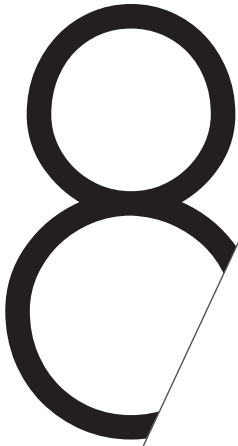


DESIGUALDADE PARA INCONFORMADOS

**DIMENSÕES E ENFRENTAMENTOS
DAS DESIGUALDADES NO BRASIL**

BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA
MATHEUS ARCELO FERNANDES SILVA
ORGANIZADORES



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 pais 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) resumiram 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

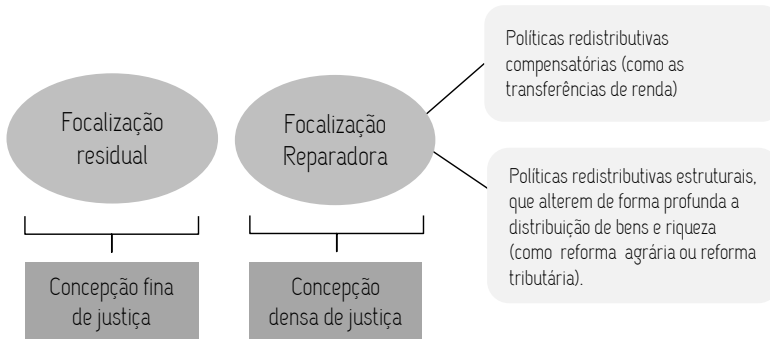
reforçar a condição subalterna dos grupos mais vulneráveis. Em vez de produzir coesão social e solidariedade podem reproduzir as hierarquias existentes e acentuar as rivalidades e desconfiança entre os diferentes segmentos da população. Modelos mais universalistas, ao contrário, permitem uma coalizão 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 expostas 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.

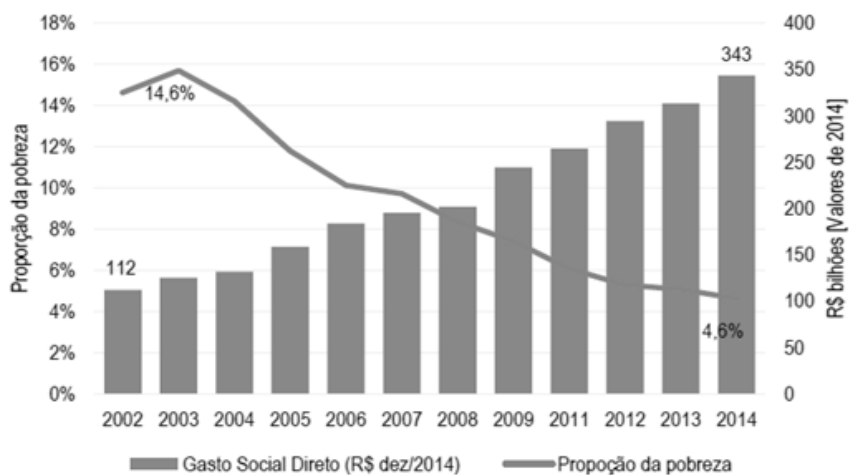
A Constituição de 1988 e, principalmente a configuração do modelo de proteção social do país, orientada pelos princípios da universalidade na oferta de bens e serviços, trouxe a expansão do gasto social³, intensificado ao longo da primeira década dos anos 2000, com efeitos sobre a pobreza, reduzindo 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.

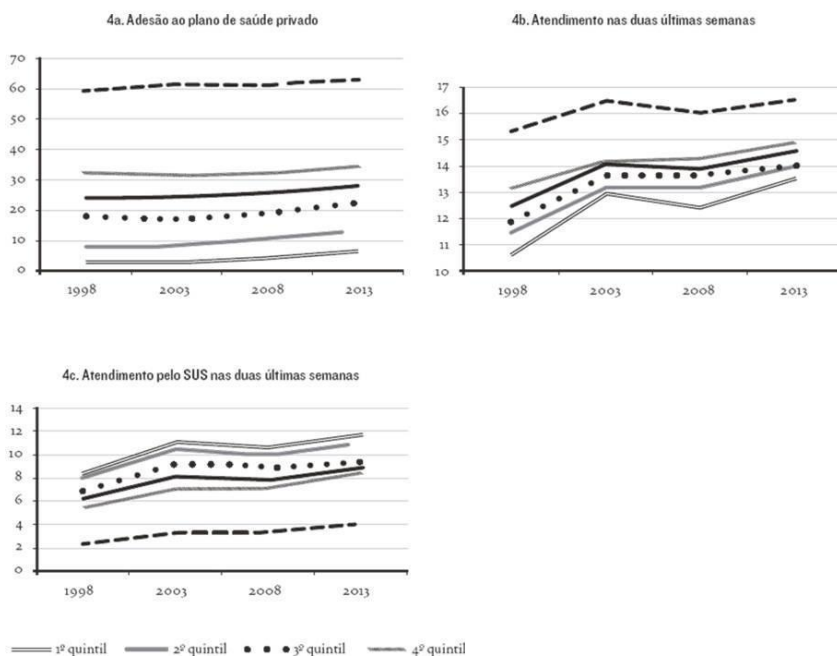
De forma resumida, os dados mostram que a) no Brasil, não é possível entregar ao mercado privado de planos de saúde o atendimento à população, dado altíssimo nível de desigualdade no acesso a este tipo de serviço: enquanto 60% do quinto mais rico da população tem acesso a planos de saúde, entre os mais 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.

RODRIK, 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.