, que não seguem as alíquotas progressivas do imposto de renda.

A terceira razão diz respeito às deduções no IRPF referentes a alguns gastos, como em saúde e educação, e ao número de dependentes legais. Somente em 2017, as deduções e os descontos somaram R\$ 387,55 bilhões (dados da Receita Federal), constituindo uma renúncia de recursos públicos para o mercado em detrimento do aumento da arrecadação. A limitação ao potencial progressivo do IRPF gerada pelas deduções reside no fato de os estratos mais ricos da população serem os que mais efetuam gastos dessa natureza, sendo, portanto, os mais beneficiados. Essas deduções reduzem (em relação à renda total obtida) o montante sobre o qual incidirá o IRPF, constituindo um meio de o contribuinte “levar grande parte de sua renda do reino do tributável para o do não tributável” (Soares *et al*, 2010).

As limitações ao caráter progressivo do IRPF ficam evidentes no Gráfico 7, que mostra a alíquota efetiva de arrecadação em cada faixa de renda, calculada a partir da comparação entre a contribuição total de fato dos indivíduos para o imposto e a renda total (incluindo as isentas) recebida por eles no período³. É possível visualizarmos que, quanto maior a faixa de renda, maior é a parcela de rendimentos isentos, o que faz com que o topo da pirâmide pague uma alíquota efetiva menor. Assim, a maior alíquota efetiva no Brasil é de 10,5% e incide sobre os indivíduos com rendas totais entre 30 e 40 salários mínimos. A partir desse ponto, a alíquota efetiva é decrescente, até atingir 2%, quando incide sobre os indivíduos mais ricos – com renda mensal total superior a 320 salários mínimos.

Gráfico 7: Alíquota efetiva média por faixa de salário mínimo mensal - 2017



Fonte: Elaboração própria com dados da Receita Federal, 2019.

(3) Podemos compreender o conceito de alíquota efetiva no seguinte exemplo: para um ganho anual de R\$ 52 mil e alíquota de 27,5%, o imposto a pagar seria de R\$ 14.300. Com a possibilidade de deduzir R\$ 8.687,45 (dedução permitida para quem se enquadra na última faixa de tributação), o imposto cai para R\$ 5.612,55, ou seja, 10,79% do rendimento tributável.

A quarta razão relaciona-se ao número de faixas de renda sobre as quais incidem o imposto. No Brasil, há apenas quatro faixas tributáveis, o que limita a capacidade de o Estado arrecadar proporcionalmente mais daqueles que auferem mais renda. Vejamos: em 2018, a faixa de renda que define a alíquota inicia-se no valor acima de R\$4.664,68, de forma que o valor máximo de 27,5% incide sobre a renda de um cidadão que auferir mensalmente R\$5.000,00 e de outro que auferir R\$30.000,00. Além disto, a alíquota máxima no Brasil é bastante baixa se comparada com outros países, como Holanda e Bélgica, cuja tributação da última faixa de renda chega a cerca de 50%.

Por fim, o grau de evasão e elisão fiscal⁴ no IRPF é elevado. Segundo estudo de Soares e outros (2010), realizado a partir de dados da POF de 2003, mais de um terço do valor total que deveria ser pago ao fisco na forma de IRPF é elidido ou evadido. O estudo conclui ainda que a evasão e a elisão são crescentes com o nível de renda, reduzindo o grau de progressividade nas taxas efetivas desse imposto.

6.4 DESIGUALDADE DE RENDA E GASTOS PÚBLICOS

Agora vamos analisar uma das mais importantes formas de distribuição dos recursos públicos: os gastos sociais. Nesse contexto, já podemos adiantar que, se o sistema tributário brasileiro exerce peso expressivo sobre as camadas pobres e intermediárias de renda, o que se deve, especialmente, aos impostos indiretos, os gastos sociais atuam de forma contrária, com importante impacto distributivo.

6.4.1 AS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

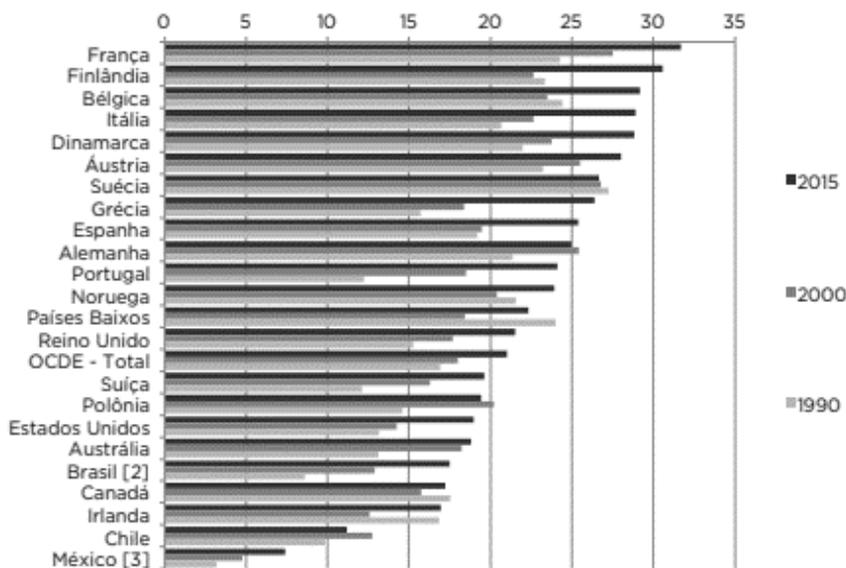
A Constituição Federal de 1988 constitui o principal marco institucional que estabeleceu um conjunto amplo de políticas sociais no Brasil, aumentando tanto o acesso a essas políticas quanto os tipos de benefícios existentes. Com o objetivo de assegurar fontes estáveis de recursos para essas políticas, notadamente para a Seguridade Social (saúde, previdência e assistência), o texto constitucional

(4) A elisão fiscal consiste em uma prática contábil que permite adequar uma empresa ao formato mais vantajoso de pagamento de impostos, sem que para isso cometa qualquer ilegalidade.

vinculou, no capítulo da Ordem Social, seu financiamento à arrecadação de impostos específicos – as contribuições sociais. A essa medida se somaram outras vinculações previstas no orçamento fiscal tradicional, caso do financiamento da educação. As vinculações de receitas ao financiamento de políticas que beneficiam as camadas menos favorecidas da sociedade representam uma garantia de que os recursos do Estado não serão integralmente, ou pelo menos em boa parte, apropriados pelas classes dominantes, que detêm o controle sobre o orçamento (OLIVEIRA, 2018).

Nesse contexto, considerando que as vinculações estreitam a margem de recursos a serem negociados e decididos entre o Executivo e o Legislativo, não demorou para que começassem a sofrer ataques (OLIVEIRA, 2018), como, por exemplo, a disseminação da ideia de que o gasto social no Brasil é muito elevado. Contudo, a comparação internacional revela que o gasto social do país é comparativamente baixo em relação aos países da OCDE, conforme pode ser observado no Gráfico 8. Ainda, é possível visualizar que, assim como o Brasil, todos os países analisados aumentaram seus gastos sociais no período entre 1990 e 2015.

Gráfico 8: Gasto social público direto, em % do PIB. OCDE - Países selecionados (1990, 2000, 2015).

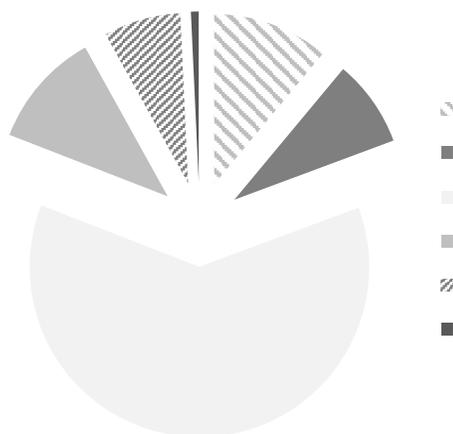


Fonte: Estatísticas da OCDE. Gasto Social (SOCX) (somente gasto público direto); Base de Dados de Inversión Social (Cepal); Gasto Social do Governo Central (2002-2015) (Secretaria do Tesouro Nacional/Siafi/Disor). Elaboração Anfiip e Dieese, 2017, retirado de FAGNANI *et al* (2018).

Quanto aos resultados alcançados com os gastos sociais, tem-se que, para além daqueles de difícil mensuração – que talvez sejam os mais importantes, como o grau de cidadania e o padrão de bem-estar que proporcionam –, o gasto social garante um duplo benefício: promove crescimento com uma melhor distribuição de renda e de capacidades (IPEA, 2011). A relação entre os gastos sociais e o crescimento econômico é explicada por Esther Dweck e Pedro Rossi (2018): a maioria dos gastos sociais beneficia os mais pobres e a classe média, gerando uma aceleração do circuito da renda, visto que essa parcela da população possui uma maior propensão a consumir, já que sua renda mal cobre suas necessidades básicas de subsistência. A ampliação da demanda gera aumento do volume de vendas, o que pode proporcionar aumento de escala das empresas domésticas e aumentos de produtividade. Além disso, a melhora da qualidade de vida das pessoas implica maior produtividade do sistema: são trabalhadores com mais saúde, mais educação, mais lazer, mais cultura e que demoram menos tempo para ir e voltar do trabalho com serviços de transporte de maior qualidade.

Embora a discussão quanto ao impacto dos gastos sociais no crescimento econômico seja de inegável importância, vamos limitar aqui à nossa temática, relativa ao seu impacto direto sobre as desigualdades sociais no Brasil. Para tanto, analisaremos o efeito dos gastos sociais com a previdência social, a educação e a saúde públicas e a assistência social, visto que, além de serem alvo das maiores aplicações de recursos (Gráfico 9), são apontados como aqueles de maior impacto distributivo (IPEA, 2011).

Gráfico 9: Gastos sociais da União, 2016 (em R\$ milhões e % do total)



Fonte: Instituição Fiscal Independente (2017).

6.4.2 GASTOS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL E DESIGUALDADE DE RENDA

O Brasil possui dois regimes principais de previdência social: o regime geral da previdência social (RGPS), que cobre trabalhadores da iniciativa privada, e os regimes próprios da previdência social (RPPS), que atendem os servidores públicos, inclusive militares e magistrados. Com a reforma previdenciária de 2003, a regra geral do RPPS passou a limitar o valor das aposentadorias dos novos ingressantes no serviço público federal ao teto previdenciário do regime geral, hoje estipulado em R\$ 5.839. Os servidores que ingressaram no serviço público antes de 2003 permanecem tendo o direito à aposentadoria integral, o que impacta fortemente o gasto com previdência que, como é possível visualizar do Gráfico 9, constitui o principal gasto social do país.

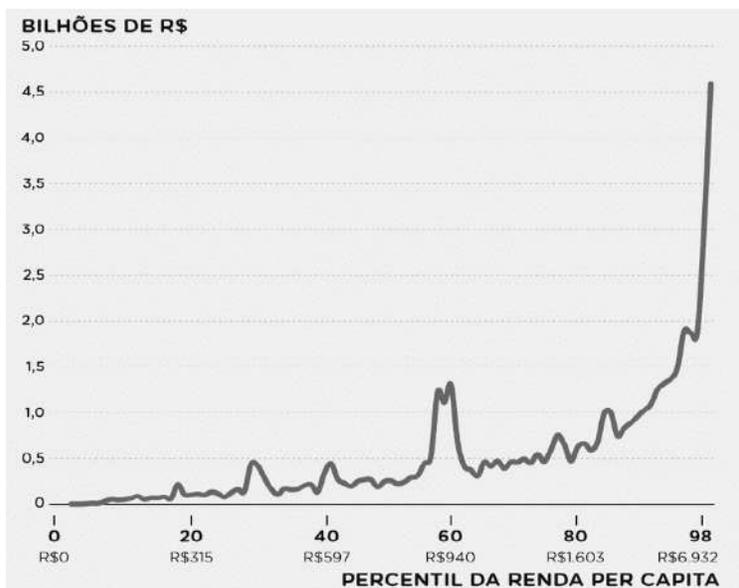
Os RPPS representam a parcela mais concentrada da previdência, especialmente devido ao grupo dos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem o teto. O estudo elaborado por Marcelo Medeiros e Pedro Souza (2013) aponta que o coeficiente de concentração nesse extrato é de 0,824, valor 47% maior que a desigualdade de renda no Brasil, que já é muito alta. Segundo os autores, não há nenhuma outra fonte de renda que contribua tanto, proporcionalmente, para a desigualdade.

No Gráfico 10, formulado a partir de dados da PNADC Anual de 2017, é possível visualizarmos esse cenário: em torno de 15% das transferências da previdência vai para os 2% mais ricos da população (renda mensal *per capita* acima de R\$6.931,00), sendo 9% para o 1% mais rico da população (renda *per capita* acima de R\$9.526). Obviamente essa renda não é decorrente do RGPS, cujo teto é R\$5.839,00, mas dos Regimes Próprios, dos servidores públicos do Executivo civil, Judiciário, Legislativo e militares (ROSSI *et al*, 2019), uma vez que todos os servidores públicos que ingressaram no Estado antes de 2003 mantiveram seu direito à aposentadoria integral.

Por sua vez, as aposentadorias e pensões para os trabalhadores do setor privado geram efeitos progressivos sobre a distribuição de renda. Isto ocorre pela combinação de três fatores: primeiro, as aposentadorias rurais fornecem rendimentos para as famílias que seriam muito pobres se não pudessem contar com estes recursos; segundo, o piso previdenciário, equivalente a um salário mínimo, beneficia mais de 60% dos integrantes⁵ e garante transferências razoáveis para quem não pôde fazer contribuições elevadas durante sua vida ativa; terceiro, o teto legal do RGPS impede que os benefícios atinjam valores muito elevados (MEDEIROS e SOUZA, 2013).

(5) Dados do Instituto Mercado Popular, referentes a 2017.

Gráfico 10: Total das rendas das aposentadorias por percentil da renda total *per capita*



Fonte: Elaborado por ROSSI *et al* (2019), com base nos dados da PNADC 2017.

Gráfico 11: Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza (R\$ 406) por idade



Fonte: Elaborado por ROSSI *et al* (2019), com base nos dados da PNADC (2017).

Assim, o primeiro e o segundo fator estão estreitamente ligados à contribuição da previdência social no combate à pobreza no Brasil, especialmente entre os idosos, como podemos visualizar no Gráfico 11. Dessa forma, tem-se que, na hipótese artificial de eliminação das rendas da previdência, a pobreza superaria a casa dos 60% entre a população mais idosa (ROSSI *et al*, 2019).

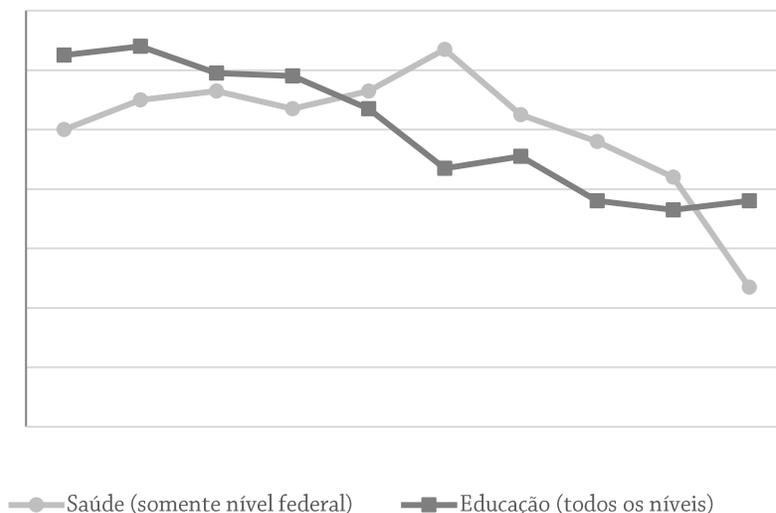
É evidente que o debate em torno da questão previdenciária no Brasil é complexo e excede os limites deste livro. Contudo, no que concerne à questão da desigualdade de renda no país, o que podemos afirmar é que, por um lado, é inegável a importância do RGPS para uma grande massa de brasileiros que depende exclusivamente de seus benefícios para a subsistência, constituindo assim o caráter progressivo do sistema. Ou seja, de forma agregada, o RGPS contribui para reduzir a desigualdade de rendimentos. Por outro, verifica-se um caráter regressivo encontrado nos Regimes Próprios, devido, principalmente, às aposentadorias concedidas a determinadas categorias do funcionalismo público no Brasil, principalmente naqueles que recebem valores muito acima do teto do Regime Geral.

6.4.3 GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Em relação aos gastos públicos com saúde e educação, ambos possuem um importante impacto na melhoria dos indicadores de desigualdade social no Brasil. É o que pode ser constatado no Gráfico 12, elaborado a partir de estudo realizado por Silveira *et al* (2011), que mostra a distribuição progressiva desses gastos. De fato, o gráfico mostra que, de forma geral, quanto menor a renda de um segmento, maior a proporção dos gastos públicos em saúde e educação que a ele se destina. Segundo os autores, aumentos de 1% do PIB no gasto com saúde e educação contribuem com, respectivamente, uma redução de 1,5% e 1,1% no índice de Gini do país.

No caso da educação, é importante analisar não somente a destinação direta dos gastos públicos, mas também os impactos da escolaridade nos rendimentos do mercado de trabalho. Boa parte da desigualdade salarial existente na sociedade é reflexo das disparidades educacionais. Conforme já discutido no capítulo 2, o Brasil é um dos países com maior prêmio de remuneração por anos de estudo, isto é, nosso mercado de trabalho apresenta diferenças salariais muito elevadas entre pessoas com níveis distintos de educação. Como a escolaridade é um dos principais determinantes dos rendimentos dos trabalhadores, políticas públicas que contribuam para reduzir as disparidades educacionais são essenciais para diminuir também a desigualdade econômica.

Gráfico 12: Distribuição dos gastos públicos em saúde e educação, por décimos de renda (2008)



Fonte: Elaboração própria, com base no estudo de Silveira *et al* (2011).

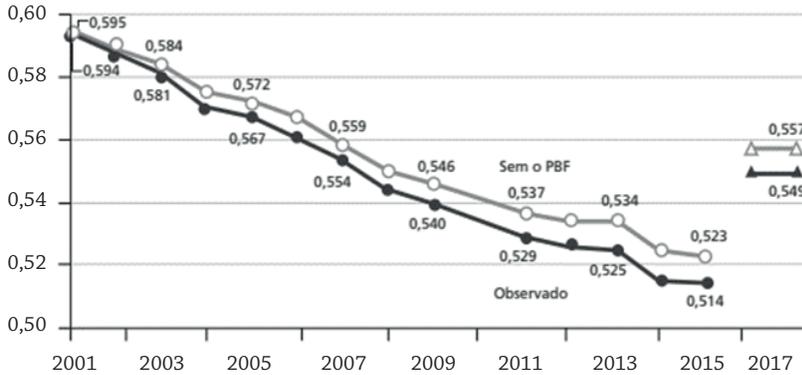
6.4.4 GASTOS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESIGUALDADE DE RENDA

A Assistência Social, composta pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e pelo Programa Bolsa Família (PBF) – programas basicamente focalizados contra a pobreza –, é altamente progressiva. Segundo o Ipea (2010), as transferências relativas ao BPC e ao PBF são claramente as que mais contribuem para a diminuição da desigualdade de renda no país: um aumento de 1% no PIB no gasto com esses benefícios gera queda de 2,33% e 2,15% no Índice de Gini, respectivamente.

O BPC tem como destinatários idosos com 65 anos ou mais que não tiveram acesso à aposentadoria e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, e constitui um benefício não contributivo no valor de um salário mínimo. Nesse contexto, o BPC, ao lado do RGPS e da Previdência Rural, concorreu para que a pobreza e a indigência entre a população idosa se tornassem um fenômeno quase residual no Brasil. Em 2014, apenas 0,78% dos idosos com 65 anos ou mais viviam com uma renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo e 8,7% viviam com

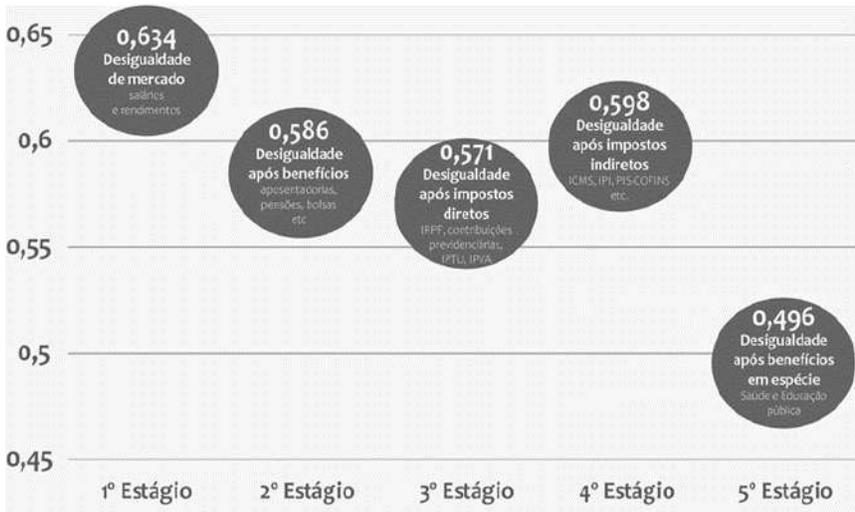
uma renda *per capita* de até meio salário mínimo. Em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias e, em 47% dos casos, ela é a única renda da família (IPEA, 2018).

Gráfico 13: coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF (2001-2017)



Fonte: PNADs (2001-2015) e PNADs Contínuas (2016-2017). Elaborado por Ipea, 2019.

Gráfico 14: Estágios da política fiscal e redução do Gini - Brasil, 2009



Fonte: Elaboração - Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert (2018), com base nos cálculos de Silveira e Passos (2017).

Por sua vez, o PBF, criado em 2003, é o principal programa de transferência de renda do governo federal e é dirigido a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. O PBF é de longe o benefício monetário mais bem focalizado do Brasil e sua cobertura aumentou consideravelmente desde 2004, alcançando em torno de 60% do quinto mais pobre da população a partir de 2012 (IPEA, 2019). O Gráfico 13 traz os coeficientes de Gini estimados para a renda domiciliar *per capita* com e sem o PBF. Nota-se que o PBF contribuiu muito para a queda da desigualdade no país e essa contribuição aumentou junto com a expansão da cobertura do programa.

Portanto, os gastos com programas de transferência direta de renda à população em situação de pobreza e de extrema pobreza apresentam-se como o instrumento de maior efetividade para o combate à concentração de renda. Embora os outros gastos sociais – como saúde, educação e previdência – sejam também progressivos, eles se distribuem entre todos os estratos da população, enquanto os benefícios assistenciais possuem foco específico nas camadas mais pobres, sendo fundamentais à promoção de uma sociedade mais equânime. No entanto, é importante ressaltar que essa comparação entre os diferentes tipos de gastos sociais está focada somente no impacto sobre a desigualdade e que os investimentos em saúde, educação e previdência social possuem outros objetivos e contribuem de outras formas para o bem-estar da sociedade.

6.5 O RESULTADO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

O resultado da política fiscal brasileira pode ser constatado no Gráfico 14, elaborado com base nos dados da POF 2008/09, que avalia a desigualdade no Brasil segundo cinco estágios da renda. No primeiro estágio, considera-se somente a renda proveniente do mercado. A seguir, somam-se os benefícios monetários governamentais (como aposentadoria, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros) e tem-se o segundo estágio, denominado “renda monetária inicial”. No terceiro estágio, descontam-se os impostos diretos e tem-se a renda disponível. Em seguida, subtraem-se os impostos indiretos para o quarto estágio e, por último, no quinto estágio soma-se o valor dos gastos públicos em saúde e educação.

Portanto, diante dos dados e argumentos expostos neste capítulo e conforme é possível visualizar no Gráfico 14, que mostra o impacto distributivo da tributação e do gasto social, temos duas conclusões: de forma geral, o sistema tri-

butário brasileiro não contribui para a redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta (3º estágio), relativamente modesto, é erodido pela arrecadação indireta (4º estágio). Por outro lado, os gastos públicos, representados nos 2º e 5º estágios, em especial em saúde e educação, aposentadorias do RGPS e transferências de renda, atuam de forma relevante na redução da desigualdade social.

Diante dessas constatações, vamos ver agora como o Brasil vem tentando equilibrar os dois lados de sua balança fiscal em um contexto de grave crise econômica.

6.6 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16

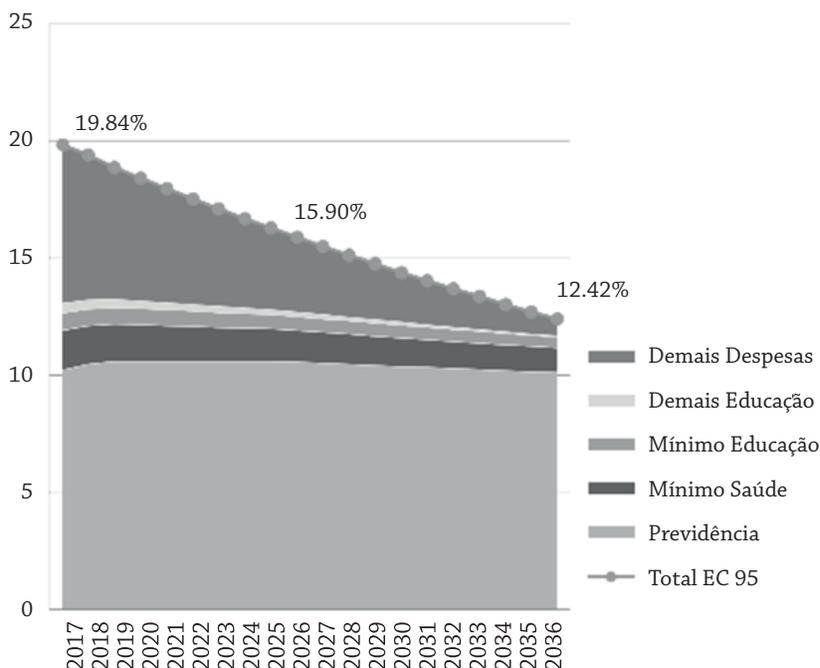
A Emenda Constitucional 95, aprovada em dezembro de 2016, instituiu um teto para as despesas primárias do Governo Federal – aquelas referentes a obras, investimentos, manutenção de programas e políticas -, definido pelo valor executado em 2017, e reajustado, a cada ano, pela inflação acumulada no ano anterior. A contenção de gastos vale por 20 anos, podendo ser revista após 10 anos.

Ao contrário do que se preconizava no momento da sua aprovação, a EC 95 não congela os gastos, ao contrário, ela impõe um teto declinante em relação ao PIB e, ainda mais grave, em termos do que se gasta hoje por cidadão. Isso porque, ainda que o PIB real e a arrecadação cresçam neste período, não haverá um crescimento real das despesas totais do Governo Federal. Nos próximos 20 anos, se considerarmos uma taxa média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, o gasto primário do governo federal terá que passar de 20% do PIB em 2017 para 16% em 2026 e, sem alteração, chegaria a 12% do PIB em 2036. Além disso, os gastos não acompanharão o crescimento da população, que ocorrerá até 2047, segundo as últimas projeções do IBGE. Logo, o gasto vai cair em relação ao PIB e ao tamanho da população, inviabilizando melhoras nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal (BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT, 2018).

Além do impacto gerado no tamanho dos gastos, a EC 95/16 também influencia a maneira como eles são distribuídos entre as diversas áreas. Isso porque o orçamento ficará cada vez mais comprometido com os gastos obrigatórios do governo – como o mínimo constitucional destinado à saúde e à educação e aqueles relacionados à previdência –, sobrando cada vez menos recursos para as políticas não obrigatórias, como assistência social, segurança pública, investimentos em in-

fraestrutura, cultura, esportes. É o chamado “efeito achatamento”, que pode ser visualizado no Gráfico 15, que simula as despesas primárias do governo federal até 2036. Por essa previsão, nota-se que a categoria “Demais despesas” é a que mais sofrerá cortes com a implantação do teto dos gastos públicos.

Gráfico 15: Simulação das despesas primárias do Governo Federal com a EC 95 – 2017-2036 (em % do PIB)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaborado por Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018
 Observações: A simulação fez uso de uma taxa de crescimento de 1,7% para 2018 e de 2,15% para os demais anos. Para os gastos com previdência, assumiu-se que uma reforma manterá o RGPS com o mesmo percentual do PIB a partir de 2020.

Ainda, a EC 95/16 desvinculou os gastos com saúde e educação das receitas do governo federal – a educação recebia, antes da EC 95/16, pelo menos 18% da arrecadação de impostos federais e a saúde 13,7%. Agora, também vale para essas áreas o piso de investimento com base no ano anterior, mais a correção pela inflação, o que pode gerar percentuais menores que aqueles antes estipulados em caso de crescimento do PIB.

6.7 CONCLUSÃO

Neste capítulo, mostramos como a política fiscal influencia diretamente a desigualdade social no Brasil. Por um lado, temos um sistema tributário regressivo, que onera de forma mais expressiva os mais pobres, em razão da sua composição, majoritariamente formada por tributos indiretos. Ainda, o potencial distributivo dos tributos diretos no Brasil é pouco explorado, tendo em vista a baixa participação destes na composição tributária, a baixa progressividade das alíquotas, as isenções que favorecem os estratos sociais mais ricos e as evasões e elisões fiscais. Por outro lado, os gastos sociais em transferências, saúde, educação, além do RGPS, são progressivos, visto que destinados, majoritariamente, aos estratos sociais mais pobres, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Diante desse quadro, uma reforma fiscal que busque o equilíbrio das contas públicas no Brasil em conjunto com uma distribuição de renda mais justa deveria estar voltada para o lado mais regressivo da nossa política fiscal. Contudo, as atuais propostas de reforma do sistema tributário brasileiro não têm pautado a necessidade de reverter a lógica regressiva da tributação, estando focadas, principalmente, na simplificação e unificação de tributos. É importante que haja mudanças voltadas para uma melhor redistribuição da renda no Brasil, o que envolve a redução da participação dos tributos indiretos na composição tributária, a elevação da progressividade das alíquotas dos tributos diretos, a maior tributação de ganhos de capital e a tributação de grandes fortunas.

No entanto, conforme mostramos no caso da PEC 95/16, as atuais tentativas de ajuste fiscal estão voltadas para a contenção das despesas públicas, justamente a face mais progressiva da política fiscal, o que certamente afetará proporcionalmente mais os segmentos mais pobres e mais vulneráveis da população. Assim, é preciso considerar que, em um país injusto e desigual como o Brasil, escolhas fiscais não são neutras – elas produzem ganhadores e perdedores. Junto com estabilidade econômica, equilíbrio e eficiência, a política fiscal não pode renunciar à busca daquilo que somente a intervenção pública pode proporcionar e que o Estado brasileiro continua devendo a seus cidadãos: justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL DEBATE E FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. **Austeridade e retrocesso**: impactos sociais da política fiscal no Brasil, 2018. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf> Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reformas econômicas em 2016-2018 e perspectivas para o próximo mandato presidencial**. Brasília: 2018. Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/reformas-economicas-em-2016-2018-e-perspectivas-para-o-proximo-mandato-presidencial>>. Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Grandes Números IRPF**: anos-calendário 2017, Exercício 2018. Brasília, mai. 2018.

CAROLL, Robert; PRANTE, Gerald. Corporate dividend and capital gains taxation: A comparison of the United States to other developed nations. In: **Tributação de lucros e dividendos no Brasil**: uma perspectiva comparada. Carvalho, Cristiano Viveiros de, *et al.*; Silva, Jules Michelet Pereira Queiroz e (Coord.). Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa, 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al.* **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf>. Acesso em: 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al.* (org.). Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: **Perspectivas da Política Social**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487>. Acesso em: 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *et al.* **Comunicados do Ipea**, n. 75 - Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília: Ipea, 2011.

CETAD- CENTRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS - RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2016** – Análise por Tributos e Base de Incidência. Brasília, nov. 2018.

CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015**: dilemas y espacios de políticas. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/G8FSRs>>. Acesso em: 2020.

IPEA. **Comunicados do Ipea**, n. 159: Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf>. Acesso em 2020.

DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. Texto para discussão: Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo. **Brasil de Amanhã** – Instituto Lula, 2018. Disponível em: <<http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/03/Texto-final-esther-e-pedro-1.pdf>>. Acesso em: 2020.

FERNANDES, R.C.; CAMPOLINA, B.; SILVEIRA, F. Texto para discussão n. 2244: **Imposto de renda e distribuição no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Setembro de 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf>. Acesso em: 2020.

INTROÍNI, P. G. H. *et al.* Tributação sobre a renda da pessoa física: Isonomia como princípio fundamental da justiça social. In: FAGNANI, E.(ORG) (2018). **A Reforma Tributária Necessária: Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, 2018.

NEMER, Gabriel; GOÊS, Carlos; DUQUE, Daniel. **Reforma da Previdência (2019): Um guia para não-economistas**. Instituto Mercado Popular, 2019. Disponível em: <<https://mercadopopular.org/economia/reforma-da-previdencia-2019-um-guia-para-nao-economistas>>. Acesso em: 2020.

MEDEIROS, Marcelo. SOUZA, Pedro. Texto para discussão 1844: **Gasto Público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1844b.pdf>. Acesso em: 2020.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu; LUCHIEZI JR., Álvaro; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (orgs.). **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão**. Brasília : Ipea, SINDIFISCO e DIEESE, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_progressividade_tributacao.pdf>. Acesso em: 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações. In: **Reforma tributária solidária**. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <<http://www.sindifisco.org.br/wp-content/uploads/2018/06/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 2020.

QUEIROZ E SILVA, J. M. P. *et al.* **Tributação de lucros e dividendos no Brasil: uma perspectiva comparada**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil - 2017: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 2020.

ROSSI, Pedro. DWECK, Esther. WELLE, Arthur. Malabarismos estatísticos com gasto público e desigualdade. **Nexo Jornal**, publicação em 12/01/2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Malabarismos-estat%C3%ADsticos-com-gasto-p%C3%BAblico-e-desigualdade>>. Acesso em: 2020.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos na distribuição de renda no Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: **Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos: elementos para reflexão**. Brasília: Ipea, Sindifisco Nacional, Dieese, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_progressividade_tributacao.pdf>. Acesso em: 2020.

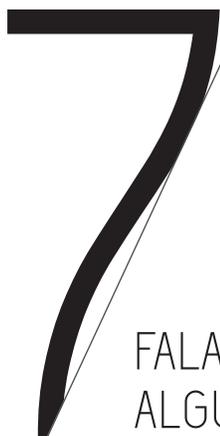
SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Texto para discussão n. 31: **Renúncias fiscais e tributação da riqueza**: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. ANFIP, mar. 2018.

SOARES, Sergei *et al.* **O potencial distributivo do imposto de renda da pessoa física (IRPF)**. In: CASTRO, José Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (orgs.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010.

SOUZA, Pedro H. G. F. *et al.* Texto para discussão 2499: **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf>. Acesso em: 2020.

VALADARES, Alexandre Arbex *et al.* (Conselho Editorial). **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, 2018. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf>. Acesso em: 2020.

VIEIRA, Fabiola Sulpino *et al.* **Políticas Sociais e Austeridade Fiscal**: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: CEBES, 2018.



FALANDO SOBRE RACISMO: ALGUNS APONTAMENTOS ACERCA DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL

LUÍSA FILIZZOLA COSTA LIMA

*Discente Coordenadora do Observatório das Desigualdades.
Graduada em Direito pela UFMG e graduanda em
Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.*

LETÍCIA GODINHO DE SOUZA

*Membro da equipe discente do Observatório das
Desigualdades. Graduando em Relações Econômicas
Internacionais pela UFMG.*

MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA

*Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental,
atuando na Fundação João Pinheiro (FJP). Mestre em
Administração pela UFMG.*

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

RAFAEL FRANCISCO CAMPANHARO

*Membro da equipe discente do Observatório das
Desigualdades. Graduando em Relações Econômicas
Internacionais pela UFMG.*

A formação e a construção do Brasil como Estado e como nação é indissociável da violência histórica representada por vários séculos de escravidão massiva e institucionalizada e também dos mecanismos ideológicos e de dominação necessários para sustentá-la. O Brasil foi o último país das Américas a abolir a escravidão e foi o principal destino do tráfico de pessoas escravizadas vindas da África: ao todo, estima-se que cerca de 4,8 milhões de pessoas escravizadas aportaram no Brasil, contra, por exemplo, 400 mil que chegaram aos Estados Unidos da América. A escravidão foi, finalmente, proscribida da ordem legal no Brasil tardiamente em 1888. A organização social que ela engendrou, porém, está longe de ser assunto exclusivo da História: desigualdade de oportunidades e discriminação, preconceito e repressão não são apenas ecos ou resíduos de uma sociedade superada, mas constituem parte da experiência cotidiana de milhões de cidadãos afrodescendentes brasileiros. Constituem também uma denúncia persistente dirigida a todos nós como nação, enquanto não formos capazes de reconhecer o racismo e a sociedade de privilégios e de opressão que ele sustenta e tomar a sério a obrigação de finalmente estender a todos os brasileiros os direitos de cidadania, concluindo, ainda que com atraso secular, a tarefa da luta abolicionista.

Porque se houve – e há – opressão e injustiça, houve – e há – resistência e utopia. Quilombolas, revoltosos, abolicionistas, movimentos organizados de alforria e de rotas de libertação; ou as fugas disseminadas, a persistência das práticas religiosas e dos ritmos irmanam-se com tantas outras formas contemporâneas de afirmação, institucionalizadas ou não, em uma mesma linhagem que tem em comum a recusa à resignação frente à injustiça e a esperança de que uma sociedade de todos pode ser construída. Assim, são também muitas as conquistas que os movimentos negros obtiveram nos últimos anos, fruto de processos de resistência, que desnaturalizam a imagem do branco como universal e desvelam as desigualdades raciais presentes no Brasil, com todas as suas especificidades.

Ao trazermos, neste capítulo, o tema das desigualdades raciais, buscamos apontar algumas destas manifestações com o objetivo de contribuir para romper cada vez mais com ideários que servem ao *status quo*, como o “mito da democracia racial”, e reafirmar a relevância e urgência do combate ao racismo, um elemento estrutural e estruturante da nossa sociedade. Deste modo, procuraremos mostrar os mecanismos pelos quais a educação, o mercado de trabalho, a violência e a repressão expressam e reproduzem a inaceitável desigualdade racial do Brasil. A divisão entre estes âmbitos se dá apenas de forma didática, para uma melhor categorização e apresentação dos dados; nas trajetórias e cotidiano das interações sociais, porém, todos esses elementos se articulam e marcam a construção das vidas negras.

É necessário destacar que quando falamos em racismo não estamos nos referindo apenas a uma concepção individualista, ou seja, não estamos tratando

apenas de discriminações diretas, ou de um debate puramente moral, mas de uma relação social e de poder. Pensar no racismo de forma individual, muitas vezes, nos leva a escutar, em nosso dia a dia, pessoas tratarem sobre essa questão com frases como: “eu até tenho amigos negros”, ou mesmo “somos todos humanos”, sem de fato refletirmos sobre o caráter institucional e estrutural que carrega o racismo no Brasil (ALMEIDA, 2019). Neste sentido, Munanga (2000, p. 24) define racismo como “[...] uma crença na existência das raças naturalmente hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o intelecto e o cultural”.

Em uma sociedade como a brasileira, é fundamental questionar e combater as manifestações de racismo, mais frequentes das nossas interações cotidianas do que gostaríamos de admitir, às vezes travestidas de humor, estereótipos ou expectativas negativas, mas que acabam por transparecer explícitas em sua brutalidade e violência nas situações de tensão ou confrontação, sempre a serviço da manutenção da desigualdade nas posições sociais. Mas, mais do que isto, é preciso refletir e compreender como a conformação e o funcionamento das instituições sociais e das políticas públicas incorporam, sob o véu enganoso da neutralidade e da impessoalidade formal, o tratamento desigual e discriminatório aos distintos grupos étnicos.

É o que se denomina racismo institucional. No Brasil, o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), implementado em 2005, definiu o racismo institucional como “o fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultantes do preconceito racial, uma atitude que combina estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações.” (CRI, 2006, p.22).

Danin (2018) sintetiza como estas distintas manifestações do racismo – a interpessoal e a institucional – atuam sempre de forma combinada para a reprodução das desigualdades raciais e das posições de poder na sociedade. Por isto mesmo, seu enfrentamento tem que disputar corações e mentes, mas também instituições, regras e normas sociais e políticas.

Deste modo, é importante a compreensão do racismo como uma relação de poder, não bastando apenas percebermos as condições que se encontram as pessoas negras, mas também as condições de privilégio da população branca. Como aponta Ribeiro (2017), pessoas brancas vão experienciar o racismo a partir do lugar de quem se beneficia das opressões em relação às pessoas negras, que experimentam o racismo a partir do lugar de quem é objeto de opressão. Não há,

portanto, uma desresponsabilização dos sujeitos de poder, que possuem um papel fundamental na luta antirracista.

Quadro 1: Diferenças principais entre Racismo e Racismo Institucional

DIMENSÃO	PERSPECTIVA TRADICIONAL	PERSPECTIVA INSTITUCIONAL
AGENTES DISCRIMINADORES	Individual	Multiplicidade
AÇÕES	Individual	Múltipla
OCORRÊNCIAS	Episódica	Contínua
VÍTIMAS	Indivíduo ou grupo	Indivíduo ou grupo
EXPLÍCITA/ESCONDIDA	Explícita	Escondida
DIMENSÃO DO GRUPO DISCRIMINADOR	Uma pessoa ou grupo defínível	Instituições e Organizações
INTENCIONAL/NÃO INTENCIONAL	Intencional	Ambas

Fonte: Danin (2018) adaptado de Wiewiorka (2007).

Outro aspecto fundamental nesse debate é como o lugar que as pessoas ocupam pode influenciar até mesmo a variabilidade da definição que as pessoas fazem de si, enquanto brancas ou negras, remetendo à estrutura de poder que se construiu nas relações raciais brasileiras. Para trazermos essa discussão, vamos tomar o estudo realizado por Sansone (1996), que demonstrou essa variabilidade de definições raciais de acordo com a idade, o tempo, os laços afetivos, a renda e principalmente o lugar. Apropriando-se desse estudo, Rosa (2014) fez uma adaptação dos argumentos, representados no Quadro 2.

É interessante notar que a posição ocupada pela pessoa, que se relaciona à sua renda e sua ocupação, influencia diretamente a classificação racial, com pessoas em “posições subalternas” tendendo a serem vistas como mais escuras, com um “embranquecimento” ao outro lado. Além disso, cabe especial atenção, nesse tópico, a observação da existência de “áreas duras”, “áreas moles” e “espaços negros”. A primeira categoria corresponde aos espaços nos quais os negros sofrem mais discriminação, por serem espaços hegemonicamente brancos, sendo o mercado de trabalho um desses lugares. Se olharmos essa categoria em conjunto com a relação entre classe social, notamos que o mercado de trabalho é uma área dura no sentido em que avançam as posições de maior nível remuneratório e status social, enquanto as outras ocupações e o mercado informal seguem sendo “áreas moles” aos negros.

Quadro 2: Fatores contingenciais e percepções sobre raça e racismo no Brasil

FATORES CONTINGENCIAIS		PERCEPÇÕES SOBRE RAÇA E RACISMO
TEMPO	DE DIA	Durante o dia, quando as pessoas estão na luta, a tendência é minimizar diferenças de cor, evita-se falar em negro. Se necessário, fala-se em moreno, escuro ou pardo.
	DE NOITE	À noite e nos fins de semana, quando o assunto é descansar e curtir, os termos raciais são utilizados como expressão de amizade (meu preto) ou veemência (branquelo).
LAÇOS AFETIVOS	FORTE	Quando há proximidade por amizade, parentesco ou respeito, utilizam-se termos como moreno no lugar de preto e misturada no lugar de branca ou negra.
	FRACO	Quando não há proximidade, utiliza-se escuro ou escurinho, ou no caso de pessoas mais escuras, preto ou negão para sublinhar o status baixo.
RENDA OU CLASSE SOCIAL	ALTA	As pessoas que ocupam posições de status (profissionais liberais, autoridades, etc.) tendem a ser vistas como mais claras, tais como morenas ou mesmo brancas.
	BAIXA	As pessoas que ocupam posições subalternas (serventes, pedreiros, garis, etc.) tendem a ser vistas como mais escuras, tais como escurinho, pretinho ou mesmo negro.
IDADE	VELHO	Entre as pessoas mais velhas (acima de 50 anos), predomina o discurso da mestiçagem, com uso mais amplo das categorias flutuantes como moreno claro e moreno escuro.
	JOVEM	Entre os mais jovens, há uma tendência de identificação com o termo <i>black</i> disposto pela moda e pela música, levando-os a se autoidentificarem como negros.
LUGAR	ÁREAS DURAS	Correspondem ao mercado de trabalho, o mercado do matrimônio e da paquera e a relação com a polícia. Nesses espaços, o negro sofre maior discriminação, porque são espaços hegemonicamente brancos e onde a competição, a estética e o status deixam os negros em desvantagem.
	ÁREAS MOLES	Aqui a situação se atenua porque há mais negros, e isso tende a não ser um fator de surpresa, tampouco envolve a competição por status e poder. Trata-se dos espaços no domínio do lazer, como o botequim, o dominó, a torcida, a seresta, o forró, o papo com os vizinhos na esquina, etc. São espaços onde ser negro não é um obstáculo.
	ESPAÇOS NEGROS	Este lugar inverte a lógica das áreas duras. Aqui ser negro é uma vantagem. São o bloco afro, a batucada, os terreiros de umbanda e candomblé, as rodas de pagode e de samba, os grupos carnavalescos, a capoeira etc. Lugares onde a cultura negra é a base das atividades que são desenvolvidas.

Fonte: Rosa (2014).

As áreas moles apresentadas por Sansone (1996) são, portanto, as áreas que possuem mais negros e, com isso, não é observada uma situação de competição por status e poder. São em especial áreas ligadas ao lazer, nas quais ser negro não se torna um obstáculo tão grande em comparação às áreas duras. Já os espaços negros são aqueles nos quais a cultura negra se torna base das atividades desenvolvidas, como a capoeira e grupos carnavalescos.

Como exemplo de “área dura”, Nascimento *et al* (2015) destacam os Shopping Centers, como uma área específica que remonta aspectos de segregação racial sócio-espacial. Esses lugares, por serem considerados simbolicamente valorizados, deveriam se restringir apenas a um determinado grupo, demonstrando como a construção social das relações raciais também opera em espaços organizacionais e urbanos específicos.

Assim, mais do que evidenciarmos, com um conjunto de dados e mecanismos, a desigualdade racial, o que propomos neste capítulo é uma reflexão acerca das possibilidades de superação deste cenário de desigualdades, seja em relação à educação, que será o primeiro ponto abordado, seja em relação ao mercado de trabalho, que será apresentado em seguida, ou mesmo em relação à violência. E esperamos, também, uma reflexão sobre a responsabilidade de cada um de nós em seu enfrentamento – ou em sua manutenção.

7.1 DESIGUALDADE RACIAL E EDUCAÇÃO¹

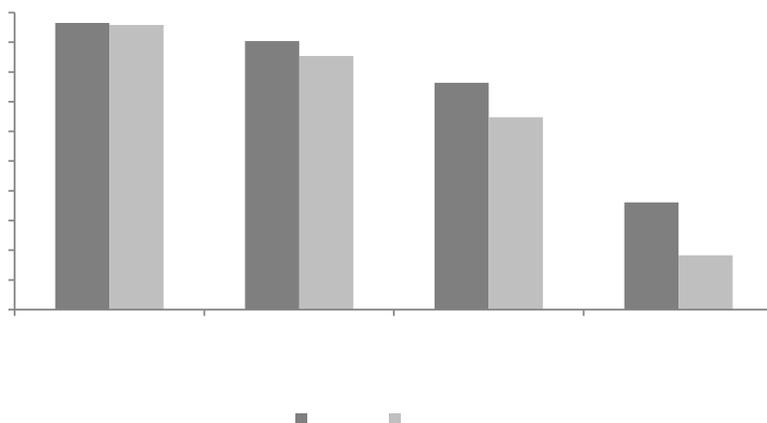
Um dos mecanismos importantes pelo qual a desigualdade racial persiste e se transmite entre gerações é a desigualdade educacional. De fato, existe uma intensa disparidade educacional entre negros e não negros por qualquer ângulo que se observe: acesso, qualidade, permanência, progressão. Nesse contexto, uma distribuição mais justa de oportunidades educacionais entre os dois grupos se torna ainda mais necessária visto que, para além dos incontáveis benefícios gerados pela educação e de sua importância substantiva, essa desigualdade explica, em parte, as diferenças ocupacionais e de renda existentes na sociedade.

Para entendermos a desigualdade educacional, primeiramente, temos que olhar para o nível mais básico da busca pela igualdade de oportunidades entre negros e brancos: é necessário que todos consigam, no mínimo, as mesmas condições de acesso às instituições de ensino. Contudo, ainda persiste no país uma signifi-

(1) A luta pelas oportunidades educacionais no Brasil e os elementos que marcam as desigualdades raciais na educação são abordados também no capítulo 5.

cativa disparidade neste aspecto, conforme é possível visualizar no Gráfico 1, que mostra a taxa de matrícula líquida² de brancos e negros³ nos ensinos fundamental, médio e superior. Podemos ver que esta desigualdade se amplia à medida que se avança nos níveis educacionais: enquanto o acesso aos anos iniciais do ensino fundamental foi praticamente universalizado no Brasil, o acesso aos anos finais do ensino fundamental já apresenta uma diferença significativa entre brancos e negros (90,4% e 84,4%, respectivamente), que se amplia no ensino médio (76,4% e 64,8%) e cresce ainda mais no ensino superior (36,1% e 18,3%).

Gráfico 1: Taxa ajustada de frequência escolar líquida da população residente de 6 a 24 anos de idade, segundo grupos de idade e nível de ensino (em %) – Brasil – 2018



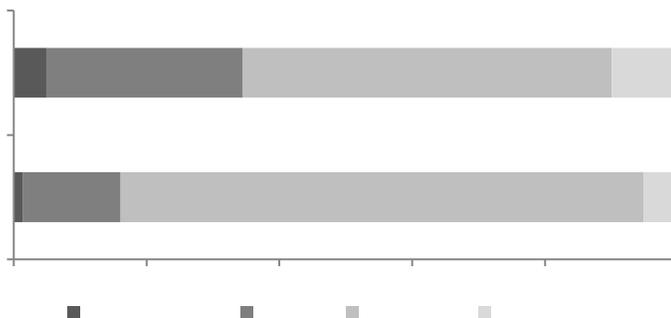
Fonte: IBGE/PNAD Contínua 2018.

Avançando nesta análise, podemos observar (Gráfico 2) que, dos estudantes entre 18 e 24 anos, 78,8% dos brancos estão cursando ou concluíram o ensino superior, enquanto essa proporção entre os negros é de 55,6%. Observar esses dados é fundamental, pois, como nos mostra Carneiro (2011), as atuais exigências educacionais para a alocação da mão de obra no mercado de trabalho operam como um filtro de natureza racial, fazendo uma seleção daqueles que serão preferencialmente alocados.

(2) A taxa de matrícula líquida mede o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada nível.

(3) No âmbito deste capítulo, consideramos a categoria “negro” como a soma entre “pretos” e “pardos”, já que esta junção passou a ser aceita pelos formuladores de políticas públicas e acadêmicas, uma vez que a vasta literatura que trata da questão racial aponta uma proximidade entre os indicadores de ambos os grupos. Ademais, os pardos, assim como os pretos, são discriminados pela sociedade, estando sujeitos às mesmas barreiras que são impostas para sua realização socioeconômica. As diferenças nos dados podem ser consideradas insignificantes quando observadas estatisticamente (PAIXÃO *et al.*, 2010; SANTOS, 2002).

Gráfico 2: Distribuição dos estudantes de 18 a 24 anos, segundo o nível de ensino frequentado (%) – Brasil, 2018



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.

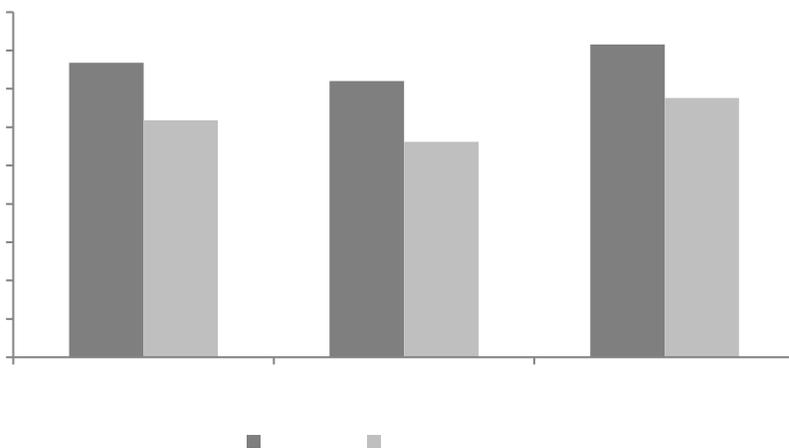
(1) Inclui alfabetização de jovens e adultos e educação de jovens e adultos do ensino fundamental ou ensino médio.

Ainda tratando sobre o acesso da população negra ao ensino superior, destacamos a taxa de conclusão do ensino médio de pessoas de 20 a 22 anos de idade, por raça/cor, apresentada no Gráfico 3. A menor proporção de conclusão do ensino médio por parte da população negra contribui para uma menor proporção de pessoas aptas para acessar o ensino superior. Além disso, mesmo entre aqueles que conseguiram concluir o ensino médio, uma maior proporção de negros não dão seguimento aos estudos devido à necessidade de trabalhar ou buscar emprego: segundo o IBGE (2019), dos jovens entre 18 e 24 anos com ensino médio completo que estavam fora da escola por esta razão, 61,8% eram negros

O próximo passo é entendermos que, mesmo quando todos conseguem chegar à escola, a escola a que se chega não é igual. Conforme Malaguth e Costa (2015), que analisaram a relação entre as características escolares e as socioeconômicas dos estudantes das instituições estaduais de ensino médio de Minas Gerais, quanto maior o percentual de negros nas escolas menor a qualidade da infraestrutura e dos recursos pedagógicos e o número de professores com curso superior e pós graduação.

Outro aspecto a ser analisado diz respeito à maior incidência da repetência e do abandono escolar entre os negros, aspectos centrais do fracasso escolar, segundo Paula Louzano (2013). Estudo realizado pela Unicef (2019), a partir de dados do Censo Escolar de 2018, aponta que 13,7% dos alunos pretos e 9,8% dos alunos pardos foram reprovados naquele ano, enquanto entre os estudantes brancos a taxa foi de 7,3%. Ainda, 4,4% dos estudantes pretos e 3,6% dos pardos abandonaram os estudos em 2018, sendo a taxa de 2,1% entre os brancos (Gráfico 4).

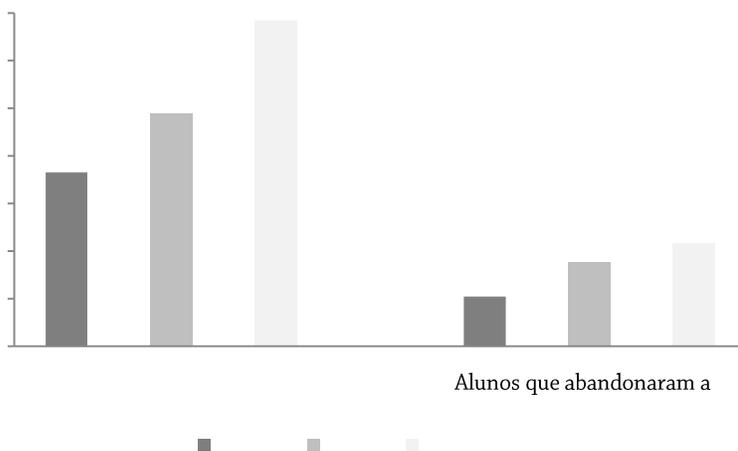
Gráfico 3: Taxa de conclusão do ensino médio (%) – Brasil, 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2018.

Nota: Pessoas de 20 a 22 anos de idade.

Gráfico 4: Alunos que foram reprovados ou abandonaram a escola, segundo raça/cor – Brasil (2018)



Fonte: Censo Escolar 2018, com dados trabalhados pela Unicef (2019). Elaboração própria do gráfico.

Louzano (2013) analisou também a relação entre fracasso escolar e raça no Brasil a partir de dados do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) de 2011 para os alunos de 4ª série/5º ano do ensino fundamental, isolando fatores como sexo, escolaridade dos pais e região geográfica. O estudo aponta que ser negro no Brasil aumenta a probabilidade de fracasso escolar entre 7 (resultado encontrado na região norte) e 19 (resultado encontrado na região sul) pontos percentuais.

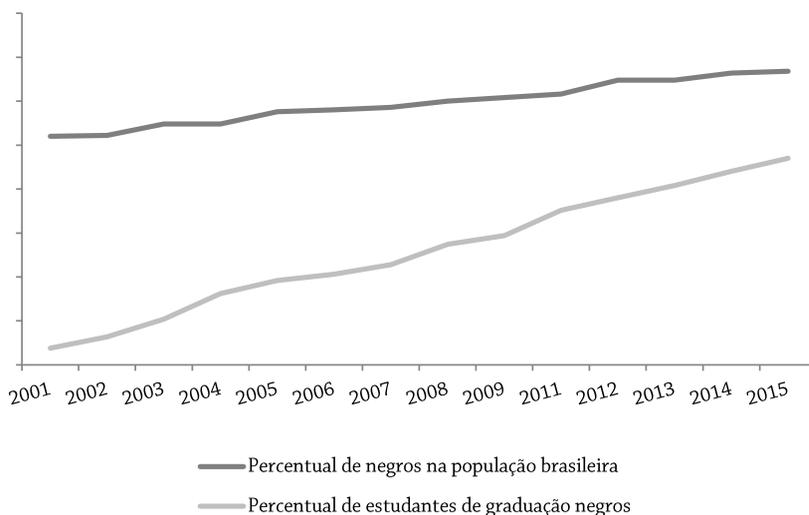
Um dos mecanismos que podem ser associados ao fracasso escolar é o racismo disseminado mesmo na cultura escolar, fazendo com que muitos docentes, muitas vezes inconscientemente (outras não), endossem expectativas mais negativas sobre os alunos negros. Segundo estudo de Telles (apud BARBOSA, 2005), o tratamento dispensado pelas professoras aos alunos brancos — mesmo na educação infantil — é mais acolhedor e favorável, de modo que estes recebem mais atenção dos docentes. Ainda, quando os professores são absorvidos pela imagem negativa dos negros que é difundida na sociedade, até mesmo as diferentes formas de avaliação podem refletir esse preconceito, cumprindo-se assim uma profecia autorrealizadora. Soma-se a isso o universo cultural que abre poucos espaços para a perspectiva dos negros (nos livros didáticos, na literatura, na TV e no cinema) (BARBOSA, 2005).

Embora os desafios ainda sejam muitos, algumas conquistas já foram alcançadas no sentido de uma maior democratização do ensino no país. Entre elas, destaca-se uma série de políticas públicas que ampliou a participação dos negros como estudantes de ensino superior, como a criação/ expansão do Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), das ações afirmativas – sendo a principal delas a Lei nº 12.711/2012, que garantiu a reserva de cotas raciais e sociais nas universidades públicas –, do Pnaes (Programa Nacional de Assistência Estudantil), do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), do Prouni (Programa Universidade para Todos) e do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil). O Gráfico 5 mostra que, enquanto o percentual de negros na população brasileira sobe, entre 2001 e 2015, o percentual de negros como estudantes de educação superior cresce muito mais, aproximando os dois valores ao longo do tempo (OLIVEIRA, 2019). Ainda, se olharmos somente para as instituições de ensino superior da rede pública do país, em 2018, estudantes pretos ou pardos passaram, pela primeira vez, a compor maioria (50,3%, segundo o IBGE), o que indica uma maior convergência entre o perfil do estudante de graduação em direção ao perfil médio da população brasileira.

Se, por um lado, o crescimento do número de estudantes negros no ensino superior representa um importante avanço na democratização do acesso, as universidades brasileiras que já implementaram ações afirmativas enfrentam um novo

desafio, pois têm que lidar com a chegada de sujeitos sociais concretos, com outros saberes, outra forma de construir o conhecimento acadêmico e com outra trajetória de vida – além, obviamente, de condições materiais para enfrentar as exigências e dedicação ao ensino superior – bem diferentes do tipo de estudante universitário antes hegemônico e idealizado em nosso país. Assim, temas como diversidade, desigualdade racial e vivências da juventude negra, entre outros, passam a figurar no contexto acadêmico, mas ainda com grande dificuldade (GOMES, 2011).

Gráfico 5: Percentual de negros na população e entre estudantes de graduação – Brasil – 2001/2015



Fonte: IBGE, PNAD. Elaboração Oliveira, A.L.M. (2019).

Dessa forma, é necessário que as universidades se redefinam por dentro, cuidem da permanência dos novos coletivos sociais que chegam aos bancos universitários, valorizem seus saberes e práticas, rediscutam os currículos e reconheçam a capacidade dessa parcela da juventude brasileira produzir conhecimento e lidar com as demandas da vida acadêmica. Essas novas formas de regulação acadêmica são imprescindíveis para que não se perpetue uma exclusão sociorracial, mesmo dentro de uma proposta de democratização da universidade (GOMES, 2011).

Gomes (2011) compreende que as políticas de ações afirmativas possuem como uma de suas potências a possibilidade de confluência de saberes identitários, políticos e estéticos (corpóreos), sistematizados no Quadro 03. Tais saberes contribuem para a formação das identidades negras a partir da desconstrução do ideário da democracia racial. São importantes também por tornarem as elites educacionais

e sociais mais diversas e, talvez, menos tolerantes com a discriminação e a desigualdade. A diversificação das elites, aumentando sua representatividade, contribui para aumentar as demandas e expectativas dos grupos discriminados em relação a suas possibilidades e oportunidades. Oportunidades importam, mas representatividade também importa.

Quadro 3: Saberes Políticos, Identitários e Estéticos

SABERES POLÍTICOS	Nunca as universidades e órgãos governamentais debateram tanto sobre o tema. As universidades passam a ter que lidar com a chegada de sujeitos sociais concretos, que trazem novos saberes e novas formas de construção do conhecimento acadêmico, além de novas trajetórias de vida, diferentes daquelas naturalizadas em nossa sociedade.
SABERES IDENTITÁRIOS	Coloca novamente no centro do debate a discussão acerca da “raça” e da construção de uma identidade negra e a discussão sobre a questão racial, e essa identificação enquanto negro passa a tomar a pauta de diversos lugares, com todas as contradições que acarreta.
SABERES ESTÉTICOS (CORPÓREOS)	Ações afirmativas reeducam os negros e as negras em sua relação com o corpo. Ao buscar compreender o processo que leva a essa questão, há um reposicionamento em relação ao corpo negro, no sentido da valorização de traços negros. Ou seja, uma reafirmação de uma identidade muitas vezes negada pelo racismo.

Fonte: Gomes (2011)

Agora, avançaremos na discussão das desigualdades raciais, ao apresentarmos dados referentes ao mercado de trabalho. Os pontos destacados neste tópico sobre educação serão fundamentais para o debate que virá, mas, como veremos, não representam seu único fator explicativo.

7.2 DESIGUALDADE RACIAL E MERCADO DE TRABALHO⁴

É no mercado de trabalho que a desigualdade educacional dos negros em relação aos brancos mais se reflete, fazendo com que os primeiros tenham maior chance de serem encontrados nas ocupações de trabalhos manuais de baixa qualificação e

(4) O tema das desigualdades no mercado de trabalho, com foco em gênero e raça, também é abordado no terceiro capítulo deste livro.

remuneração, e mesmo entre essas, desempenhando as tarefas de menor prestígio. Como nos lembram Teixeira; Saraiva e Carrieri (2015), os trabalhos manuais, dentro de uma hierarquização das profissões, são menos valorizados, na medida em que não estão ligados ao “pensar”.

No entanto, como se verá adiante, a desigualdade educacional não conta toda a história da injustiça contra os negros no mercado de trabalho brasileiro; o mundo do trabalho espelha, sim, desigualdades educacionais, mas é também uma engrenagem específica no complexo maquinário da desigualdade brasileira. Assim, o mercado de trabalho é um dos definidores essenciais do caráter injusto da inserção dos negros na estrutura social (OSÓRIO; SOARES, 2005).

Segundo pesquisa realizada pelo IBGE, divulgada no relatório “Síntese de Indicadores Sociais 2019”, os pretos ou pardos estão presentes de forma mais acentuada nas atividades com os menores rendimentos: agropecuária (60,8%), construção (62,6%) e serviços domésticos (65,1%). Já as pessoas brancas predominam nos grupamentos mais bem remunerados, como informação, financeiro, Administração Pública, educação, saúde e serviços sociais. Além disto, 68,6% dos cargos gerenciais no Brasil são ocupados por brancos e apenas 29,9% são ocupados por negros ou pardos (todos os dados de 2018).

De acordo com o relatório “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, publicado pelo IBGE em 2019, apesar de serem pouco mais da metade da força de trabalho (54,9%), as pessoas negras formavam cerca de $\frac{2}{3}$ dos desocupados⁵ (64,2%) e dos subutilizados⁶ (66,1%) na força de trabalho em 2018, conforme é possível visualizar no Gráfico 6. Embora essas as disparidades possam ser atribuídas, em grande parte, às desigualdades educacionais entre negros e brancos, o Gráfico 7 mostra que esta não é a única explicação, visto que, mesmo entre aqueles que possuem o mesmo nível educacional, a taxa de subutilização da força de trabalho é maior entre as pessoas de cor ou raça preta ou parda, qualquer que seja o nível educacional considerado.

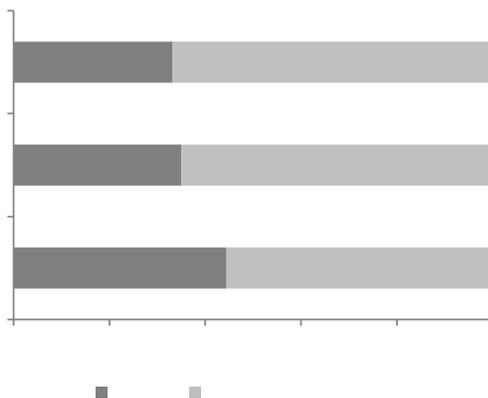
Além disso, o relatório do IBGE informa que, após um período de queda, a ocupação informal – mais instável, precária e insegura – passou a registrar crescimento desde 2016, com a ampliação, em termos relativos, do pessoal ocupado sem

(5) São classificadas como desocupadas na semana de referência da pesquisa as pessoas sem trabalho em ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência que não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência.

(6) Entendidas como aquelas que, dentre as pessoas ocupadas, trabalham menos que 40 horas semanais, e querem e estão disponíveis para trabalhar mais horas, ou seja, subocupadas por insuficiência de horas.

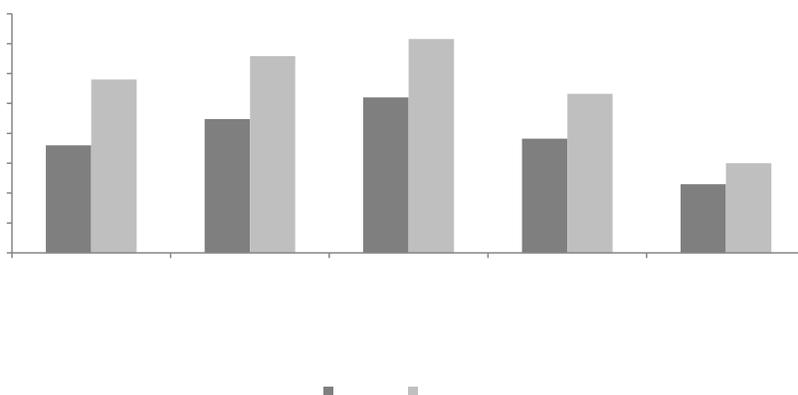
carteira de trabalho assinada e por conta própria. Em 2018, enquanto 34,6% das pessoas ocupadas de cor ou raça branca estavam em ocupações informais, entre as de cor ou raça preta ou parda esse percentual atingiu 47,3%. A informalidade no mercado de trabalho caracteriza-se, muitas vezes, pelo trabalho precário e/ou à falta de acesso a algum tipo de proteção social, o que pode limitar o acesso a direitos básicos, como a remuneração pelo salário mínimo e a aposentadoria.

Gráfico 6: População na força de trabalho, desocupada e subutilizada (%) – Brasil (2018)



Fonte: IBGE, PNAD Contínua 2018.

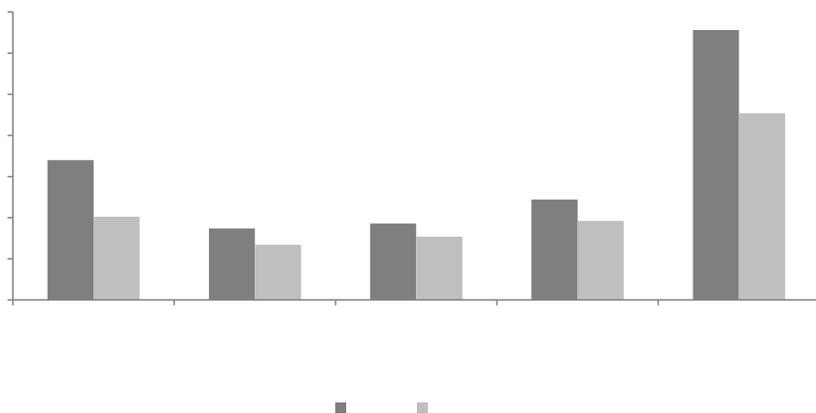
Gráfico 7: Taxa composta de subutilização, segundo o nível de instrução (%) – Brasil (2018)



Fonte: IBGE, PNAD Contínua 2018.

Em relação ao rendimento do trabalho, em 2018, os brancos ganhavam em média 73,9% mais do que pretos ou pardos (R\$2.796 e R\$1.608, respectivamente). Ainda, conforme é possível visualizarmos no Gráfico 8, que considera o rendimento por número de horas trabalhadas, em todos os níveis de escolaridade brancos recebem remuneração por hora maior que a dos negros. De forma geral, o rendimento por hora da população ocupada de cor ou raça branca (R\$ 17,0) era 68,3% superior ao da população preta ou parda (R\$10,10).

Gráfico 8: Rendimento-hora médio real do trabalho principal por raça ou cor – Brasil (2018)



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Elaboração: Síntese dos Indicadores Sociais 2019.

Além disso, o Gráfico 8 mostra que a maior diferença de rendimento por hora se dá entre os trabalhadores com nível superior completo: R\$ 32,8 para brancos e R\$ 22,7 para pretos ou pardos. Nesse ponto, uma relação interessante é compararmos esses dados com estudo realizado por Sergei Soares (2000), que demonstra que, quanto mais bem posicionado está o indivíduo na distribuição de renda entre os negros, ou seja, quanto mais alto o centésimo de renda, maior se torna o diferencial de renda resultante da discriminação.

Para chegar a esse resultado, Soares (2000) decompõe o diferencial de rendimentos entre: as diferenças de qualificação (escolaridade, idade, experiência); as diferenças em relação à posição ocupada pelo indivíduo no mercado de trabalho; e a discriminação pura de salário (entendida como aquela que não pode ser explicada pelos dois itens anteriores). Diante disso, o autor demonstra que, excluindo-se o fator discriminação, ou seja, se os salários fossem definidos somente pela qualificação e pelas diferentes inserções no mercado de trabalho, os homens negros mais pobres pouco teriam a ganhar – algo em torno de 5% a 7% –; enquanto os homens negros mais ricos teriam aumento de 27% no salário.

Dessa forma, o estudo demonstra a existência de uma visão comum na sociedade brasileira do que seja o lugar do negro na sociedade: o de exercer um trabalho manual, sem fortes requisitos de qualificação em setores industriais pouco dinâmicos. Assim, se o negro ficar no lugar a ele alocado, sofrerá pouca discriminação. Mas, caso tente avançar e ocupar posições mais favoráveis na estrutura de rendimentos, a discriminação sofrida será progressivamente maior (SOARES, 2000).

De acordo com Cerqueira e Coelho (2017), os mecanismos que produzem esta discriminação no mercado de trabalho podem ser vistos tanto pelo ponto de vista da demanda quanto pelo da oferta de trabalho. Pela via da demanda por trabalho, chefes racistas podem bloquear oportunidades de emprego e interditar carreiras individuais. Além disso, a percepção discriminatória sobre determinado grupo social pode fazer com que tais indivíduos pertencentes a esse grupo não tenham acesso a certos setores que remuneram melhor o trabalho, o que pode se dar por dois motivos. O primeiro relaciona-se à segregação ocupacional, em que esses setores ou postos de trabalho podem funcionar como espécies de “clubes fechados”, reservados a pessoas que se enquadram em certos requisitos sociais, em que a cor da pele é um deles. O segundo está ligado ao que os economistas conhecem como “discriminação estatística”.

A ideia aqui é que o empregador se depara com um problema de assimetria informacional na hora de preencher o posto de trabalho, tendo em vista que não sabe identificar a priori qual é o pretendente ao cargo com maior ou menor habilidade ou que terá maior ou menor produtividade. Nesse caso, o empregador contratará ou pagará salários diferenciados com base alguma característica observável do candidato e ainda a partir de uma compreensão subjetiva acerca desta característica. Quando tal tomada de decisão do empregador se baseia na cor da pele do indivíduo, a discriminação estatística sanciona e reforça o racismo, em que o negro é percebido socialmente como alguém mais indolente e não preparado para serviços especializados, conforme ditam os estereótipos que foram forjados ao longo do tempo e que estão presentes nas várias expressões culturais (Cerqueira e Coelho, 2017).

Pelo lado da oferta de trabalho, os autores apontam que o racismo cria determinados estereótipos negativos que afetam a identidade e a autoestima das crianças e de jovens negros. Neste ponto, atentam para a extensão e os efeitos que o racismo suscita na sociedade. Não se trata apenas do negro que é discriminado pelo branco, mas de uma ideologia racista (e, portanto, de um mecanismo de controle social e de divisão de poder na sociedade), presente de forma dissimulada nas várias expressões culturais e assimilada, muitas vezes, inclusive pelos próprios negros, que sem a devida crítica terminam por propagar e internalizar os estereótipos refletidos nas palavras e nos olhares dos outros, que ajudam a moldar a sua identidade.

7.3 DESIGUALDADE RACIAL E VIOLÊNCIA⁷

Uma das facetas mais brutais da desigualdade racial brasileira é a concentração de homicídios na população negra. O Atlas da Violência de 2019 aponta para o aprofundamento dessa desigualdade: em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros. A taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Ou seja, proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos.

A piora no cenário pode ser visualizada no Gráfico 9: no período de uma década (2007 a 2017), a taxa de homicídios de negros cresceu 33,1%, enquanto a de não negros apresentou um pequeno crescimento de 3,3%. Analisando apenas a variação no último ano, enquanto a taxa de mortes de não negros teve redução de 0,3%, a de negros cresceu 7,2% (Atlas da Violência, 2019).

Estudo elaborado por Cerqueira e Coelho (2017), a partir de uma amostra com características socioeconômicas de residentes e de pessoas que morreram no Rio de Janeiro em 2010, aponta que os indivíduos negros possuem 23,5% a mais de chances de sofrer agressão letal. Ainda, o estudo demonstra que, aos 21 anos de idade, quando há maiores chances de ser vítima de homicídio, indivíduos negros possuem 147% mais chances de serem assassinados do que os não negros.

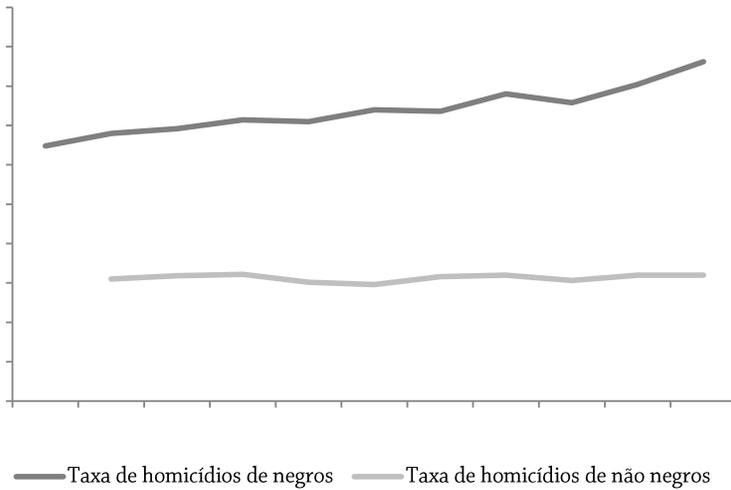
Diante dessa realidade, o estudo se propõe a responder: o que explica o fenômeno? A maior vitimização dos negros, em especial dos jovens, seria apenas uma consequência de um pior posicionamento socioeconômico desse grupo populacional, ou pode refletir direta ou indiretamente o racismo?

De fato, em 2014, entre os 10% mais pobres da população brasileira 73,1% eram pretos ou pardos, ao passo que 25,8% dos mais pobres eram brancos ou amarelos. No outro extremo da distribuição a situação se invertia, quando 73,6% dos 10% mais ricos eram brancos ou amarelos, ao passo que os negros representavam 26,2% desse grupo (Cerqueira e Coelho, 2017). O Gráfico 10 expõe esta situação, que norteia a argumentação dos defensores de que o problema está ligado somente à posição socioeconômica dos negros.

Contudo, Cerqueira e Coelho (2017) argumentam que parcela da diferença nas condições socioeconômicas entre negros e não negros decorre do racismo, seja por políticas e práticas educacionais discriminatórias, seja pela discriminação no mercado de trabalho, conforme mostramos acima. Entretanto, para além dos

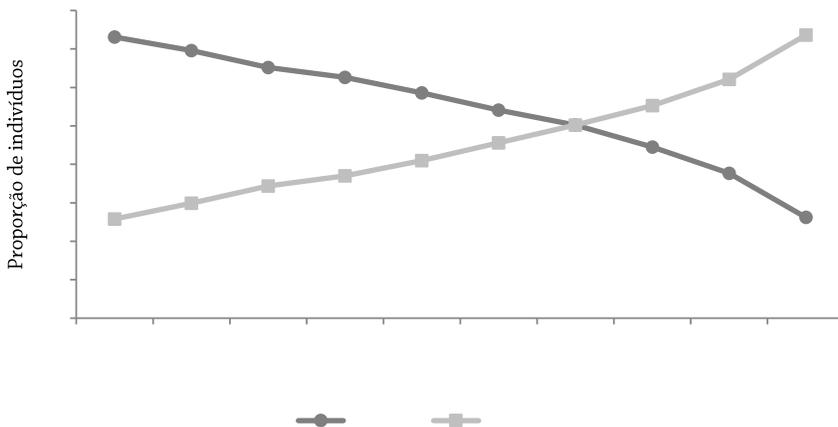
(7) A temática da desigualdade e violência também é abordada no capítulo 4 deste livro.

Gráfico 9: Taxas de homicídios de negros e de não negros a cada 100 mil habitantes dentro destes grupos populacionais – Brasil (2007-2017)



Fonte: Os dados de homicídios foram provenientes do MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Observação: O número de negros foi obtido somando pardos e pretos, enquanto o de não negros se deu pela soma dos brancos, amarelos e indígenas, todos os ignorados não entraram nas contas. Elaboração: Diest/Ipea e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Gráfico 10: Apropriação da renda domiciliar *per capita* por raça/cor por Decis, Brasil, 2014 (em %).



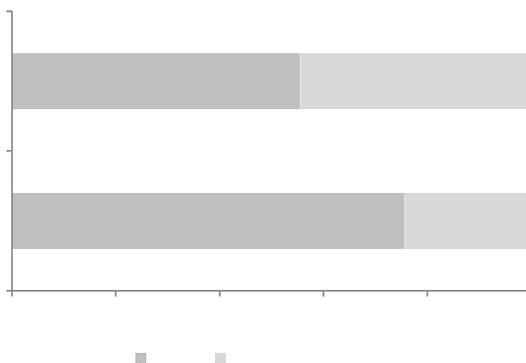
Fonte: PNAD/IBGE 2014. Elaboração: Cerqueira e Coelho (2019).

dois fatores, os autores apontam canais diretos a vincular racismo e letalidade de negros, como a perpetuação de estereótipos enquanto indivíduos perigosos ou criminosos, o que implica um processo de reificação. São assim pessoas que não são percebidas a partir de sua identidade individual, mas apenas por sua cor da pele, o que acarreta em um processo de profunda desumanização e que faz aumentar em muito suas chances de vitimização.

Segundo os autores, a associação direta entre racismo e letalidade se dá pela via do racismo institucional, segundo o qual ações difusas no cotidiano de determinadas organizações do Estado terminam por reforçar o preconceito de cor. Ganha destaque o funcionamento das polícias, não sendo difícil colecionar situações em que as abordagens policiais e o uso excessivo da força são totalmente diferenciados quando as relações se dão com cidadãos negros. Um exemplo do processo de desumanização é o ditado bastante popular nos meios policiais em que “negro parado é suspeito, negro correndo é bandido” (CERQUEIRA; COELHO, 2017).

Esse cenário é corroborado pelos dados trazidos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019 sobre o perfil das vítimas da letalidade policial: constituintes de cerca de 55% da população brasileira, os negros são 75,4% dos mortos pela polícia (Gráfico 11).

Gráfico 11: Composição demográfica e mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil entre 2017 e 2018 (%).



Fonte: Análise produzida a partir dos microdados dos registros policiais e das Secretarias estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; IBGE. Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

O segundo mecanismo apontado no estudo se relaciona à cobertura da mídia em relação às mortes de negros e brancos. A morte de pessoas negras (e pobres) muitas vezes sequer é noticiada ou, quando é, acaba estigmatizando a imagem da vítima como “criminoso”, “traficante” ou “vagabundo” (a despeito de investigação

ou qualquer condenação judicial que a pessoa tenha sofrido). Já a morte das pessoas brancas (e de classe média) é repetida e problematizada pelos jornais. Como o processo de persecução criminal, que se inicia com a investigação, é fortemente influenciado pela repercussão midiática, a morte de brancos implica uma maior chance de responsabilização e punição do autor, ao passo que os inquéritos sobre a morte de negros acabam muitas vezes não solucionados. Por sua vez, tal fenômeno é percebido por potenciais agressores, o que de alguma forma contribui para moldar suas decisões (CERQUEIRA; COELHO, 2017).

Portanto, se o racismo influencia indiretamente na maior letalidade de negros, por meio do aprofundamento das desigualdades sociais, verifica-se que ele também impacta de forma direta o número de vítimas de homicídios.

CONCLUSÃO

Neste capítulo analisamos os impactos da desigualdade racial no Brasil sob três perspectivas: educação, mercado de trabalho e segurança. No que tange às desigualdades educacionais, vimos que alunos negros compõem as maiores taxas de repetência e de abandono escolar, o que resulta nas menores taxas líquidas de matrículas em todos os níveis de ensino. Esses dados podem ser apontados como reflexo de alguns mecanismos discriminatórios, como a segregação de negros e brancos entre as escolas públicas e privadas e o racismo por parcela dos professores. Em que pesem todos os desafios ainda presentes, o Brasil apresentou em 2018 uma grande conquista, com estudantes negros representando a maioria nas universidades públicas.

As diferenças educacionais refletem-se no mercado de trabalho brasileiro: os negros ocupam majoritariamente as profissões com menores rendimentos, são minorias nos cargos de gestão e maioria no trabalho informal e entre os desocupados e os subutilizados. Contudo, nem toda a desigualdade no mercado de trabalho é fruto da desigualdade educacional: para um nível semelhante de escolaridade, e qualquer que seja o nível educacional, negros recebem menos que brancos no Brasil.

Quanto aos dados relativos à violência, vimos que os negros são maioria entre as vítimas de homicídio no Brasil, inclusive no que tange à letalidade policial. A maior vitimização desse grupo populacional pode ser atribuída, em parte, pelo seu pior posicionamento socioeconômico, que por si só já é fruto do racismo que gera as desigualdades educacionais e no mercado de trabalho. Mas, para além

disso, o genocídio da população negra brasileira, em especial dos jovens, também é reflexo direto do racismo, seja ele o institucional, principalmente manifestado pelas polícias brasileiras, seja o propagado pela mídia, que, nas poucas vezes que noticia essas mortes, acaba por estigmatizar as vítimas negras.

A despeito de não termos tratado da questão das mulheres negras de forma mais direta neste capítulo, não podemos deixar de citar a importância de pensarmos sobre as relações raciais de forma articulada com as discussões de gênero. Hooks (1995) destaca que a atuação conjunta do racismo e do sexismo perpetuam uma imagem na consciência cultural coletiva, de que a mulher se insere na sociedade com a principal função de servir; destacando, assim, que as mulheres negras são tratadas como se fossem mais ligadas ao corpo que ao pensar. Contribuindo com o debate acerca da condição das mulheres negras no Brasil, Nascimento (1990) também destaca a hipersexualização da mulher negra como um elemento dessa dinâmica, na qual a mulher negra é vista como mais erótica ou ardente sexualmente, mas não é vista como alguém com quem é desejável estabelecer uma relação formal e institucionalizada.

É evidente que as manifestações da desigualdade racial no Brasil vão muito além dos limites deste livro e ocorrem de formas tão complexas em nossa sociedade que são, muitas vezes, impossíveis de serem mensuradas em dados. Contudo, as informações ora apresentadas são suficientes para mostrar o que já deveria ser reconhecido por todos os brasileiros: a ideia, muito propagada, de que o Brasil seria uma democracia racial não encontra correspondência nem nas condições estruturais de vida nem no cotidiano da sociedade brasileira. Mais do que um engano, o mito da democracia racial serve à desqualificação da denúncia do racismo – tachada frequentemente de vitimismo ou “mimimi” – e das políticas de ação afirmativa ou de enfrentamento das desigualdades raciais – apontadas como desnecessárias ou, pior, privilégios, numa perversa inversão entre quem sofre e quem é privilegiado em uma sociedade racista. Em qualquer caso, não reconhecer o racismo individual, institucional ou estrutural e seu papel na reprodução das desigualdades sociais do Brasil contribui para a manutenção do status quo de uma estrutura social ainda tão injusta e violenta e é um obstáculo e um atraso à construção de uma sociedade inclusiva que reconheça e proteja a dignidade de todos os cidadãos; que venha a ser, de fato, uma mãe gentil de todos os filhos deste solo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. As relações entre educação e raça no Brasil: um objeto em construção. *In: Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo Santa Cruz. **Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7383/1/td_2267.pdf>. Acesso em: 2020.
- CRI. **Articulação para o Combate ao Racismo Institucional**. Identificação e abordagem do racismo institucional. Brasília: CRI, 2006.
- DANIN, Renata Almeida. **Vozes brancas, mortes negras**: configurações do racismo institucional no cenário da Segurança Pública. 2018. Tese de Mestrado – Universidade Federal do Pará.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em: 2020.
- GELEDÉS - INSTITUTO DA MULHER NEGRA. **Guia de Enfrentamento do Racismo Institucional**. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>>. Acesso em: 2020.
- GOMES, Nilma Lino. Movimento negro, saberes e a tensão regulação-emancipação do corpo e da corporeidade negra. **Revista Contemporânea**, n. 2, p. 37-60, jul./dez., 2011.
- HOOKS, B. Intelectuais negras. **Estudos Feministas**, [S.l.], n. 2, p. 464-78, jul./dez., 1995.
- IBGE. **Desigualdades sociais por raça ou cor no Brasil**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em: 2020.
- IPEA. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2019**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 2020.
- LOUZANO, Paula. Fracasso escolar: evolução das oportunidades educacionais de estudantes de diferentes grupos raciais. **Cadernos Cenpec**. São Paulo, jun. 2013. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/viewFile/205/236>>. Acesso em: 2020.
- MALAGUTH, Thiago Zordan; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Equidade Educacional**: Análise das Desigualdades Educacionais das Instituições Estaduais de Ensino Médio de Minas Gerais. *In: XXXIV Encontro da ANPAD*, 2015, Belo Horizonte.

MUNANGA, K. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**: identidade nacional versus identidade negra. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

NASCIMENTO, B. “A mulher negra e o amor”. **Jornal Maioria Falante**, fev./mar. 1990, p. 3.

NASCIMENTO, M. C. R.; OLIVEIRA, S. O.; TEIXEIRA, J. C.; CARRIERI, A. P. **Com que Cor Eu Vou pro Shopping que Você me Convidou?** RAC, Rio de Janeiro, v. 19, 3ª Edição Especial, art. 1, p. 245-268, out. 2015.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Educação Superior brasileira no início do século XXI**: inclusão interrompida?. 2019. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/334186/1/Oliveira_AnaLuizaMatosDe_D.pdf>. Acesso em: 2020.

OSORIO, Rafael Guerreiro. A geração 80: um documentário estatístico sobre a produção das diferenças educacionais entre negros e brancos. *In*: **Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

PAIXÃO, Marcelo; ROSSETTO, Irene; MONTOVANELE, Fabiana; CARVANO, Luiz M. (orgs.). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010**: Constituição Cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça. Rio de Janeiro: Garamond Universitária; Laeser; UFRJ, 2010.

SANSONE, L. Nem somente preto ou negro: o sistema de classificação racial no Brasil que muda. **Afro-Ásia**, [S.l.], v. 18, n. 2, p.165-187, 1996.

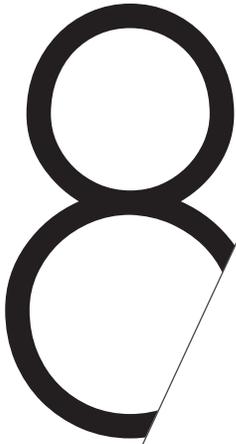
SOARES, Sergei Suarez Dillon. **O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho** – Homens Negros, Mulheres Brancas e Mulheres Negras. Brasília: Ipea, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2295/1/TD_769.pdf>. Acesso em: 2020.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?**. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2017.

ROSA, A. R. **Relações Raciais e Estudos Organizacionais no Brasil**. RAC, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, art. 1, p. 240-260, mai./jun. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica 2019**. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf>. Acesso em: 2020.

UNICEF. **Reprovação, distorção idade-série e abandono escolar (2018)**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-alerta-que-3-5-milhoes-de-estudantes-brasileiros-foram-reprovados-ou-abandonaram-escola-em-2018>>. Acesso em: 2020.



NEM ACASO NEM DESTINO: AS ENGRENAGENS DAS DESIGUALDADES E ELEMENTOS PARA DESMONTÁ-LAS

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

*Professor Coordenador do Observatório das Desigualdades.
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de
Minas Gerais (UFMG).*

CARLA BRONZO

*Professora e Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP).
Doutora em Sociologia e Política pela UFMG.*

MARCOS ARCANJO DE ASSIS

*Professor e pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP).
Mestre em Administração Pública pela FJP e doutorando em
Ciência Política pela UFMG.*

MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA

*Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental,
atuando na Fundação João Pinheiro (FJP). Mestre em
Administração pela UFMG.*

*Uma coisa é pôr idéias arranjadas, outra é lidar com país de
pessoas, de carne e sangue, de mil-e-tantas misérias... Tanta
gente – dá susto de saber – nenhum se sossega: todos nascendo,
crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida,
saúde, riqueza..."*

JOÃO GUIMARÃES ROSA
EM "GRANDE SERTÃO: VEREDAS"

Ao longo dos capítulos, discutimos vários aspectos do debate sobre as desigualdades sociais. Primeiro, distinguimos a desigualdade de outras características negativas das estruturas sociais e condições de vida, especialmente pobreza e mobilidade: definimos a desigualdade como um conceito relativo, que indica a distância que separa a distribuição de algo socialmente valorizado entre diferentes estratos da sociedade.

Assim, quando se analisa a(s) desigualdade(s), três questões se colocam: a) quanta desigualdade (qual a distância que separa os grupos mais favorecidos daqueles que se encontram em pior situação)? b) Desigualdade de quê (renda, riqueza, oportunidades, condições de trabalho, educação, acesso a serviços etc.)? c) Desigualdade entre quem (em todas as sociedades, há grupos que se encontram sistematicamente em pior situação, por razões históricas, culturais, políticas entre outras: mulheres, negros, jovens, imigrantes, moradores da zona rural, indígenas, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, população LGBT. Isto significa que as desigualdades resultam e respondem a mecanismos sociais complexos e multifacetados e que tendem a se reforçar mutuamente.

Vimos também que altos níveis de desigualdade desafiam nosso senso de justiça e de equidade, mas, além disto, têm consequências disruptivas sobre vários âmbitos da vida social: comprometem a mobilidade social, a coesão e o senso de pertença, tendem a estar associados a maiores níveis de violência, corrupção e instabilidade no desenvolvimento econômico. Finalmente, exploramos os mecanismos e magnitude de várias faces da desigualdade: econômica, educacional e ocupacional, racial e de gênero. Também se analisou como a desigualdade se manifesta nas políticas tributárias e de segurança pública.

Pois bem, a questão que se coloca em seguida – e talvez a mais difícil – é: o que fazer? É possível enfrentar a desigualdade? Existem alternativas disponíveis para isto? E quais as condições necessárias para viabilizar estas estratégias? Para algumas destas questões, o debate e a experiência acumulada no Brasil e no mundo fornecem respostas bastante claras e consensuais; para outras, há muito dissenso e outras ainda dependem de escolhas e de algum tipo de concepção sobre o que é justo. Em todos os casos, envolvem mais do que engenharia social ou somente mudanças no plano das nossas consciências individuais; isto é parte importante das respostas, mas o enfrentamento efetivo à desigualdade envolve também a construção de arquiteturas de proteção social, além de maiorias sociais e políticas e seguramente uma boa dose de conflitos, acordos e negociação. É disto que se ocupa este capítulo.

8.1 DESIGUALDADE COMO PROBLEMA POLÍTICO E INSTRUMENTOS PARA SEU ENFRENTAMENTO

As desigualdades são diversas, como vimos, mas pode-se utilizar a desigualdade econômica para ilustrar parte dos desafios e alternativas envolvidos no seu enfrentamento. Esta tem apresentado comportamento variado entre países e também ao longo do tempo. Por exemplo, como indica estudo da CEPAL, de 2019, a América Latina, a região do mundo que apresenta os mais altos índices de desigualdade econômica, experimentou redução desta desigualdade no início deste século por mais de uma década. Já a partir de 2015, esta tendência se modifica na maior parte dos países da região, que apresentam estagnação ou piora nestes indicadores, como é o caso do Brasil. Por outro lado, vários pesquisadores, como Oliver Blanchard e Dani Rodrik (2019) sumarizaram que, na maior parte das economias avançadas, a tendência deste século tem sido de um preocupante agravamento da desigualdade, tanto da renda quanto da riqueza, afirmação compartilhada por outros autores, dos mais diversos campos e tendências teóricas (Piketty, 2014). No entanto, a intensidade e o ritmo do aumento da desigualdade variaram muito entre os países, sendo bem mais intensa, por exemplo, nos Estados Unidos do que na Europa, com diferenças significativas também entre os países europeus. O que pode explicar tais diferenças?

Estas trajetórias tão distintas, mesmo entre países com mudanças econômicas e tecnológicas semelhantes, demonstram algo que se tem reiterado neste livro: em grande medida, o comportamento da desigualdade é resultado de escolhas políticas e sociais que as sociedades fazem em diferentes circunstâncias. São escolhas limitadas pelas condições históricas, econômicas, externas e culturais específicas de cada contexto e, especialmente, pela correlação de forças e distribuição de poder entre distintos grupos e interesses. Estas escolhas se materializam em estratégias desenvolvidas em diversos campos das políticas públicas e a partir da posição assumida pelo Estado como provedor de bem-estar social. Tais escolhas, permeadas por certas concepções de justiça e equidade, se condensam em diferentes arquiteturas de proteção social, com a modelagem de distintos conjuntos e diretrizes de políticas públicas que impactarão, de forma e com intensidades diversas, os padrões de desigualdades existentes.

Isso quer dizer que governantes e cidadãos dispõem de alternativas políticas e institucionais para reduzir ou mitigar a desigualdade. Em um seminário internacional a respeito do tema (Blanchard e Rodrik, 2019), Lucas Chancel, eco-

nomista francês, enfatizou este ponto, notando que a desigualdade aumentou bem menos naqueles países que apresentam sistemas tributários mais progressivos, instituições trabalhistas fortes (como sindicalização mais alta e salário mínimo significativo) e que garantem transferências sociais mais generosas, bem como acesso mais amplo a serviços de saúde e educação¹.

Quais seriam, então, os meios que os países dispõem para lidar com a desigualdade? Como temos demonstrado, os mecanismos de produção da desigualdade em cada âmbito (saúde, educação, mercado de trabalho, renda e riqueza, acesso a serviços e bens públicos etc.) têm muitas especificidades e o mesmo pode ser dito das formas de combatê-la. Assim, seria muito difícil sistematizar e reunir todas as possibilidades em um mesmo espaço e, em algum nível, elas foram discutidas ao longo dos outros capítulos. Vamos, portanto, nos concentrar aqui na dimensão econômica da desigualdade: mercado de trabalho, renda, riqueza, acesso a bens, serviços e infraestrutura.

A maneira como Rodrik e Blanchard (2019) organizam a “caixa de ferramentas” para enfrentar a desigualdade é bastante didática e intuitiva, como exposto no Quadro 1, adaptado a partir de suas formulações.

Segundo Rodrik e Blanchard (2019) as alternativas políticas para lidar com a desigualdade podem, portanto, ser organizadas a partir de dois critérios. Em primeiro lugar, leva-se em conta o segmento da distribuição que será objeto da intervenção pública, ou seja, sobre quem se quer atuar: algumas políticas são voltadas para favorecer os segmentos de renda mais baixa, como as políticas de desenvolvimento de capacidades e políticas de transferência de renda e apoio à agricultura familiar. Outras são voltadas para apoiar setores médios os quais, mesmo não tendo privações intensas, podem enfrentar situações de vulnerabilidade ou ter suas oportunidades ou mobilidade limitadas: é o caso das políticas que buscam garantir bons empregos ou mesas de negociação trabalhista, os programas de crédito educativo ou ainda aquelas iniciativas que preveem algum tipo de desconto nos impostos para os gastos

(1) É importante ressaltar que esse fenômeno se aplica a indivíduos e grupos, mas também a territórios ou regiões. Isso quer dizer que políticas que buscam a redução das desigualdades devem envolver uma perspectiva territorial, pois o território é um elemento importante para o conhecimento sobre processos e dinâmicas da reprodução da pobreza e da desigualdade. Mas também importa para desenhar estratégias adequadas de intervenção. Uma estratégia de redução das desigualdades consiste em inserir uma lógica territorial às políticas setoriais, o que implica que as políticas de educação, saúde, assistência, infraestrutura etc., ajustem a provisão de serviços de maneira diferenciada, a partir das condições específicas dos territórios. Embora sejam políticas de cunho universalista, ou tenham a característica de bem público, o princípio da equidade exige o tratamento diferenciado para que as populações de determinados territórios possam ter assegurados os direitos de acesso às políticas públicas. A unidade de análise ou de intervenção aqui não são indivíduos ou grupos, mas territórios e regiões, porque a desigualdade se reproduz também a partir das condições de vida (materiais e sócio relacionais) dos territórios

em saúde e educação. Finalmente, há as iniciativas que procuram enfrentar a desigualdade mirando o topo da renda e da riqueza. Por exemplo, tetos salariais no serviço público, limitações na remuneração de executivos ou tetos previdenciários visam evitar ou mitigar a concentração excessiva de renda nos níveis mais altos. Tributação progressiva sobre renda, propriedade e heranças, impostos sobre grandes fortunas e sobre lucros e dividendos, por sua vez, não apenas procuram mitigar a concentração no topo, mas enfrentam a desigualdade pela redistribuição, pois podem financiar políticas como saúde, educação, habitação, que beneficiam os estratos mais baixos.

Quadro 1: Meios para enfrentamento das desigualdades de renda

EM QUE MOMENTO DO PROCESSO ECONÔMICO	EM QUE SEGMENTO DE DESIGUALDADE SE QUER INTERVIR		
	TOPO	MÉDIO	BAIXO
PRÉ-DISTRIBUIÇÃO	Reforma agrária, reforma urbana, taxação de heranças e grandes fortunas	Investimento público em educação superior, ações afirmativas para ingresso no ensino superior.	Políticas de criação de capacidades: saúde, educação, renda mínima universal, reforma agrária, reforma urbana.
DISTRIBUIÇÃO	Regulação; leis e políticas antitruste, teto salarial	Políticas para produção de “bons empregos”; leis de regulação e equilíbrio nas relações entre capital e trabalho; garantia e proteção da sindicalização; mesas setoriais de negociação trabalhistas; direcionamento da mudança tecnológica, ações afirmativas no acesso ao emprego, garantias de paridade em remuneração e cargos	Salário mínimo, políticas de garantia de emprego, qualificação, Micro Empreendedor Individual/MEI, crédito para agricultura familiar, programa de aquisição de alimentos.
PÓS-DISTRIBUIÇÃO	Imposto sobre grandes fortunas, tributação progressiva, imposto progressivo sobre heranças, teto previdenciário.	Previdência social, seguro desemprego, salário educação, PisPasep, Crédito Habitacional, desconto no IR para saúde e educação.	Transferências (BPC, etc;), políticas habitacionais (como Minha Casa Minha Vida), políticas para pleno emprego, políticas de assistência social

Fonte: adaptado de Rodrik e Blanchard (2019)

Uma segunda dimensão refere-se ao ponto do processo econômico em que se quer intervir. As políticas centradas no estágio da pré-produção são aquelas que procuram alterar os recursos com que as pessoas ingressam na força de trabalho, como saúde e escolaridade, ativos como terra, ou renda ou ainda aquilo de que dispõem sem que decorra diretamente de seu trabalho ou esforço, como herança.

Já as intervenções sobre o estágio da produção procuram alterar os preços relativos e os incentivos associados às decisões econômicas dos diferentes agentes – empresários, empregadores, governos, consumidores, trabalhadores. É o caso de defesa da concorrência, crédito subsidiado a pequenos agricultores (como o Pronaf), leis de proteção a pequenas e médias empresas. Podem incidir também o poder de barganha e as chances dos diferentes atores: políticas de salário mínimo, proteção ou incentivo à sindicalização, ações afirmativas nas empresas, entre outras.

Por fim, temos o foco no estágio pós-produtivo, mais conhecido, em que as políticas procuram redistribuir a riqueza e a renda gerada no estágio da produção. É o caso de tributação progressiva ou taxação de grandes fortunas, transferências sociais como seguridade e previdência, benefício de prestação continuada, entre outros.

Importante mencionar que esses diversos dispositivos para redução das desigualdades não são isolados e é relevante compreender como os diferentes instrumentos interagem uns com os outros e com outros âmbitos da vida social. Os estudos sobre o Programa Bolsa Família no Brasil, por exemplo, apontam vários destes efeitos: a distribuição de recursos na base da pirâmide de renda, além dos efeitos diretos sobre as condições de vida dos beneficiários, contribui para dinamizar a economia e ativar o comércio local de vários pequenos municípios, que geralmente é constituído de microempreendedores ou pequenas empresas. A opção por colocar preferencialmente as mulheres como titulares do benefício contribui para aumentar a autonomia e o balanço doméstico de poder, o que é muito importante para combater a desigualdade de gênero, tão persistente ainda em um país machista e patriarcal como o nosso. O mesmo pode ser dito da habitação popular ou da expansão do acesso a políticas voltadas para a primeira infância, como acesso a creches e pré-escola; ou das políticas de segurança alimentar, que produzem impactos em outros âmbitos e condições de vida das famílias. Os efeitos de retroalimentação das políticas públicas são bastante evidentes e este é um aspecto importante de se levar em conta ao lançar mão das ferramentas para redução das desigualdades. Compreender tais interações pode permitir intervenções em um setor, buscando produzir efeitos em outras dimensões da desigualdade.

A síntese não exaustiva de instrumentos registrada no quadro permite ao menos uma conclusão e levanta também várias questões. É possível concluir que,

apesar de vários aspectos do combate à desigualdade exigirem esforços e inovação em termos de estratégias de intervenção pública, o fato é que já existe um repertório significativo de meios e instrumentos de políticas públicas para atuar sobre a desigualdade em diferentes níveis e espaços da vida social e econômica.

Assim, boa parte dos desafios que se colocam para a promoção da igualdade são de outra natureza. A escolha das prioridades, dos instrumentos, da intensidade e dos segmentos da população que serão beneficiados e também daqueles sobre os quais recairão os ônus do enfrentamento da desigualdade deve variar dependendo das características de cada país: a intensidade da desigualdade, a concentração fundiária, a distribuição de oportunidades, a estrutura do mercado de trabalho, o legado das políticas prévias, o peso político dos diversos grupos de interesse são exemplos de condicionantes da combinação mais viável e efetiva de ações e estratégias.

De modo mais específico, quais focos adotar como base para uma estratégia de redução das desigualdades? Tome-se como exemplo a questão das finanças públicas. Um foco importante de ser enfatizado refere-se aos instrumentos de justiça tributária. Conforme discutimos acima e também no capítulo 6, a justiça fiscal e tributária é um componente central da agenda redistributiva e existem vários instrumentos para isto. Ela inclui, por hipótese, modalidades muito variadas de mecanismos, que vão da redução ou eliminação de isenções, descontos ou subsídios, novas alíquotas (mais progressivas) para os estratos mais altos dos impostos sobre a renda, propriedade ou herança e também novo tipos de impostos ou contribuições, como impostos sobre grandes fortunas ou sobre lucros e dividendos de bancos e empresas. Escolher o(s) remédio(s) e estabelecer uma dose que não seja pequena demais para produzir efeitos nem alta demais para não deixar sequelas no paciente é parte importante do debate e requer a combinação de experimentação e aperfeiçoamento para a qual não existe receita prévia, demandando disposição para a discussão e espaço para aprendizado por tentativa e erro e levando em conta as especificidades de cada país.

O caso de imposto sobre grandes fortunas expressa este debate. Do ponto de vista normativo e conceitual, há muito sentido em sua adoção. Além de todos os problemas de justiça envolvidos, o acúmulo de riqueza e patrimônio tende a ser subaproveitado como gerador de dinamismo econômico e é em si mesmo um fator que retroalimenta a concentração de renda e riqueza. Sua implementação prática, porém, é objeto de muito questionamento do ponto de vista legal. Questiona-se se não haveria bitributação ou maiores riscos de evasão de divisas, bem como evasão e elisão fiscal, por exemplo. Assim, em países que exploraram bastante as possibilidades de redistribuição pelos mecanismos tributários mais consolidados, a experimentação de novas alternativas é uma estratégia mais atrativa. Em um país como o Brasil, a discussão é menos óbvia.

De um lado, a magnitude impressionante da concentração de renda e riqueza no Brasil recomendaria que lançássemos mão de todos os instrumentos disponíveis de redistribuição e justiça tributária. De outro lado, conforme já discutimos no capítulo 2, o Brasil tributa pouco e de maneira pouco progressiva as heranças; o imposto de renda apresenta muito poucas faixas e isenta lucros e dividendos; jatinhos e iates não pagam IPVA. Ou seja, há ainda muito espaço para tornar nosso sistema tributário mais progressivo e justo valendo-nos dos instrumentos já disponíveis.

Além disto, a discussão sobre os focos das ações de redução das desigualdades deve levar em conta os estratos de renda e grupos sociais que devem ser considerados prioritários para serem beneficiados pelas diferentes iniciativas, bem como aqueles que têm melhores condições de arcar com os possíveis custos. Claro que, quando se discute redistribuição de renda, o sentido geral desta redistribuição tem que ser de setores com condição econômica mais alta para aqueles de renda mais baixa, mas exatamente em quais pontos da distribuição? Que tipo de distorção se quer corrigir?

Por exemplo, os Estados Unidos têm experimentado uma redução intensa e rápida da participação no total da renda tanto da metade mais pobre da população quanto dos setores médios (os 40% intermediários), acompanhada do aumento da concentração nos 10% e, especialmente, no 1% de renda mais elevada. Ou seja, neste caso, corrigir a evolução da desigualdade ali implica identificar e estancar os mecanismos de transferência de recursos para o “topo do topo” (o que certamente implica reverter as diminuições recentes de impostos sobre os ricos) e que a redistribuição deve beneficiar não apenas os mais pobres, mas também parte dos setores médios (o que pode incluir a ampliação de programas sociais, a consolidação de sistemas públicos de saúde, mas também a criação de bons empregos e políticas de expansão do acesso e subsídio aos níveis mais altos de escolaridade). Na Europa, por sua vez, apesar das grandes diferenças entre os países, a perda relativa dos mais pobres, ainda que significativa, foi bem menos intensa do que nos EUA, devido ao ainda significativo Estado de Bem-Estar Social destes países e aos vários mecanismos de proteção social, entre outros fatores.

Já a situação do Brasil é distinta, porque o país combina uma concentração muito elevada nos níveis muito altos de renda e riqueza com condições concretas de vida muito precárias – quer dizer, pobreza e extrema pobreza – nos níveis mais baixos. Além disto, deve-se levar em conta que a tributação no Brasil apresenta um peso grande sobre impostos indiretos e que as alíquotas de imposto de renda para os mais ricos são comparativamente baixas, além de tributarmos pouco capital, lucros e dividendos. Isto significa que a prioridade aqui é “elevar o piso” das condições de vida e que o custo para isto deve se concentrar nos estratos muito altos de

riqueza e nos ganhos financeiros e de capital. Dito de outra forma, se transferirmos renda do professor para o gari, provavelmente a desigualdade total (medida pelo índice de Gini, por exemplo) diminuirá; aliás se apenas retirarmos renda do professor e deixarmos o resto intocado, a distância que separa o professor do gari (ou seja, a desigualdade), também se reduzirá. O que o país tem que se perguntar é se é este tipo de redução da desigualdade, que deixa os mais ricos intocados, que se está buscando. Foi este tipo de redução das desigualdades que a última reforma previdenciária promoveu, pelo menos no que se refere ao Regime Geral da Previdência Social.

É preciso deixar claro que estes são raciocínios hipotéticos e abstratos sobre distribuição de custos e benefícios, que não consideram um conjunto importante de limitações e especificidades que se impõem para as decisões, que vão desde questões legais, federativas e – especialmente – as desigualdades e assimetrias de poder entre diferentes grupos na sociedade, que discutiremos um pouco mais adiante². O ponto dessa seção é evidenciar a existência de diferentes alternativas de políticas públicas e ações governamentais para o enfrentamento da desigualdade. As autoridades governamentais e a sociedade escolhem os rumos de ação constrangidos por trajetórias históricas e econômicas, por experiências culturais, por concepções de justiça e pela disputa por interesses e poder. Seja qual for a escolha, nada neutra, uma reflexão imediata e necessária se coloca: que estruturas de enfrentamento das desigualdades se constrói e para que? Entramos nesse tema na próxima seção.

8.2 ARQUITETURAS PARA O ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES: DE RESÍDUOS A REDISTRIBUIÇÕES

Toda a discussão anterior nos remete às escolhas que são feitas socialmente para a estruturação de um Estado Social ou de uma arquitetura de proteção social, que impacta de diferentes formas os padrões de estratificação e desigualdade. É essa arquitetura que institucionaliza e materializa as concepções sobre proteção, direitos e equidade e que confere legitimidade às ações do Estado no enfrentamento das desigualdades.

(2) É preciso ressaltar, porém, propostas concretas estão sendo elaboradas por pesquisadores, movimentos sociais e coalizões partidárias para serem consideradas no âmbito do legislativo nacional, o que aponta para mudanças em curso.

É essa moldura na qual a discussão sobre a maior ou menor progressividade do gasto público e do acesso a políticas e serviços públicos é realizada e essa tem, de fato, que ser feita com cautela. Dada a importância do Estado e a teia de relações complexas que envolve, a intervenção pública tem consequências políticas, econômicas e até sobre a coesão social que devem ser levadas em conta.

Quando se analisam os meios voltados prioritariamente para o enfrentamento das desigualdades, conforme resumidos no quadro da seção anterior, o que está na base da discussão se relaciona, geralmente, com o modelo e a concepção de proteção social. Ao se discutir proteção social, entendida como um conjunto de políticas voltadas para proteger os indivíduos dos riscos inerentes ao ciclo de vida e para garantir direitos de cidadania, não se tem um modelo ou conformação única.

O campo de estudos dos sistemas de proteção social e de Estados de Bem-Estar social é muito amplo e diverso e não é o caso de aprofundar a análise aqui. Mas é importante resgatar que dimensões são importantes de serem consideradas para identificar as diferenças entre distintos tipos de arquiteturas de proteção e as consequências dessas escolhas. As diferenças se dão em relação à função da proteção social - subsistência, assecuramento de riscos, inversão -, mas também em relação aos princípios de elegibilidade para definição do público alvo - necessidade, contribuição, cidadania; ou ainda pela ênfase em diferentes instrumentos de proteção - transferências, serviços e regulações (Filgueira, 2007). Ou ainda pelo predomínio, na arquitetura de proteção, de benefícios contributivos (seletivos e focados na contribuição anterior do trabalhador) e de benefícios não contributivos, que podem ser universais ou focalizados.

Distintos modelos de proteção social enfatizam estratégias de intervenção mais ou menos residuais e focalizadas e mais ou menos universais e conformam um espaço de atuação distinto daqueles da família e do mercado, o que tem consequências diretas sobre o fenômeno da desigualdade social. O princípio da desmercantilização é o fiel da balança para orientar o pertencimento dos distintos modelos em uma ou outra categoria: residual, meritocrático/conservador ou social democrata, na conhecida tipologia de Esping-Andersen (1991).

A desmercantilização, ou desmercadorização, como escreve Esping-Andersen (1991), pode ser entendida como o processo no qual as pessoas passam a depender menos do mercado para se manterem. Isto quer dizer, quanto maior o grau de desmercantilização, maior a autonomia das pessoas em relação às forças do mercado. Este autor reconhece que diferentes desenvolvimentos históricos e políticos das sociedades capitalistas levaram a diferentes tipos de Estados de Bem Estar e analisa tais institucionalidades a partir da compreensão do papel que cabe ao Estado, ao Mercado e às Famílias na provisão da proteção social. Portanto, constrói sua tipologia a partir de duas dimensões: o grau de desmercantilização,

ou seja, a possibilidade dos indivíduos e famílias manterem padrão de vida independente da participação no mercado; e o quanto a interferência do Estado Social corrige ou reforça a estrutura de desigualdade gerada pelo mercado.

Com base nesses dois eixos, o autor reconhece três tipos básicos de sistemas de bem-estar: o tipo Liberal, no qual o mercado aparece como principal provedor da proteção, sendo os benefícios modestos e os critérios de elegibilidade selecionam apenas os que não contam com o mercado ou a família. Nesse modelo, os efeitos de desmercantilização são baixos, sendo que os mais ricos buscam proteção no mercado (iniciativa privada) e os mais pobres com ações residuais, emergenciais, assistencialistas. O tipo Conservador/corporativista enfatiza as políticas de seguro (contributivas), com papel secundário para benefícios assistenciais. Nesse modelo, os efeitos de desmercantilização são limitados, sendo que o foco no seguro social produz tensão entre incluídos e excluídos e reproduz estratificação do mercado. O terceiro tipo é o Socialdemocrata, que amplia o princípio de desmercantilização, sendo que nesses regimes os indivíduos dependem pouco da família e do mercado para terem a provisão de bem-estar garantida. Destacam-se os serviços sociais universais e o alto padrão dos generosos benefícios. Como exemplo do debate acerca da desmercantilização, podemos apontar a Tabela 1, que apresenta o Ranking dos países segundo o grau de desmercantilização das políticas sociais.

A partir dos dados apresentados, é possível perceber como países que apresentam um regime liberal possuem um menor grau de desmercantilização em suas políticas sociais (ZIMMERMAN; SILVA, 2009). Não vamos aqui nos deter muito nos diferentes modelos de política social, em si mesmo um tema demasiado complexo para ser tratado no âmbito deste capítulo. No entanto, em um panorama muito breve, vale dizer que a arquitetura social dos diferentes países combina de maneiras e em graus variados estes três elementos: a função da proteção social, princípios de elegibilidade para definição do público alvo e a ênfase em diferentes instrumentos de proteção. Além disso, também conferem diferentes pesos e papéis ao Estado, ao Mercado, às famílias e à comunidade ou filantropia na produção de proteção social e bem-estar aos cidadãos, conforme ilustra o Quadro 2, de Di Giovanni (2006).

Os países conformam seus sistemas ou arquiteturas de proteção social a partir de uma combinação própria dessas diversas dimensões apresentadas no Quadro 2, e, como vimos afirmando ao longo de todo o capítulo, estes arranjos são produtos de escolhas políticas e que expressam determinados valores, princípios e premissas e também limitações de várias ordens, além de constrangimentos impostos pelo legado das políticas e estruturas herdadas do passado. Em alguns países, há um predomínio mais claro de um destes modelos, como no caso dos EUA,

em que programas muito focalizados em públicos especialmente vulneráveis são os típicos, ou os países nórdicos, em que o princípio da universalidade organizou a constituição de suas políticas.

Tabela 1: Ranking dos países segundo o grau de desmercantilização das políticas sociais.

PAÍS	GRAU DE DESMERCANTILIZAÇÃO
REGIME SOCIAL-DEMOCRATA	
SUÉCIA	39,1
NORUEGA	38,3
DINAMARCA	38,1
HOLANDA	32,4
BÉLGICA	32,4
ÁUSTRIA	31,1
REGIME CONSERVADOR	
SUIÇA	29,8
FINLÂNDIA	29,2
ALEMANHA	27,7
FRANÇA	27,5
JAPÃO	27,1
ITÁLIA	24,1
REGIME LIBERAL	
GRÃ-BRETANHA	23,4
IRLANDA	23,3
CANADÁ	22,0
NOVA ZELÂNDIA	17,1
EUA	13,8
AUSTRÁLIA	13,0

Fonte: Adaptado de Esping Andersen (1990, p.52)

Na maior parte dos casos concretos, porém, os países combinam componentes dos diferentes tipos de políticas e intervenções. Isto porque, em primeiro lugar, muitas políticas e programas, sejam de que natureza forem - políticas fiscais, de seguridade social, de mercado de trabalho ou industrial etc. - não têm como objetivo único ou principal a redução das desigualdades, ainda que possam ter efeitos significativos sobre elas.

Quadro 2: Modelos e características dos estados de bem-estar social

MODELOS	RESIDUAL	MERITOCRÁTICO	INSTITUCIONAL	NEOLIBERAL
CARACTERÍSTICAS	LIBERAL	CONSERVADOR	REDISTRIBU- TIVO	
COBERTURA	Marginal	Ocupacional	Universal	Focalizada
DESTINATÁRIOS PRINCIPAIS	Pobres	Trabalhadores	Cidadãos (Residentes?)	Vulneráveis
GENEROSIDADE DAS PRESTAÇÕES	Baixa	Variável	Alta	Baixa
CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	Prova de Meios	Participação Securitária	Cidadania / Residência	Cidadania e/ou prova de Meios
FINANCIAMENTO	Fiscal	Contributivo	Fiscal	Fiscal Contributivo 3º setor
NÍVEL DE DESPESA	Baixo	Médio	Elevado	Controlado
COMPONENTE PREDOMINANTE	Programas com testes de meios	Transferências	Consumos Públicos	Transferências Consumos Públicos
PAPEL DO ESTADO	“Mínimo”	Complementar	Substitutivo	Mínimo Regulador
GRAU DE MERCANTILIZAÇÃO	Alto	Médio	Baixo	Crescente
REDISTRIBUIÇÃO	Baixa / Vertical	Média / Horizontal	Alta / Vertical	Compensatória Vertical
AMPLITUDE DAS DIFERENÇAS SOCIAIS	Grande	Estável	Pequena	Crescente

Fonte: Adaptado de Di Giovanni (2006)

Entretanto, quando se discutem os diferentes modelos de proteção social, dois temas devem ser discutidos mais detidamente. O primeiro refere-se ao debate, nem sempre produtivo, entre intervenções focalizadas e universais. O segundo ponto é como a implementação das políticas e a relação entre aqueles que se encontram na linha de frente das políticas e os cidadãos podem agravar ou mitigar as desigualdades existentes.

8.2.1 FOCALIZAÇÃO E UNIVERSALISMO: UM DEBATE MAL POSTO

Como princípio, intervenções focalizadas são aquelas cujos sujeitos de direitos são definidos a partir da necessidade, da privação ou da vulnerabilidade. Os argumentos em seu favor são intuitivos e simples, mas como geralmente acontece, a realidade não é nem tão simples nem tão intuitiva. De fato, há uma visão bastante difundida de que quanto mais focalizado nos públicos mais necessitados ou nas situações de maior vulnerabilidade, mais eficiente e eficaz um programa será em sua capacidade de redistribuir recursos e combater a pobreza. A ideia de fundo é, como se afirmou, bastante simples: em situações em que os recursos são escassos, as políticas focalizadas têm o mérito de concentrá-los nos cidadãos que realmente mais precisam; do contrário estaria desperdiçando recursos e capacidade redistributiva.

Há, porém, objeções de várias ordens a esta noção aparentemente razoável. A comparação internacional mostra que aqueles países em que predominam os programas mais focalizados tendem a apresentar níveis de pobreza e desigualdade mais altos, bem como uma proporção menor do orçamento público e do PIB destinado às políticas sociais. Ou seja, pode ser que, em um dado momento, os programas focalizados sejam mais progressivos; mas, no médio e longo prazos e em termos mais agregados, as políticas de tipo universais, sustentadas por tributação progressiva, tendem a ser mais redistributivas, inclusive por causa da magnitude dos recursos redistribuídos pelo orçamento público. Outro problema de sistemas de proteção social que se baseiam na focalização é que frequentemente geram preconceito contra os beneficiários que – pertencentes justamente aos grupos mais vulneráveis, com menos poder e capacidade de vocalização (ou seja, de serem ouvidos por sua própria voz) – são obrigados a expor e demonstrar continuamente suas próprias dificuldades. Além disto, em Estados de Bem-Estar Social mais universalistas, o acesso a políticas, recursos e serviços públicos é geralmente visto como um direito associado à condição de cidadania. Já sociedades desiguais organizam-se e difundem uma percepção de “sociedades divididas em vencedores e perdedores”; assim, os beneficiários de programas muito focalizados são também muitas vezes cruelmente estigmatizados como aqueles perdedores – a quem faltaria talento, competência ou esforço – constituindo um peso a ser carregado pelos “bem-sucedidos” ou pelo Estado, e estes últimos acabam se colocando em permanente condição de julgar o merecimento dos beneficiários ou de lhes cobrar contrapartidas. O ponto é que não são irrisórios os efeitos estigmatizantes e de “etiquetamento” que essas estratégias acarretam, produzindo “cidadãos de segunda classe”, que se encontram permanentemente ameaçados em sua dignidade.

O resultado disto costuma ser, de um lado, uma menor disposição da sociedade em financiar a apoiar os programas, tornando-os precários e, de outro, a

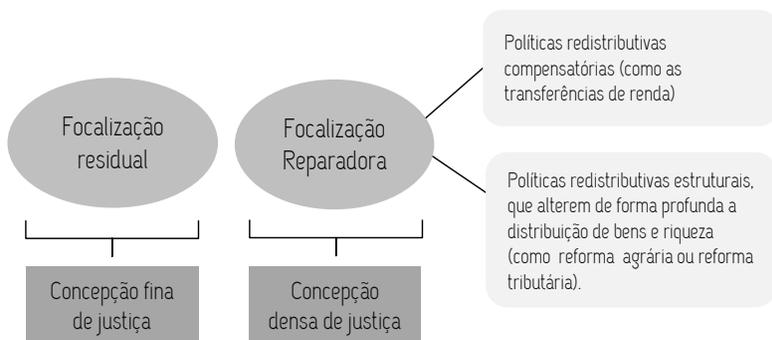
reforçar a condição subalterna dos grupos mais vulneráveis. Em vez de produzir coesão social e solidariedade podem reproduzir as hierarquias existentes e acentuar as rivalidades e desconfiança entre os diferentes segmentos da população. Modelos mais universalistas, ao contrário, permitem uma coalizão social mais ampla, com maior incorporação dos setores médios e maior disposição dos setores de maior renda para financiamento dos bens e serviços universais, via tributação. De fato, o que a literatura sobre sistemas de bem-estar social aponta é que arquiteturas mais universalistas de proteção social podem estar mais fortemente associadas com menor pobreza e desigualdade (Neubourg, Castonguay e Roelen, 2005).

Entretanto, não se trata de contrapor universalismo e focalização, como se estas fossem estratégias incompatíveis e irreconciliáveis. Estes são, na verdade, dois eixos estruturadores da produção e oferta de bens e serviços sociais. Mas é preciso um passo atrás, para compreender que a produção de políticas públicas é um processo mais complexo. É importante matizar que a focalização não está sempre associada a uma estratégia minimalista e nem a universalização é sinônimo de uma presença robusta do estado provedor. Podem-se identificar estratégias de focalização com sentidos e orientações distintas, marcadas por diferentes concepções de justiça que emolduram a proteção social em cada país e a cada tempo. Tais concepções constituem o campo normativo e conceitual que orienta a definição de equidade e, portanto, o desenho das políticas de proteção e políticas sociais de forma geral.

Isso quer dizer que o desenho das políticas de proteção se sustentam em determinadas concepções de justiça que fornecem o arcabouço mais amplo a partir do qual as estratégias de universalização e focalização são enquadradas (Kerstenetzky, 2006). Estas concepções se distinguem, seguindo a tipologia clássica de Esping-Andersen, pela relação que estabelecem entre as instituições do mercado e do estado como promotoras da distribuição do bem-estar. Uma concepção fina de justiça expressa uma visão “mercado-cêntrica”, por contraposição a uma concepção densa de justiça, alinhada com uma perspectiva de justiça distributiva.

Em uma concepção fina de justiça, a focalização toma de forma de uma ação residual, e se restringe à provisão de programas muito seletivos, com benefícios modestos, com critérios de elegibilidade restritos, somente para uma parte da população que está fora dos processos econômicos integradores. Em uma versão densa de justiça, a focalização teria um outro sentido, teria uma ação reparatória, como necessária para viabilizar a efetivação de direitos formalmente iguais, mas distintos em sua concretização, na prática. Nessa visão, ações focalizadas seriam um complemento de políticas universais, aproximando o ideal de direitos a uma realidade de seu exercício efetivo. Trata-se, nessa visão reparatória da focalização, de igualar oportunidades.

Figura 1: Concepções de justiça e diferentes tipos de focalização



Fonte: Elaboração própria

Tais políticas reparatórias podem ser políticas redistributivas compensatórias (como as transferências de renda e distribuição de bolsa para os mais pobres), quanto políticas redistributivas estruturais, que alterem de forma profunda a distribuição de bens e riqueza (como reforma agrária ou reforma tributária). Nesse caso a focalização, portanto, entendida a partir de uma concepção de cidadania, estaria longe de uma visão residual de um modelo mercadocêntrico.

Como não se pode associar direta e simplesmente focalização com residualismo de proteção, não se pode associar automaticamente universalismo com equidade. As políticas sociais de caráter universal estariam associadas a direitos, e sustentadas por argumentos quanto à eficiência social e também por razões de natureza ética. Mas também tais políticas podem ser implementadas em modelos mercadocêntricos, não sendo o Estado responsável principal por essa provisão, como é o caso da Grã-Bretanha, que em alguns setores como seguridade básica e oportunidades básicas de educação e saúde, prioriza a provisão privada (Kerstenetzky, 2006).

O que a autora argumenta é não ser possível identificar, automaticamente, focalização com residualismo/eficiência e universalização com equidade, sendo que tais estratégias devem ser consideradas no âmbito de concepções de justiça, fina ou densa, sendo que estas se definem pelo grau de envolvimento do Estado com a provisão da proteção social e que sustentam o desenho das intervenções ou mesmo a arquitetura da proteção Social.

Além de serem sustentadas por concepções finas ou densas de justiça, as políticas seguem princípios de organização distintos, sendo que, olhando a empiria, tem-se uma matização de orientações diversas, em uma mesma política. Os casos concretos apresentam diferentes combinações de políticas mais universais,

outra mais contributivas ou mais focalizadas e, se bem concebidas, estas combinações podem potencializar os efeitos integradores e redistributivos das iniciativas. Por exemplo, a política de educação básica se estrutura a partir do princípio da universalidade e também a maior parte de seus programas (livro didático, merenda). No entanto, como discutimos no capítulo 5, uma parte importante do sucesso educacional é determinado pelas condições socioeconômicas e familiares, em desvantagem para as crianças de famílias mais pobres. Assim, uma intervenção que incentive professores mais qualificados e experientes a atuar nas escolas que atendam às crianças mais vulneráveis ou que implemente jornadas estendidas ou reforço escolar nestas unidades estaria, a um só tempo, promovendo equidade efetiva e integração social, pela combinação de política universal e programas focalizados, em uma perspectiva densa de justiça. Da mesma forma, pode-se pensar em uma previdência social que garanta um mínimo de renda digna de aposentadoria independente de contribuição (ou seja, universal) e, acima deste valor, dependa de uma contribuição progressiva. Ou seja, existem várias combinações possíveis entre políticas universais, focalizadas e contributivas, sem que se adote um único princípio.

8.3,2 DO CÉU À TERRA: OS IMPLEMENTADORES COMO ANJOS CAÍDOS E ANJOS DA GUARDA DA POLÍTICA SOCIAL.

Não encontramos as respostas que buscamos situar e discutir nesse capítulo sobre como enfrentar as desigualdades apenas nas escolhas políticas de autoridades governamentais e da sociedade, ou nos instrumentos que combinam políticas, nem apenas nas arquiteturas de proteção social mais ou menos universais ou focalizadas. Decisões não são tomadas no vácuo, instrumentos e arquiteturas não são esqueletos sem músculos e carne: são essencialmente movimento, ação, relação.

O processo de produção de políticas públicas não se constitui de meras decisões alocativas, mas também de sistemas de interação e de relações sociais entre o Estado, seus agentes e os cidadãos. Os indivíduos e organizações envolvidos nesse processo, suas ações e interações tecem os meandros das decisões e dão vida aos instrumentos e arquiteturas. Esse elemento adicional é necessário ao debate, pois práticas e relações entre o Estado, a burocracia e a sociedade também podem engendrar ou desmontar desigualdades sociais.

Esta perspectiva se mostra importante para questionar a imagem das organizações muitas vezes tidas como neutras ou mera ferramentas de execução das de-

cisões, desconsiderando aspectos culturais e sociais fundamentais relacionados ao contexto no qual a organização está inserida e que permeiam as relações (PRESTES MOTTA *et al.*, 2001). Por mais que no nível abstrato do planejamento, considere-se a organização um ambiente sem distinções, este cenário de fato não existe, e a carga simbólica, ideológica e moral que carrega um indivíduo é parte integrante do cotidiano organizacional (SARAIVA; CARRIERI, 2008). Adotar essa perspectiva significa também desconstruir a imagem das organizações como “coisas”, compreendendo que as organizações existem apenas por e para as pessoas (SARAIVA 2009).

Isso é ainda mais revelador no momento da implementação dos instrumentos, o ponto em que as intenções políticas declaradas são convertidas em ações concretas, em que nos deparamos com a “política como ela é”, usando a expressão de Lotta (2019). Não é apenas quando a desigualdade se torna problema político relevante na agenda de prioridades de um governo ou sociedade, nem somente quando se esboça instrumentos ou se prospecta ou se replica modelos de arquitetura de proteção social que é possível enfrentar as desigualdades. Como a implementação é um processo naturalmente complexo, político e transformador, os agentes envolvidos nela, suas ações e relações com segmentos vulneráveis da população têm efeitos potenciais na dinâmica da desigualdade.

As pesquisas têm identificado, de modo geral, que desequilíbrios de poder, instrumentos seletivos, resistências e divergências entre os aspectos formais e práticos das políticas, e formas de diferenciação, julgamentos e regulação moral adotados pelos agentes da linha de frente com cidadãos mais vulneráveis podem provocar esse efeito inesperado na política, mesmo que essa não seja sua intenção declarada. Tais elementos podem levar a desigualdades na distribuição de serviços e benefícios públicos, bem como reforçar estigmas, preconceitos e formas simbólicas de exclusão (PIRES, 2019).

Parte destes estudos se dedica a compreender, por exemplo, como instrumentos governamentais adotados no processo de implementação são perpassados por visões, valores e concepções sobre os cidadãos e suas vidas. Procedimentos, formulários e dispositivos legais que orientam a política fixam sentidos sociais sobre pessoas e grupos, o que pode implicar em acessos e distribuições desiguais de benefícios e serviços e de status social entre eles (PIRES, 2019).

Os critérios de elegibilidade do público alvo, no desenho das políticas e programas, por exemplo, podem reforçar estereótipos de gênero. No Programa Bolsa Família, por exemplo, como de praxe em Programas de Transferência Condicionada de Renda, benefício é entregue às mulheres, pois se pressupõe que elas fazem uma gestão do benefício para a família e, com esse papel, se tonam mais autônomas. Apesar da intenção clara de que este procedimento empodere as mulheres, reduzindo diferenças de gênero, os estudos de Marques e Mello (2019) su-

gerem que este instrumento pode reforçar o papel da mulher como responsável pelos filhos, reproduzindo uma “visão reprodutiva das mulheres” ou fortalecendo a “cultura da maternagem”, sendo o cuidado com os filhos e com a casa uma tarefa precípua e quase exclusiva das mulheres (Suarez e Libardoni, 2007). Tais efeitos, evidentemente, aprofundam os estereótipos de gênero que impedem o aumento das possibilidades de inserção profissional.

Entretanto, não seria justo pedir a um programa de combate à pobreza que resolva todos os problemas sociais que extrapolam seu âmbito de intervenção, dentre eles a questão histórica, simbólica e cultural da desigualdade de gênero. Da nossa parte, diante desse risco potencial, não apostamos em um ajuste resolutivo que modifique substancialmente o procedimento, pois a hipótese do efeito positivo do Bolsa Família sobre as desigualdades de gênero é forte e há outras investigações que a confirmam. Mas, quem sabe, adicionar ao programa outros instrumentos que possam balancear o inesperado, mas crível, efeito simbólico que solidifica construções sociais e papéis de gênero, pedras no sapato da independência financeira e autonomia das mulheres via inclusão laboral. O trabalho social com famílias dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social é um instrumento de acompanhamento mais próximo e individualizado que pode desenvolver, por exemplo, oficinas para discutir e buscar desconstruir estereótipos de gênero com usuários do Bolsa Família. E, sem dúvida, outro instrumento de ajuste é a articulação do programa com políticas de qualificação e inserção profissional.

As saídas para o enfrentamento a desigualdades, fenômeno complexo e cheios de matizes e nuances, claramente não devem ser desenvolvidas por setores isolados e estratégias descoordenadas. Tais saídas exigem arranjos, também complexos, de integração, o que amplifica riscos de desajuste entre as intenções declaradas a favor da redução desse fenômeno e dos instrumentos práticos de operação das políticas públicas que traduzem essas intenções.

Já nas interações com os beneficiários das políticas públicas durante a implementação, são decisões dos agentes da linha de frente que podem potencializar os riscos de (re)produção de desigualdades. Eles podem escolher, por exemplo, ignorar ou resistir ao conteúdo normativo das políticas públicas e, neste caso, mesmo as políticas que preveem, em suas diretrizes formais, a inclusão de grupos vulneráveis podem, inesperadamente, ensejar diferenças e desajustes na oferta e qualidade dos atendimentos e até a invisibilidade de certos públicos (PIRES, 2019). Jaccoud e Abreu (2019) descobriram, por exemplo, ao pesquisarem as percepções de agentes de implementação de serviços socioassistenciais de todo o país sobre suas rotinas de trabalho, certa resistência com as diretrizes da Política de Assistência Social, que busca a inclusão e a garantia de direitos de populações vulneráveis. Um subgrupo de agentes, na contramão, reforça percepções estigmatizantes dos

usuários, como “preguiçosos”, e “auto-responsáveis” pela sua condição social, um traço e resquício de uma visão estigmatizante da pobreza, presente desde as primeiras formulações do Estado de proteção social. Esta visão pode se atualizar no cotidiano das práticas dos agentes na ponta da implementação, comprometendo os resultados pretendidos com a política.

Ambos os exemplos ilustram como a instrumentação seletiva das políticas, as ações e decisões dos agentes da linha de frente podem, nos processos de implementação, gerar efeitos inesperados que reforçam desigualdades na distribuição de serviços e benefícios por um lado, e estigmas, preconceitos e formas simbólicas de exclusão, por outro (PIRES, 2019).

É preciso reconhecer um outro lado da moeda. Na mesma coletânea de pesquisas, observou-se que a decisão e adoção de certos instrumentos tem potencial transformador, e pode conformar efeitos positivos de desconstrução das distâncias sociais. O instrumento de regulação social adotado pelo Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) entre 2007 e 2012 modificou as regras e dispositivos legais e afetou a dinâmica da desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil, através do mecanismo de reserva de vagas para grupos vulneráveis (negros e indivíduos de baixa renda). Esse instrumento regulatório, conforme aponta Spínola e Ollaik (2019), que se ancora na lógica simbólica de que o estado deve resguardar o interesse geral, possibilitou um aumento substancial de negros nas universidades públicas, incidindo um elemento explicativo da desigualdade racial.

O reconhecimento dos efeitos positivos é importante para contrabalançar certa compreensão mais circunscrita à revelação do inesperado e indesejável nos processos de implementação. Afinal, é para transformar a realidade desigual que muitos instrumentos e arquiteturas de proteção social são decididos e desenhados e é preciso confiar no espírito público e de justiça dos agentes estatais no exercício de suas funções. A análise das ações realizadas pelos técnicos de ponta nos serviços de assistência social, desenvolvidos nos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), permite identificar diversos exemplos de como a discricionariedade dos agentes de ponta condicionam os resultados pretendidos de uma política, podendo contribuir tanto para reversão – na maioria das vezes – quanto para o aprofundamento das desigualdades que buscam combater.

Ao fim e ao cabo queremos acrescentar à reflexão, ainda que em nível introdutório, que políticas são sistemas de ação e interação sociais e que é na implementação que os efeitos declarados das políticas são revelados concretamente. E que isso torna-se um dilema, pois a desigualdade pode se tecer ou se desmanchar com a ação de quem coloca de pé (ou deitado) certos instrumentos e arquiteturas disponíveis para se lidar com ela.

8.3.3 CULTURA, HISTÓRIA E PODER NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Como se disse anteriormente, as escolhas em termos do enfrentamento – ou não – à desigualdade não são escolhas livremente feitas em abstrato, a partir apenas da preferência dos governantes: são fortemente condicionadas pelas instituições e escolhas do passado, pelas limitações econômicas e fiscais e pelo perfil e amplitude da coalizão política e social que apoia ou se mobiliza contra as diferentes alternativas de enfrentamento à desigualdade. Isso quer dizer que tais escolhas são condicionadas, não são feitas em um vazio social e político nem expressam apenas as preferências ou valores dos governantes: dependem de apoio social e expressam também a correlação de forças na sociedade. Ou seja, são uma questão tanto ou mais de poder e de escolhas políticas mais do que de ferramentas técnicas, orçamentárias ou administrativas.

Por exemplo, o Quadro 2 mostra que os países nórdicos apresentam historicamente um modelo robusto de Estado de Bem-Estar Social, combinando tributação alta e progressiva e políticas sociais com ampla cobertura e benefícios generosos, o que resulta em alto grau de redistribuição e sociedades comparativamente muito menos desiguais (apesar de retrocessos recentes na desigualdade). Parte importante deste sucesso se deve ao caráter fortemente redistributivo das políticas sociais destes países: sistemas de bem-estar amplos e generosos, cujos altos custos são cobertos por tributação muito elevada e muito progressiva.

Como isto foi possível? Existem vários elementos culturais e históricos (ausência de escravidão e de colonização, por exemplo), mas a conformação deste modelo dependeu em grande medida de uma aliança entre a classe trabalhadora e profissionais liberais e outros segmentos dos chamados setores médios, que apoiaram um conjunto de políticas e serviços cuja alta qualidade e padrão atendiam às classes médias, as quais, por isto as apoiavam politicamente e se dispunham a pagar parte de seus elevados custos.

Em países muito desiguais e hierárquicos (como é o caso do Brasil), ao contrário, as classes médias costumam usar seu poder, sua voz e sua influência para reivindicar políticas que sustentem suas posições na hierarquia social ou que subsidiem soluções privadas para seus problemas de bem-estar. Por exemplo, muitas vezes, mais do que exigir recursos suficientes para que o sistema público de saúde possa atender a todos com qualidade, reivindica-se desconto no imposto a pagar para os gastos privados em saúde, o tabelamento e regulação de preços e serviços oferecidos pelos planos privados de saúde. Quando este tipo

de posicionamento torna-se predominante e generalizado, a consequência é a modelagem de sistemas de bem-estar e de proteção social muito residuais ou pouco redistributivos (frequentemente as duas coisas). E, via de regra, serviços que atendem apenas e exclusivamente públicos muito vulneráveis tendem a ser subfinanciados e estigmatizadores: um atendimento pobre para os pobres, refletindo uma base social e política mais limitada e com menos recursos políticos e capacidade de expressar seus interesses e necessidades.

Por outro lado, políticas universais são políticas caras – e não apenas financeiramente. Ampliar ou universalizar o acesso a certas políticas envolve sempre equacionar a questão do financiamento e sustentabilidade, de seus efeitos – positivos ou negativos – em outros campos, como a economia, inflação e, considerando que os recursos são sempre limitados, sobre o que é realmente prioritário e o que deixará de ser feito ou quem deixará de ser atendido para que se estenda a cobertura de alguma política.

Evidentemente, a definição de um horizonte de mudanças não é neutro ou uma questão técnica, meramente. Envolve um juízo e um ponto de partida normativo. Para além das evidências da eficiência social de políticas universais frente a políticas focalizadas, da ênfase em políticas contributivas ou não contributivas, este debate supõe juízos sobre a natureza da ordem social, inclusive.

Além disto, é preciso levar em conta também que a desigualdade muitas vezes se manifesta não apenas pela intensidade (quanta desigualdade?), mas também pelo fato de que existem grupos e situações particularmente expostos à vulnerabilidade social e econômica (desigualdade entre quem?): povos originários e comunidades tradicionais, juventudes urbanas periféricas, população em situação de rua, pessoas LGBTTT+, entre tantas outras situações. Nestes casos, o desafio para a promoção da sociedade menos injusta envolverá iniciativas mais específicas e localizadas pela própria natureza e não necessariamente por algum tipo de restrição de acesso. No caso da proteção e redução das vulnerabilidades de grupos específicos, são necessárias políticas focalizadas visando o acesso a direitos. Em grande parte dos casos concretos, são mesclados elementos de diferentes tipos de políticas e intervenções, combinando, de forma e em graus diferenciados, elementos universalizantes e focalizados nas políticas públicas. Importante pontuar que muitas políticas e programas, sejam de que natureza forem - políticas fiscais, de seguridade social, de mercado de trabalho ou industrial etc. - não têm como objetivo único ou principal a redução das desigualdades, ainda que possam ter efeitos significativos sobre elas. Além disso, estas não são escolhas livremente feitas em abstrato, a partir apenas da preferência dos governantes: são fortemente condicionadas pelas instituições e escolhas do passado, pelas limitações econômicas e fiscais e pelo perfil e amplitude da coalizão política e social que apoia ou se mobiliza

contra as diferentes alternativas de enfrentamento à desigualdade.

A análise, ainda que breve, do caso brasileiro, permite pontuar essa intrincada engrenagem entre valores, escolhas, constrangimentos, interesses envolvidos na tarefa de construir respostas governamentais ao problema da desigualdade social.

8.4 O CASO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO E O DESMONTE DO ESTADO SOCIAL

Tratando rapidamente do caso brasileiro, é importante notar alguns pontos. Primeiro, cabe lembrar que pobreza e desigualdade são fenômenos diversos, mas no Brasil esses dois fenômenos se sobrepõem. Parte expressiva da pobreza no Brasil não está associada à escassez de recursos, mas sim à perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda. Dada a alta taxa de desigualdade existente, o crescimento da produção pode não levar necessariamente à redução da pobreza. Para que o crescimento econômico possa contribuir para a redução da pobreza é necessário que as políticas econômicas enfatizem a geração de incentivos para incrementar a capacidade produtiva dos setores mais pobres. Políticas de enfrentamento da pobreza e de enfrentamento das desigualdades são distintas, mas os efeitos das mesmas podem se retroalimentar. Uma política educacional de investimento em jovens egressos de escolas públicas pode apontar não apenas para a redução da pobreza como também para a redução da desigualdade.

Como temos ressaltado em vários capítulos, o Brasil representa um caso de persistente e intensa desigualdade em diversas dimensões da vida social. Mas também foi possível observar que houve avanços em várias destas dimensões, ainda que estejam sob risco ou sendo revertidas desde 2016. Estes avanços decorrem, de um lado, de várias políticas e programas específicos levados adiante e que precisam ser preservados e aperfeiçoados, não desmantelados. De outro lado, porém, foram possibilitados pela mudança de modelo de atendimento e financiamento determinados pela Constituição de 1988. Se tomarmos os modelos do Quadro 2 como parâmetro, o Sistema de Proteção Social no Brasil se estrutura, a partir dos anos 30 e 40, com o predomínio do modelo “meritocrático conservador”, em que o acesso aos direitos e serviços e sua qualidade eram contributivos e dependiam da inserção e da posição dos cidadãos no mercado de trabalho formal, especialmente urbano, com a exclusão da cobertura de amplos setores da população. Era o caso de atendimento à saúde, seguridade social e proteção ao trabalho. Já áreas como

assistência social e atendimento à infância se organizavam de forma residual e muito apoiadas na filantropia e nos esforços comunitários, com apoio fragmentado e pouco sistemático do poder público. Ou então de forma eminentemente tuteladora e repressiva, como o caso da FUNABEM e das FEBEM, mantidas sob o manto da “doutrina da situação irregular” e do “Código do Menor”. A educação fundamental era praticamente a única área que, apesar do nosso atraso, tinha uma proposta universalizante, ainda que os resultados estivessem distantes disto. Até a década de 70, tem-se, portanto, a construção e consolidação institucional de um arranjo de proteção social, mas somente na década de 80, com a redemocratização, tem-se a emergência de um movimento em direção a um pacto social que se materializou na Constituição Federal de 1988, explicitando um modelo de inspiração universal, com um conjunto de políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, o que alterou o caráter do sistema brasileiro de proteção social. A recuperação da cidadania política – eleições diretas, liberdade de associação e expressão – e a incorporação do direito de voto dos cidadãos marginalizados (no caso, os analfabetos) fez com que, para se legitimar, o sistema político tivesse que responder às demandas por inclusão social. A Constituição de 88 foi o pacto possível para isto. Apesar de não ser fortemente redistributiva, ela contribuiu para a redução de vários aspectos da desigualdade social, ao tornar o sistema de proteção social mais institucional, mais generoso, mais universalizante e menos contributivo e menos assistencialista do que o modelo que vigorava até o final da ditadura.

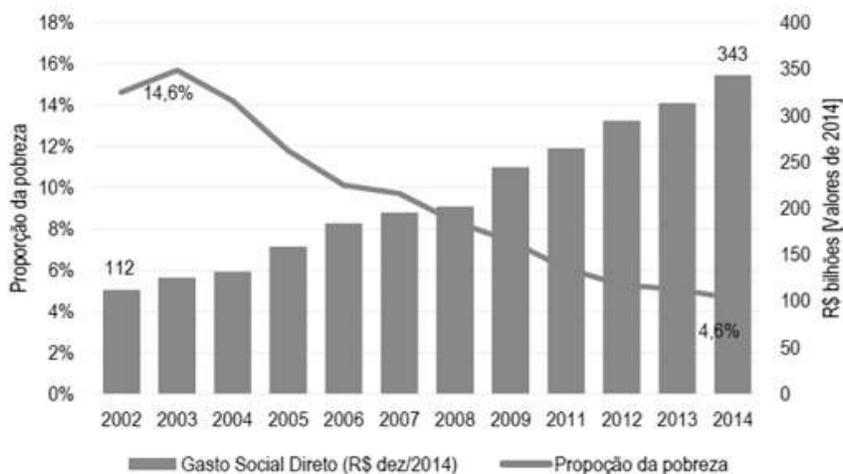
A Constituição de 1988 e, principalmente a configuração do modelo de proteção social do país, orientada pelos princípios da universalidade na oferta de bens e serviços, trouxe a expansão do gasto social³, intensificado ao longo da primeira década dos anos 2000, com efeitos sobre a pobreza, reduzindo não apenas sua incidência, mas também o hiato e a severidade⁴, reduzindo a profundidade da pobreza e tornando os pobres menos pobres. Foram as políticas decididas e comprometidas com a agenda do enfrentamento da pobreza, pautada por um conjunto de valores sociopolíticos, que produziram os resultados de redução da pobreza. Mas, sobretudo, tais inversões produziram também impactos na desigualdade. O gasto com transferências sociais diretas contribuiu para 47% da redução do coeficiente de Gini no período, dentre 2002 a 2014, bem como para 32% da redução da pro-

(3) Considerou-se como gasto social “aqueles destinados a atender às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como os dispêndios que proporcionam oportunidades de promoção social”.

(4) “O hiato da pobreza indica a distância média (em percentual de renda) que as famílias em condição de pobreza estão da linha de pobreza. Dessa forma, essa medida captura, além da quantidade de famílias consideradas pobres, a dimensão da distância que as rendas dessas famílias estão da linha de pobreza. Por sua vez, a severidade é uma medida parecida com o hiato, diferenciando-se apenas por ampliar o peso das famílias com rendas mais baixas, trazendo a dimensão da desigualdade de renda entre os pobres” (STN, 2016).

porção da pobreza. Embora tenha havido queda na desigualdade de rendimentos entre 2002 e 2013, com diminuição do índice de Gini na ordem de 10%, o mesmo índice medido para o rendimento domiciliar *per capita* ainda se apresenta expressivamente superior ao dos grupos de países desenvolvidos e, até mesmo, das regiões emergentes do mundo (STN, 2016).

Gráfico 1 – Gasto social com transferência direta de renda e redução da pobreza – 2002 - 2014



Fonte: STN, 2016

Têm-se as evidências dos efeitos do uso de dispositivos ou instrumentos de redução da desigualdade, assumidos como prioridade ao longo dos primeiros anos dos anos 2000. Além da relação direta entre investimento sob a forma de gasto social e a redução da desigualdade e pobreza, um outro exemplo mostra os efeitos da oferta universal de serviços sobre uma dimensão da desigualdade, que é o acesso aos serviços públicos.

Marta Arretche dá um bom exemplo desta mudança a partir do caso da saúde. Os gráficos na Figura 2 mostram o papel do Sistema Único de Saúde na redução das desigualdades no acesso à saúde no Brasil.

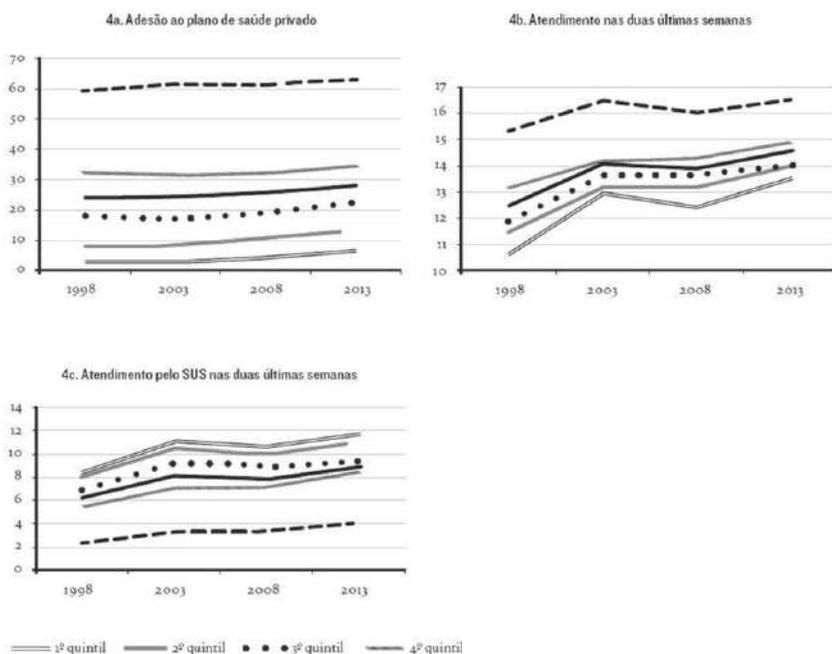
De forma resumida, os dados mostram que a) no Brasil, não é possível entregar ao mercado privado de planos de saúde o atendimento à população, dado altíssimo nível de desigualdade no acesso a este tipo de serviço: enquanto 60% do quinto mais rico da população tem acesso a planos de saúde, entre os mais pobres esta proporção é inferior a 10% (Figura 2, Gráfico 4a); b) o SUS tem um papel fundamental na redução da desigualdade de acesso aos serviços de saúde: como o Gráfico 4b da

Figura 2 mostra, ao serem questionados se “procuraram e obtiveram atendimento relacionado à própria saúde nas últimas duas semanas”, a desigualdade entre os distintos grupos de renda é bem menor – 16,5% entre os mais ricos e 13,5% entre os mais pobres – e reduziu-se ligeiramente ao longo do período analisado; c) , o Gráfico 4c da Figura 2 evidencia o caráter progressivo e redistributivo do SUS: quanto mais baixa a renda do grupo, maior a proporção dos atendimentos realizados pelo SUS.

O caso do SUS, citado por Marta Arretche, é útil por ser exemplar da complementariedade entre cidadania política e social no Brasil. Em que pese as persistentes desigualdades, a Constituição de 1988 é o marco da transição democrática, que levou a mudanças na arquitetura da proteção social. Estas mudanças, que permitiram expandir a cobertura e os patamares de atendimento das políticas, alcançando parte dos segmentos e necessidades até então excluídos, permitiu reduzir as desigualdades em várias dimensões da vida social e do acesso a direitos no Brasil.

Os exemplos de políticas de redução das desigualdades, desenvolvidas pelo menos desde a Constituição de 1988 e com maior intensidade ao longo dos anos

Figura 2 – Papel do Sistema Único de Saúde na redução das desigualdades no acesso à saúde no Brasil.



Fonte: Arretche (2018)

2000 em diversos campos de políticas (educação, habitação, infraestrutura, assistência social, qualificação profissional, etc.) sinaliza para um mesmo conjunto de questões. A meta de redução das desigualdades é uma meta política, que revela a adesão, mais ou menos consensual, à ideia de que a produção de justiça é tarefa primordial do Estado.

Os dois exemplos, dentre outros tantos possíveis de serem resgatados na experiência recente do país, nos mostram que, em que pese as persistentes desigualdades, a Constituição de 1988 é o marco da transição democrática, que levou a mudanças na arquitetura da proteção social. Estas mudanças, que permitiram expandir a cobertura e os patamares de atendimento das políticas, alcançando parte dos segmentos e necessidades até então excluídos, reduziram as desigualdades em várias dimensões da vida social e do acesso a direitos no Brasil.

Importante enfatizar a revolução ocorrida no campo da assistência social, uma das políticas que, ao lado da saúde e da previdência, compõem o tripé da seguridade social no Brasil. Até a elaboração da nova carta de direitos, a assistência social era uma política marcada por uma visão residual da proteção, dissociada da garantia de direitos e de base focalizada, em uma concepção fina de justiça social. Com o status de política universal, base da seguridade e centrada na garantia de direitos – seguranças, dentre elas a segurança de renda, a assistência social se estrutura como sistema de provisão de serviços socioassistenciais (SUAS – Sistema Único de Assistência Social) estabelecendo uma sofisticada engenharia institucional de coordenação interfederativa, sistemas de incentivos, normas e tipificações para a provisão de serviços – organizados por níveis de complexidade, desenhados para prover proteção básica ou especial para população em situação de vulnerabilidade e riscos sociais, visando promover seguranças e direitos. Juntamente com a política de segurança alimentar e com a transferência de renda do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a política de assistência social constitui a base da proteção social no país. Essa arquitetura, combinada com esforços de outros setores de políticas públicas, teve um papel fundamental para melhoria das condições de vida da população brasileira no período de 2003 a 2014, quando tem-se o que Castro (2020)⁵ denomina de “interstício de inclusão social” com melhoria

(5) Ao analisar o Bem Estar no Brasil após a CF/88, o autor considera 8 dimensões de análise – Trabalho e rendimento; Previdência Social; Pobreza Monetária; Desigualdade de Renda; Saúde; Educação; Saneamento Básico e Habitação e Segurança Pública/violência – e um conjunto de 20 indicadores dessas dimensões, analisados ao longo dos 32 anos de vigência da CF: Analisa os indicadores em 1988; no período de 1990 a 1994 (fase de “exclusão social e poucas alterações”); de 1995 a 2002 (com a manutenção de “exclusão social e poucas alterações”); de 2003 a 2014 (“interstício de inclusão social”); 2015 a 2018 (“volta da exclusão”) e a partir de 2019, “exclusão rumo à barbárie”, com piores expressivas quanto às condições de trabalho e renda, redução da proteção aos ativos e inativos, ampliação da pobreza e extrema pobreza, ampliação da concentração de renda, expectativas muito ruins em relação às políticas de saúde, educação e infraestrutura (saneamento e habitação), com expectativas

nos níveis de trabalho e renda, com redução do desemprego e informalidade, redução da pobreza e extrema pobreza, redução da desigualdade, redução da mortalidade infantil, ampliação do acesso à educação, em todos os níveis, ampliação acesso a água, esgoto e habitação. A redução da desigualdade ou a promoção do bem estar e da justiça social, como fica evidente na análise dos períodos considerados nessa perspectiva longitudinal, é sobretudo, resultado de escolhas políticas, que por sua vez estão calcadas em juízos, cognições e valores que constituem o arcabouço conceitual e normativo a partir do qual as escolhas políticas são feitas.

Desde meados de 2015, tem-se uma inflexão importante nas concepções de justiça por parte dos atores e grupos políticos que assumiram o governo do país. As primeiras medidas encaminhadas, de reforma trabalhista e previdenciária, produziram um encolhimento radical da atuação do estado no campo da proteção social. Como se reforçou anteriormente, as escolhas entre modelos de políticas de combate à desigualdade ou à pobreza são fortemente constrangidas por diversos fatores, principalmente pelos interesses e juízos acerca da justiça social.

O que é importante guardar da discussão feita até aqui é que, quando se afirma que a) a desigualdade não é fatalidade ou destino; b) mas resultado de escolhas passadas e presentes que as sociedades fazem; c) escolhas estas limitadas pelas condições históricas e socioeconômicas, o que se está afirmando é que a desigualdade é um problema político e só pode ser enfrentada pela mobilização política, que envolverá sempre conflitos sobre objetivos, prioridades e instrumentos e também a construção de coalizões de apoio social e político que sustentem a redistribuição.

8.5 O COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS E DE GÊNERO: QUANDO FALAR É PRECISO

Após percorrermos todos os capítulos deste livro não nos resta dúvidas acerca da centralidade dos elementos relacionados a raça e gênero na estruturação das desigualdades no Brasil. Os dados apresentados apontam para a complexidade do tema e sua urgência, sendo um primeiro passo para combater essas desigualdades, explicitá-las e marcar seus lugares de produção e reprodução, que muitas vezes ganham ecos na formulação ou implementação de políticas públicas.

Para enfrentá-las, é preciso tratar essa questão de forma interseccional, pois
de piora na segurança social.

não há uma hierarquização das opressões (DAVIS, 1997), ou seja, desigualdades de classe, gênero e raça tendem a se combinar ou sobrepor, agravando a exclusão social. Gomes (2011) destaca que cada vez mais, ao observarmos a realidade brasileira e mundial, pode-se perceber que não é possível empreender uma luta contra o racismo, o sexismo, a homofobia, o neoliberalismo e a exclusão social de forma isolada. Contribuindo com este debate, Gonzalez (1983) aponta que estudos que focam apenas nas discriminações de gênero e classe acabam por contribuir para a perpetuação da condição das mulheres negras, que vivem assim um contexto de tripla discriminação. Ribeiro (2017) utiliza a expressão “o outro do outro”, para marcar a convergência de opressões que ocorre. Ou seja, temos que marcar o lugar dessas desigualdades, mas não podemos desracializar o debate da branquitude e seus privilégios, bem como, desconsiderar os privilégios trazidos pelo patriarcado. Parte desta questão, também está na compreensão das especificidades do racismo no Brasil, apresentada de forma mais completa no capítulo 7, que aponta como um dos elementos que marcam esta especificidade a ideia de Democracia Racial.

Este ideário que marcou e, em grande medida, ainda marca as relações raciais no Brasil, tem como principal característica o silenciamento de questões como o genocídio das juventudes negras, empreendido em grande medida pelo Estado, as desigualdades de acesso à educação, ao mercado de trabalho, a hipersexualização dos corpos negros, dentre inúmeras outras questões que não apenas são estruturais, mas que estruturam nossas desigualdades, também em articulação com questões de gênero.

Um exemplo de política pública de combate às desigualdades raciais são as políticas de ações afirmativas. Gomes (2011) compreende as políticas de ações afirmativas como a confluência de saberes identitários, políticos e estéticos (corpóreos), conforme apresentado no capítulo 7 e ilustrado pelo Quadro 3. Tais saberes contribuem para a formação das identidades negras a partir da desconstrução do ideário da democracia racial. Os saberes políticos se articulam no sentido de que nunca foi tão amplamente debatida a questão racial, o que permite que diversas pessoas que não haviam tomado consciência dessa questão possam começar a refletir sobre o tema, assim como a chegada de pessoas negras às universidades faz com que a academia tenha que se preparar e se abrir para trajetórias de vida diferentes e também para diferentes formas de se ver o conhecimento.

Também podemos citar como ações a obrigatoriedade do ensino da “História Geral da África e do Negro no Brasil”, por meio da Lei 10639 de 9 de janeiro de 2003 (BRASIL 2003). Além disso, em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei 12288 de 20 de julho de 2010 (BRASIL, 2010). Tais questões foram marcos para a população negra e de fato contribuem para o avanço do debate e a luta contra as desigualdades raciais, contudo, ainda existem muitos questionamentos

sobre a forma como esses avanços institucionais são de fato implementados, não sendo a raça pensada de forma robusta, em articulação com outras políticas sociais, além de um debate que se apresente de fato interseccional. É fundamental destacar que estas medidas e esse processo de construção só foram possível a partir da articulação e da luta de movimentos negros, além do maior acesso de pesquisadoras e pesquisadores negros às universidades e a cargos de decisão, reforçando a importância das políticas citadas anteriormente.

Considerando essas especificidades das relações raciais no Brasil, é possível perceber que o racismo enquanto elemento estrutural, se apresenta, muitas vezes no sentido de invisibilizar esta questão, fazendo com que possa parecer um elemento muitas vezes secundário no debate das desigualdades no país. Como nos aponta Almeida, 2018, p. 63), “em um país desigual como o Brasil, a meritocracia avaliza a desigualdade, a miséria e a violência, pois dificulta a tomada de posições políticas efetivas contra a discriminação racial, especialmente por parte do poder estatal”.

Neste contexto, ao tratarmos das desigualdades de gênero, alguns avanços podem ser sentidos, contudo, Mello, Marques (2019) nos chamam atenção para a complexidade destas ações, uma vez que não é o simples fato de inserirmos as mulheres enquanto beneficiárias de uma política pública por si só que significa o combate às desigualdades de gênero de forma completa, dentro de suas diversas dimensões, como é o exemplo do bolsa família, citado anteriormente neste capítulo e que para além desta dimensão possui outros ganhos. Deste modo, o Estado atua muitas vezes de forma unidimensional, considerando apenas um elemento constitutivo das identidades e demandas femininas. É válido ressaltar que por vezes essas focalizações podem tanto mudar o balanço de poder nas famílias em favor das mulheres e ao mesmo tempo reforçar estereótipos, como o cuidado e a proteção familiar como atividades femininas. Ao mesmo tempo em que políticas que focam no caráter das mulheres enquanto “trabalhadoras”, desconsideram que existe essa tripla carga de trabalho reforçada por nossa estrutura patriarcal (MELLO; MARQUES, 2019).

Outros tipos de ações que atuem de forma transversal são possíveis de serem observadas. Porém, estas ações muitas vezes contam com limitações de recursos e insuficiência de escala, além da dependência de atores familiarizados com discussões de gênero nas instâncias decisórias (MELLO; MARQUES, 2019). Deste modo, existe a necessidade da ampliação de esforços e recursos para pensar as dimensões de gênero de forma articulada e para além disso, é preciso pensar ações que sejam articuladas com a dimensão de raça, assumindo o desafio, não apenas de tratar ações intersetoriais, mas também ações que sejam interseccionais. Se faz necessário pensar a atuação e a construção de políticas sociais a partir das limitações impostas pela sociedade patriarcal em articulação com racismo, quando se mantém um modelo econômico que reforça cada vez mais a precarização da exploração da mão de obra.

8.6 TIPOS DE POLÍTICA, CONFLITOS E AÇÃO COLETIVA

A desigualdade como problema político, passível de ser enfrentado por diversos dispositivos, estratégias de políticas públicas e arquiteturas de proteção social, é o ponto de partida, que posiciona a desigualdade no raio de intervenção humana e como produto de escolhas sociais. Chegamos, assim, ao ponto em que é necessário pensar em conjunto os instrumentos de combate à desigualdade, os apoios que podem obter e os conflitos que tendem a gerar.

Assim, podemos pensar que toda política pública distribui benefícios e/ou custos (não apenas custos e benefícios materiais, mas também poder, prestígio, reconhecimento) para os diferentes grupos, segmentos ou setores da sociedade. Estes, por sua vez, tendem a se mobilizar, utilizando os meios que têm – como capacidade de organização, visibilidade, conhecimento técnico, prestígio social, acesso à mídia ou aos centros de decisão – para fazer valer suas opiniões ou interesses.

De outro lado, tanto custos quanto benefícios podem ser divididos em duas categorias: concentrados ou difusos. Os custos ou benefícios concentrados são aqueles que a) incidem sobre um grupo ou setor mais delimitado e menos atomizado (por exemplo, empresas de um setor específico da economia, ou sobre uma categoria específica, como juízes ou médicos) e b) representam um custo ou benefício bastante significativo para cada membro deste grupo. Ao contrário, os custos e benefícios difusos são aqueles que a) incidem sobre um conjunto amplo de pessoas, regiões ou setores mais atomizados (por exemplo, os contribuintes em geral, os usuários de transporte coletivo, os moradores da cidade) e b) os custos ou benefícios individualizados (ou seja, para cada um) são pouco significativos, indiretos ou de longo prazo, quer dizer, pouco perceptíveis. Poderíamos criar, então, uma matriz com quatro categorias, como no Quadro 3.

Este tipo de análise nos ajuda a pensar a viabilidade política de diferentes estratégias de enfrentamento à pobreza e à desigualdade. De acordo com essa lógica, o tipo de proposta com maior viabilidade política seria aquele que combina benefícios concentrados e custos difusos. Isto porque, como representa um ganho significativo para um grupo, região ou setor mais bem delimitados e homogêneos - e, portanto, mais facilmente mobilizáveis - e um custo individualmente pequeno para um grande número de segmentos mais dispersos, este tipo de política tende a ter um grupo mais intensamente disposto a defendê-lo e poucos dispostos a arcar com as dificuldades de mobilizar-se para se opor a ele, já que o “preço” para cada um é relativamente mais baixo ou pouco perceptível. É o caso das políticas de isenção de impostos para um setor específico, ou de gratuidade para idosos no

transporte coletivo. O oposto ocorre quando se trata de iniciativas cujos benefícios são difusos e os custos concentrados. Nestes casos, a oposição tende a ser forte e mobilizada e a defesa bem menos intensa. Estas iniciativas representam o que Wilson chama de “políticas empreendedoras”, porque dependem de ação decidida do governo ou de representantes em seu favor e também da capacidade ativa de recrutar apoio e defensores – ou, ao menos, aceitação – para além dos seus beneficiários imediatos, seja por convencimento e persuasão ou por contrapartidas e compensações em outras iniciativas, por exemplo.

Quadro 3 – Tipos de política segundo a relação entre custos e benefícios difusos e concentrados

	CUSTOS DIFUSOS	CUSTOS CONCENTRADOS
BENEFÍCIOS DIFUSOS	Aumento de impostos para financiar seguridade social	Requisitos de segurança para automóvel e trânsito Reforma educacional orientada para qualidade ou equidade
BENEFÍCIOS CONCENTRADOS	Concessão de subsídios para agricultores ou certos setores produtivos Reforma educacional orientada ao acesso	Permissão para que algumas empresas acessem a um mercado particular

Fonte: Elaboração própria com base em Wilson (1973).

As políticas que representam tanto custos quanto benefícios concentrados são as que geralmente implicam os conflitos mais acesos e visíveis, com mobilização de defensores e de opositores, que tem muito a ganhar ou a perder: são as políticas mais claramente redistributivas, que alteram de imediato e diretamente a distribuição de recursos na sociedade. O resultado deste tipo de conflito depende de dois elementos chave: de um lado, quem detém mais recursos de poder e, de outro, a capacidade de cada grupo de incorporar novos apoios e ampliar a coalizão de segmentos da sociedade em defesa de seu ponto de vista.

Se analisarmos várias iniciativas recentes de inclusão e redução de diferentes tipos de desigualdades no Brasil, podemos entender as possibilidades e as restrições de quem busca promover a equidade em sociedades muito desiguais, como a nossa. Recorrendo de maneira um tanto livre a esta tipologia, pode-se argumentar que boa parte das políticas distintivas – e eficazes – do período recente foram políticas de tipo “custos dispersos / benefícios concentrados”, também denominadas políticas distributivas: Bolsa Família, Luz Para Todos, ProUni, FIES, UBS, Samu e Farmácia para Todos, para não citar Mais Médicos e Reuni, que são políticas eminentemente voltadas para expansão da cobertura e do acesso a ren-

da, bens e serviços públicos. Ou seja, seriam políticas nas quais, nos termos de Lowi, “o beneficiado e o destituído, o perdedor e o recebedor, nunca necessitam entrar em confronto direto”. Na “arena” distributiva predomina uma relação menos conflituosa, de “não-interferência mútua” entre os interesses que se dirigem aos tomadores de decisão. Considerando uma sociedade tão desigual – não apenas economicamente, mas também politicamente – às vezes uma das poucas maneiras de promover mais igualdade é esta: paulatinamente e reduzindo a extensão e intensidade dos conflitos envolvidos.

Por outro lado, houve também políticas mais claramente redistributivas nos últimos anos. Algumas apresentavam visibilidade menor de sua natureza redistributiva, sendo mais indiretas e mediadas. Isto permitiu reduzir a intensidade dos conflitos inerentes, mas também as possibilidades de reivindicar o crédito e colher os frutos políticos junto aos beneficiários por parte da coalizão de governo, o que pode enfraquecer sua sustentabilidade. Foi o caso, por exemplo, do FUN-DEB. Outras, como cotas sociais, raciais e para egressos de escolas públicas para ingresso no ensino superior eram evidentemente redistributivas, apresentando, portanto, custos e benefícios concentrados. E, neste caso, o nível de conflito e oposição às propostas foram elevados desde o início, levando a um questionamento e tentativas de deslegitimação permanentes.

E aqui temos a medida dos desafios que a agenda da justiça social tem diante de si no Brasil. Se levarmos em conta a matriz apresentada, percebe-se que algumas das ferramentas fundamentais para a redução das desigualdades no país situam-se justamente nos quadrantes mais desafiantes da tipologia: políticas empreendedoras, como reforma tributária progressiva, conforme discutimos no capítulo 6 ou políticas redistributivas, como é a reforma agrária, exemplos de iniciativas cujos custos não apenas são concentrados sobre certos grupos, mas são grupos com grande poder político e influência na mídia, o que se traduz em uma elevada capacidade de interditar o debate ou de vetar iniciativas mais ambiciosas de redistribuição. Isto é ainda mais verdadeiro se considerarmos mais dois elementos. Primeiro, geralmente atribui-se mais importância aos custos do que aos benefícios. Ou seja, as pessoas ressentem-se mais em perder algo que já têm do que em deixar de ganhar algo equivalente que ainda não têm. Em segundo lugar, normalmente dá-se mais peso ao curto prazo do que ao longo prazo, o que significa que, às vezes, temos que nos preocupar tanto com como lidar com a reação dos possíveis “perdedores” de uma iniciativa quanto com como mobilizar o apoio dos futuros beneficiários, já que frequentemente a oposição dos primeiros pode ser mais imediata e intensa do que a defesa por parte dos últimos.

E isto leva a um último comentário sobre estas relações intrincadas: trata-se da relação entre desigualdade e crescimento econômico. Primeiro, há algum

tempo, havia quem defendesse que haveria um dilema entre crescer e distribuir, principalmente para países em desenvolvimento, expresso no famoso dito de um ministro da ditadura, de que seria necessário “fazer o bolo crescer primeiro para depois distribuir”. Esta posição foi superada, pelo menos entre os principais especialistas de distintas orientações teóricas e ideológicas: hoje se sabe que, ao contrário, os altos níveis de desigualdade, inclusive nas economias avançadas, são um freio, um obstáculo- e não um pré-requisito - ao crescimento econômico por diversas razões.

Mas o que se quer ressaltar aqui é outra questão. Sabe-se que o crescimento econômico por si só não produz necessariamente bem-estar e menos ainda redistribuição. No entanto, em termos da dinâmica política, momentos de expansão econômica são mais favoráveis à redistribuição, já que a redistribuição acontece pela partilha desigual de ganhos, mas ainda assim todos ganham. Conforme se afirmou acima, os agentes econômicos são muito mais sensíveis a perdas ou custos eventuais do que aos ganhos: a resistência de quem vai perder tende a ser relativamente maior do que o apoio de quem vai ganhar, dado um mesmo montante. No mesmo sentido, momentos de crescimento econômico costumam ampliar a arrecadação, melhorando as condições fiscais para o enfrentamento das desigualdades pela expansão de políticas e programas que, sendo – pelo menos aparentemente - mais distributivos do que ostensivamente redistributivos, podem se viabilizar como menor resistência política e social.

A viabilização política da redistribuição se torna muito mais conflituosa em momentos de estagnação, porque aí o caso é de imputar ganhos minguantes ou mesmo custos a grupos e segmentos que não só resistirão mais, como também têm mais poder e capacidade de vocalização do que os possíveis beneficiados. Ou seja, contextos de crescimento econômico tendem a ampliar as janelas de oportunidades para a redução das desigualdades, desde que exista uma coalizão capaz de colocar o tema na agenda pública.

É preciso ressaltar, porém, que isto não quer dizer que as políticas empreendedoras ou redistributivas não possam ser implementadas – podem e já o foram em diversas ocasiões, aqui e em outros países – mas que elas dependem de uma ação estrategicamente empreendida para mobilizar apoio, ou de iniciativas que possam em parte compensar perdas de que marca com os custos, ou ainda de alianças mais amplas do que somente os beneficiários diretos para defender estas iniciativas. O ponto conclusivo é que a escolha das alternativas de intervenção e as estratégias para viabilizá-las têm que levar em conta a maneira pela qual os diferentes atores serão- ou supõem que serão – afetados pela política e como tenderão a agir para viabilizar seus interesses na formulação, implementação e gestão da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa extensa jornada desvelando a tessitura desse fenômeno tão persistente quanto inaceitável, que é a desigualdade, chegamos até aqui com a seguinte construção: a desigualdade é socialmente construída e multifacetada, fruto de escolhas de grupos e setores sociais em disputa pelo domínio de seus valores, visões e interesses; que as escolhas sociais (sobre o quanto de desigualdade é tolerável ou se a equidade pode ser um eixo orientador da ação do Estado) se materializam nas diferentes arquiteturas de proteção social, que institucionalizam distintos e desiguais padrões de inclusão, exclusão e de hierarquias sociais; e que todo esse processo ocorre no plano cognitivo, nas narrativas e visões, mas também no campo concreto da institucionalidade e dos atores em movimento.

Como fazer, então, para forjar uma sociedade menos desigual no futuro? Pergunta que coloca o enfrentamento da desigualdade no plano em que ele existe, assentado em condições econômicas, sociais e políticas e produto de escolhas coletivas. Que concepção de Estado e de proteção tem mais efeitos na redução das desigualdades? Certamente a base de todo esse processo reside na concepção de justiça que se tem e que fornece o substrato para edificar os distintos dispositivos de proteção social, como visto na segunda seção. A noção de direitos é importante como marco normativo, mas não implica, necessariamente, uma transformação concreta das condições de vida dos mais pobres. É preciso focar em objetivos tangíveis, resultados mensuráveis, finalidades específicas. O compromisso com a criação de Valor Público, no campo da gestão, é central para dar conta de materializar uma agenda de direitos.

No primeiro capítulo deste livro mostramos, com evidências diversas, que a desigualdade compromete a estabilidade, a coesão e a prosperidade de toda a sociedade ou, dito de outra forma, que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos.

Como vimos, um elemento central para o enfrentamento da desigualdade, embora não seja o único, consiste nas políticas de proteção social, que poder ser entendida de forma ampla ou estreita, sob uma concepção densa ou fina de justiça. Entretanto, existe um razoável consenso (Barrientos & Hulme, 2008; Cecchini & Martínez, 2011; Devereux e Sabates, 2004) sobre a necessidade de alargar a concepção de proteção social, que pressupõe a garantia cidadã, enfatizando a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, através da incorporação, tanto em nível conceitual quanto prático, de igualdade, participação e empoderamento e *accountability*. “Esses princípios geram obrigações de natureza irrevogável, universal e progressiva dos Estados com seus cidadãos” (ABRAMOVICH, 2006, apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011. p. 45 – tradução dos autores).

Essa concepção alargada propõe incluir e articular três conjuntos de políticas: a) garantir assistência social, articulando benefícios/transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva; c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda. Nesse modelo de proteção, centrado em direitos, os serviços sociais universais (educação, saúde e cuidados) estão integrados às transferências e aos serviços socioassistenciais, de forma articulada ainda aos sistemas de seguridade básica e às políticas de emprego e renda.

Essa concepção ampliada de proteção, contudo, exige ou impõe a necessidade de condições institucionais adequadas para a produção de políticas efetivas, que sejam suficientemente amplas para garantir direitos de forma universal e, ao mesmo tempo, suficientemente específicas para fornecer respostas a demandas heterogêneas. O desafio da promoção da equidade – que consiste em tratar desigualmente os desiguais visando a reversão de desigualdades – demanda uma redefinição do papel do Estado, da forma tradicional de produção de suas políticas, exigindo alterações no campo de cada política setorial e nas atribuições dos diferentes níveis de governo. O tema da intersetorialidade entra no discurso e na agenda, para expressar a necessidade de formas de gestão capazes de operar a articulação necessária entre as políticas de assistência (transferência e serviços) e as políticas de saúde e educação.

Além da integração das políticas sociais, um enfoque ampliado de proteção considera, de forma radical, a articulação das políticas sociais com as políticas econômicas, que consiste em avaliar os recursos alocados nas políticas sociais como investimento, e não como gasto, em uma visão estratégica do desenvolvimento social como base, inclusive, para o crescimento econômico (Kerstenetzky, 2014). Tem-se cada vez mais evidências de que a proteção social contribui, direta e indiretamente, para o crescimento econômico (Devereaux e Sabates-Wheeler, 2004), sendo que a concepção de proteção social transformadora agrega vários tipos de medidas: medidas de proteção (como ações focalizadas de enfrentamento da pobreza e da fome); medidas de prevenção (como ações de seguro social, benefícios trabalhistas, sistemas de pensões); medidas de promoção (como de incremento real da renda e das capacidades dos indivíduos e famílias) e medidas transformativas, endereçadas às questões de equidade e de mudança de aspectos culturais que impedem o exercício efetivo de direitos, com estratégias redistributivas mas também no campo das ações anti discriminação, seja de gênero ou raça, por exemplo, que se apresentaram em alguma medida em todos os capítulos deste livro, mas que

foram especialmente tratadas nos capítulos 3 e 7, ressaltando que estas questões devem ser pensadas não apenas como elementos discursivos, mas como questões estruturais e estruturantes de nossas desigualdades, que se articulam, moldam e muitas vezes definem nossas formulações de políticas públicas, no sentido de seu combate, mas muitas vezes a partir do reforço destas estruturas.

O enfrentamento da desigualdade estrutural está, portanto, no centro dessa concepção de proteção social. Neste sentido, escancarar elementos muitas vezes apontados como identitários e refutar um discurso de pretensa neutralidade é fundamental para não seguirmos reforçando estas desigualdades, havendo a necessidade de pensarmos políticas públicas que reforcem a ideia de interseccionalidade, conforme aponta Davis (1997, p. 8), a “raça é a maneira como a classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como a classe é vivida”, não há, portanto, uma maneira de hierarquizar essas desigualdades.

Enfim, o que procuramos mostrar neste capítulo e, de resto, neste livro, é que não precisamos – na verdade, não podemos – conviver com os níveis aviltantes de desigualdade aqui no Brasil ou em qualquer parte do mundo, como se fatalidade, destino ou acaso fossem. Não são. O Brasil e outros países já dispõem de recursos e instrumentos para garantir a todos não apenas uma vida digna, mas o direito a compartilhar da riqueza, das oportunidades que são fruto do esforço coletivo dos cidadãos.

É importante ressaltar estas lições em um momento em que estes objetivos parecem estar tão presentes nos debates e tão distantes das decisões. Em diversos lugares e momentos, inclusive no passado recente brasileiro, as sociedades foram capazes de constituir maiorias sociais e instituições políticas que as impulsionaram adiante - ou mesmo alguns poucos passos, não importa – no longo caminho da justiça. Já foi feito antes; pode ser feito mais. E neste país, neste momento, como em todos os cantos deste mundo e em todos os momentos da jornada humana, há quem não se conforma com a iniquidade.

É preciso, para além do ruído confuso e por vezes ensurdecedor de nossas desventuras e misérias cotidianas, prestar atenção às inúmeras vozes, pessoas e movimentos que resistem à injustiça e a denunciam, constroem formas, relações e valores igualitários e lutam para que se traduzam em instituições e políticas que expressem o reconhecimento material e simbólico de nossa dignidade e destino comum. E, que cada um e cada uma, na medida de suas convicções e possibilidades, some sua voz, sua imaginação e suas mãos à tarefa de manter e construir a esperança.

Mesmo que pareça hoje algo distante. René Char, poeta francês que, premiado pelas terríveis circunstâncias, acabou por se unir à Resistência durante a Guerra, escreveu sobre o período: “ A cada refeição que fazemos juntos, a liberdade é

convidada a sentar-se; a cadeira permanece vazia, mas o lugar está posto”. Se mais nada pudermos fazer, cabe a nós manter a cadeira ali, ainda que vazia, e renovar o convite, ainda que não sejamos nós a receber a convidada. Até que ocorra justiça.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ARRETCHE, MARTA. Trinta anos da constituição de 1988: razões para comemorar? **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 395-414, dez. 2018.

BARRIENTOS, A.; HULME, D. Social Protection for the Poor and Poorest: An introduction. In _____. **Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics**. Basingstoke, UK & New York, USA: Palgrave Macmillan, 2008.

BRASIL. Lei nº 10639, de 9 de janeiro de 2003c. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm>. Acesso em: 4 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CARVALHO, J. J. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 88-103, dez./jan./fev. 2005-2006.

CASTRO, Jorge Abrahão. Bem Estar social brasileiro pré Covid 19: graves debilidades propícias a tragédias. In CASTRO, Daniel; DAL SENO, Dannilo; POCHMANN, Márcio. **Capitalismo e a Covid 19**. São Paulo, 2020.

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina**: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

DAVIS, A. **As mulheres negras na construção de uma nova utopia**. Conferência realizada no dia 13 de dezembro de 1997, em São Luís (MA), na 1ª Jornada Cultural Lélia Gonzales, promovida pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão e pelo Grupo de Mulheres Negras Mãe Andreza. Publicado em 12 de julho 2011. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

DEVEREUX, Stephen; SABATES-WHEELER, Rachel. **IDS Working Paper 32**. Transformative social protection. Out. 2004

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity, 1990.

FILGUEIRA, F. **Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina**. NU. CEPAL. División de Desarrollo Social: Serie Políticas Sociales. n.135, 2007.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Tempo e Sociedade**, [S.l.], v. 10, n. 18, 2011.

GONZALES, L. Racismo e Sexismo na Sociedade Brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, [S.l.], ANPOCS, p. 223-244, 1984.

JACCOUD, Luciana; ABREU, Maria Cristina. Entre o direito e a culpabilização das famílias: o que pensam os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sobre as ofertas e os beneficiários?. In: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, cap. 20, p. 485-504, 2019.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **¿Del estado de bienestar keynesiano al estado de bienestar schumpeteriano?** Una agenda socialdemócrata para el siglo XXI. In: CONFERENCIA DE CLAUSURA DEL SEXTO DIALOGO NACIONAL POR UN MEXICO SOCIAL. Cidade do México: Volver alo fundamental; UNAM, nov. 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n.4 (104), p. 564-574, out./dez. 2006.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. cap. 1, p. 11-38.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, estado e políticas públicas. In: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, cap. 15, p. 375-401, 2019.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. **Elementos para uma tipologia de gênero da atuação estatal: visões do Estado sobre as mulheres e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2441).

NEUBOURG, Chris; CASTONGUAY, Julie; ROELEN, Keetie. **Redes de segurança social e assistência social focalizada: lições da experiência europeia**. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance; Universidade de Maastricht, 2005.

PALME, Joakim; NELSON, Kenneth; SJOBERG, Ola; MINAS, Renate. **European social models, protection and inclusion** - Research report. Stockholm: Institute for Future Studies, 2009.

PIKETTY, Thomas. **O Capital do Século XXI**. Editora Intrínseca: Rio de Janeiro, 2014.

PRESTES MOTTA, Fernando Claudio; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo. Valorização do estrangeiro como segregação organizacional. **Revista de Administração Contemporânea**, ed. especial, p. 59- 79, 2001.

WILSON, James Q. **Political Organization**. New York: Basic Book, 1973.

PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?**. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2017.

RODRÍK, Dani; BLANCHARD, Olivier. **We Have the Tools to Reverse the Rise in Inequality**. In: Conference on “Combating Inequality: Rethinking policies to reduce inequality in advanced economies”. Washington: Peterson Institute for International Economics, 17-18 oct. 2019. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/combating_inequality_introduction.pdf>. Acesso em: 2020.

SARAIVA, L. A. S. **Mercantilização da cultura e dinâmica simbólica local**: a indústria cultural em Itabira, Minas Gerais. 2009. 333 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SARAIVA, L. A. S.; CARRIERI, A. P. **Simbolismo e Dinâmica nas Organizações**. In: V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD. Belo Horizonte, 2008.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos.; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto (orgs). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, cap. 13, p. 329-348, 2019.

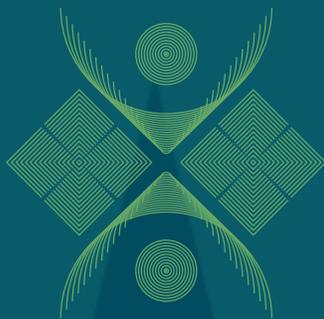
STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília, 2016.

SUARÉZ, M.; LIBARDONI, M. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. (orgs.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados**. v. 2. MDS: Brasília, 2007.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 jun. 2020.

Chaparral Pro 10pt
Offset 75 g/m²
Gráfica UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 –
editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Alex Niche Teixeira • Editoração: Luciane Delani (Co-
ordenadora), Carla M. Luzzatto, Cristiano Tarouco, Fernanda Kautzmann, Lucas Ferreira de Andrade,
Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosangela de Mello; suporte editorial: Jaqueline Moura (bolsista)
• Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Getúlio Ferreira de Almeida, Janer Bittencourt, Jaqueline
Trombin, Laerte Balbinot Dias, Najára Machado e Xaiane Jaensen Orellana • Apoio: Luciane Figueiredo.



Esse livro nasce de uma insatisfação com o debate público sobre prioridades e políticas públicas no Brasil e em Minas Gerais: em um país tão desigual quanto o nosso, a discussão sobre as diferentes dimensões da desigualdade social, sobre os mecanismos que a produzem e sobre as alternativas para enfrentá-la está longe de ter a atenção e a prioridade que merece.

Desta insatisfação e do desejo de contribuir para um debate informado do tema foi criado o Observatório das Desigualdades, projeto de extensão da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com o Conselho Regional de Economia de Minas Gerais (Corecon-MG).

Quando começamos esse projeto, acreditávamos que explicitar as desigualdades, refutar uma pretensa neutralidade neste debate, mantendo o compromisso com o rigor científico e com a discussão racional e informada é parte fundamental de seu enfrentamento. Com esse objetivo, foram elaborados vários informes boletins, tratando de diversas dimensões das desigualdades e que hoje se estruturam nos capítulos deste livro.

O leitor que se aventurar por essas páginas verá diversos dados e discussões acerca da falácia da meritocracia, das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho, sobre violência, repressão e encarceramento em uma sociedade desigual. Será ainda levado a refletir sobre as desigualdades educacionais, as desigualdades em tributação e gastos públicos e as desigualdades raciais, de forma mais detida.

Por fim, é feito um debate acerca das possibilidades de enfrentamento das desigualdades. Esse é, portanto, um livro escrito por e para os inconformados, que recusam o silêncio e a resignação frente às desigualdades, em qualquer de suas dimensões.

// **CEGOV** • TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //