

Relações entre Estado e Desigualdade no Brasil

USP Pensa o Brasil - 30 de agosto de 2022 - 19 horas

Auditório István Jancsó - Espaço Brasiliana

Rubens Ricupero

Roteiro

Gostaria, em primeiro lugar, de felicitar pela programação a Vice-Reitora Maria Arminda e os organizadores. Assisti ontem pela internet a abertura do ciclo, inclusive as perguntas e respostas. Pude assim confirmar pessoalmente a excelência do programa, digno da USP pela criatividade, a diversidade, até a poesia, como disse uma das moças que fizeram perguntas ontem. Parabéns a todos!

Sinto respeito e admiração pelos integrantes desta mesa, pessoas que fazem a diferença porque contribuem no dia a dia para aliviar o sofrimento das vítimas da desigualdade. Essa é, no fundo, a melhor atitude para lidar com o problema: agir, mais que falar disso em teoria. Infelizmente não é meu caso e até fiquei surpreso com o convite da professora Maria Arminda. Imagino se deva à circunstância ocasional de que ocupo temporariamente a Cátedra José Bonifácio da USP, dedicada este ano ao bicentenário da independência. Por esse motivo, vou me concentrar nesse aspecto, limitando-me a indicar alguns dos temas que outros companheiros da mesa tratarão com maior competência.

Apenas uma semana separa esta noite da data em que o Brasil cumprirá 200 anos de vida independente. Ao começar o trabalho na Cátedra, sugeri que deveríamos promover uma reflexão crítica sobre o bicentenário, inspirada na raiz da palavra comemoração, que não é sinônimo de festejo, mas significa lembrar juntos, com memorar. Não seria uma reflexão voltada à reconstituição do passado e sim ao futuro, o que faltou fazer ou tem de ser corrigido do legado insatisfatório do passado.

Pela própria raridade, um aniversário desse tipo impõe duas perguntas: O que fizemos em 200 anos? O que faltou fazer ou deve ser corrigido? Nosso propósito é encontrar razões credíveis para voltar a ter esperança, isto é, voltar a confiar que o dia de amanhã será melhor que o de hoje e o de ontem, que o terceiro século do país poderá ser melhor que os dois primeiros, superando as frustrações do passado e o desalento do presente.

Antes de entrar no tema desta noite, farei um breve comentário sobre o debate de ontem, pois o objetivo, creio, é manter um diálogo entre os diversos assuntos. Ao pensar o Brasil do século XXI, é preciso não perder de vista a totalidade, olhar as árvores uma a uma, sem esquecer a floresta. Todos os temas se entrelaçam e se influenciam uns aos outros. Na noite de ontem, vimos na apresentação de André Singer, como democracia e desigualdade estão ligadas. As influências agem em ambos os sentidos. A desigualdade vicia a democracia, mas um sistema político como o nosso, extremamente concentrado em mãos de poderosos, bloqueia o esforço de lutar contra a desigualdade.

Pensar o século XXI é aprender a lidar com a crescente complexidade da sociedade moderna. Totalidade e complexidade, eis dois conceitos que têm de estar presentes o tempo todo em nossa mente durante as discussões. Como, por exemplo, imaginar os próximos cem anos do Brasil sem levar em conta o terrível impacto que o aquecimento

global terá sobre um território tropical como o nosso? Se não nos prepararmos para enfrentar esse impacto, os outros problemas podem até desaparecer devido à inviabilidade de manter a vida civilizada em condições extremas. Poderia dar outros exemplos sobre o crescimento da economia, a demografia em declínio, mas é suficiente a esta altura compreender como a interdependência dos problemas aumenta a complexidade.

Frente à impossibilidade de abarcar todos esses aspectos, vamos esta noite concentrar a atenção na desigualdade. Por que começar pela desigualdade? Porque de todos os passivos e dívidas acumulados em 200 anos de história, a desigualdade é apontada pela maioria dos brasileiros como o maior de todos nossos fracassos. Existe um consenso sobre esse ponto como se viu ontem em praticamente todas as intervenções. Nesse sentido, gostaria de ler a expressiva passagem com que José Murilo de Carvalho fecha seu livro sobre o longo caminho da cidadania no Brasil:

“José Bonifácio afirmou, em representação enviada à Assembléia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática. A escravidão foi abolida 65 anos após a advertência de José Bonifácio. A precária democracia de hoje não sobreviveria a espera tão longa para extirpar o câncer da desigualdade”¹.

Ao estabelecer como que um vínculo sucessório entre desigualdade e escravidão, José Murilo põe o dedo na ferida que torna singular a experiência brasileira. Desigualdade existe por toda a parte. Mesmo a desigualdade extrema, a excessiva concentração de riqueza em mãos de poucos, se encontra em ascensão no mundo inteiro. O que distingue a experiência brasileira é a combinação, possivelmente única, de certo gênero extremo e persistente de desigualdade com antecedentes de sociedade escravagista em sua mais profunda essência.

Não basta a existência de escravos para definir uma sociedade como escravagista. Para isso, devem estar presentes outras condições como a influência onipresente da escravatura permeando toda a vida social. Foi o que levou Joaquim Nabuco a sustentar “o caráter orgânico da escravidão no Brasil”, como mostrou Evaldo Cabral de Mello no artigo desse nome. Ao propor em *O Abolicionismo*, de 1883, o que viria a se tornar a primeira interpretação abrangente da história da formação brasileira, Nabuco afirmou: “foi a escravidão que formou o Brasil como nação; ela é a instituição que ilumina nosso passado mais poderosamente que qualquer outra. É a partir dela que se definiram entre nós a economia, a organização social e a estrutura de classes, o Estado e o poder político, a própria cultura”².

Embora reconheça o perigo de reducionismo inevitável nas explicações totalizadoras, Cabral destaca que no Brasil a escravidão assumiu ainda outro aspecto diferencial. Ela contribuiu pela miscigenação para formar o essencial da população do país antes do começo da imigração de massa em fins do século XIX. Na época da independência, numa população de 4 milhões e 600 mil pessoas, das quais cerca de 800 mil indígenas, havia

¹ José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*, 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

² Evaldo Cabral de Mello, *O caráter orgânico da escravidão*, Folha de São Paulo, 12/12/1999.

mais de um milhão de escravos, remanescentes e descendentes dos milhões de africanos introduzidos na colônia ao longo de três séculos. Mais de um milhão e meio seriam ainda importados ilegalmente até a extinção do tráfico após 1850. O Brasil representou sozinho a destinação de quase a metade, do total dos 12 milhões de escravizados chegados às Américas, em comparação, por exemplo, com menos de 500 mil para os Estados Unidos.

Os números são esmagadores. Ainda assim, não conseguem dar ideia de como a escravatura contaminou todos os aspectos da sociedade organizada no Brasil. Em contraste com os Estados Unidos, a escravidão não ficou confinada apenas a uma região do país, a mais atrasada do ponto de vista político e econômico, preservando a metade mais desenvolvida como área livre de escravos. Da mesma forma que no velho Sul profundo de William Faulkner, o passado escravagista não morreu de todo no Brasil, nem sequer acabou de passar ³.

De vez em quando irrompe no cotidiano como as revelações de empregadas domésticas octogenárias mantidas há décadas em cativeiro, as milhares de pessoas resgatadas de trabalho escravo por ano, as chacinas como a dos fiscais do ministério do Trabalho em Unai por empresários do agronegócio até hoje soltos e impunes, a maciça predominância dos descendentes de escravos em todo o tipo de estatísticas macabras de vítimas dos flagelos sociais. A difusa sobrevivência da escravidão só aos poucos vai cedendo à urbanização, à industrialização, à imigração, à modernização da economia e da legislação. Mudaram as causas, mas o resultado final permanece inalterado: uma sociedade profundamente dividida em que os muito ricos são mais ricos do que na maioria dos países do mundo, em contraste com gigantesca massa de pessoas que sobrevivem abaixo da linha da indigência, da pobreza extrema, da fome, da falta de teto, à margem da vida civilizada.

Contra esse pano de fundo do inconsciente coletivo, inseparável da específica experiência histórica brasileira, é preciso balizar o debate começando por definir os termos do que tencionamos discutir. Ainda que não seja possível abarcar todo o imenso universo das variedades que assume a desigualdade, convém indicar que o problema não se esgota somente nos aspectos econômicos que chamam a atenção com mais frequência. Notei que ontem à noite, às vezes se mencionou a igualdade como se ela resultasse em negar as diferenças de identidade, a diversidade ou pluralidade. É útil por isso começar por lembrar algo de central: desigualdade não é a mesma coisa que diferença. Entre os seres humanos, existem diferenças naturais ou de cultura no sentido antropológico. A igualdade não é ignorar ou querer acabar com as diferenças; é o contrário de desigualdade, que por sua vez significa a negação a alguém, em razão dessas diferenças, de direitos, status ou oportunidades.

Por isso, é útil ir à Declaração Universal dos Direitos Humanos, que principia por indicar no Artigo 1º: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. Em seguida, o Artigo 2º prossegue: “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.” Portanto, desigualdade é quando seres humanos são privados dos direitos e

³ William Faulkner, *Requiem for a Nun*: “The past is never dead. It’s not even past”.

liberdades com que nascem por motivo de uma das diferenças, mais de dez tipos, citadas no artigo a título meramente exemplificativo da variedade de desigualdades.

Embora a noção de direitos humanos e de seu contrário, a desigualdade no reconhecimento de tais direitos, provenham do Iluminismo do século XVIII, foi somente com a ONU que se iniciou o esforço sistemático de promovê-los ativamente pelo mundo afora. Em contraste com a primeira metade do século XX, dominada por ideologias totalitárias e absolutistas que conduziram a atrocidades de todo gênero, a partir de meados do século assistimos a uma evolução da consciência moral da humanidade que se move rumo à constante expansão dos direitos: direitos civis e políticos, direitos econômicos, sociais e culturais, convenção contra a discriminação racial, sobre a discriminação contra as mulheres, dos direitos das crianças, dos migrantes e famílias, das pessoas com deficiências, até chegar, como nota Norberto Bobbio, aos direitos dos animais, que partilham com os seres humanos ao menos a capacidade de sofrer.

Uma das mais longas do mundo, a Constituição de 1988 seguiu o mesmo caminho de especificar número cada vez maior de direitos. Começa pelo Artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, seguindo-se os direitos sociais contemplados no art. 6º da Constituição “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, doze direitos de que todos os brasileiros devem desfrutar, em teoria. Essas enumerações estão longe de esgotar os direitos, que continuam, direitos culturais, ambientais etc.

É óbvio que não vamos poder dar balanço em todas as formas de desigualdade em relação a tantos direitos, nem mesmo em relação ao racismo ou à desigualdade de gênero. Impunha-se, porém, assinalar que a desigualdade não se resume à dimensão econômica e social, inclusive porque, na maior parte dos casos, as desigualdades costumam se sobrepor umas às outras. Quem sofre de desigualdade racial, por exemplo, acumula em geral desigualdade de riqueza, renda, acesso à educação, saúde, e outros tipos. É um equívoco também pensar que a desigualdade econômico-social é a causa de todas as outras e, superado o problema econômico, as demais desigualdades desaparecerão. Basta recordar da opressão às mulheres ou do racismo estrutural para se dar conta do simplismo dessa concepção.

A fim de abordar, no entanto, o tema desta noite, a pergunta que deveria nos orientar seria: a Constituição de 1988 contribuiu ou não para reduzir a desigualdade econômico-social no Brasil? Não tenciono entrar a fundo na questão porque, como mencionei no começo, o papel dos integrantes do painel é exatamente esse. Ademais, a professora Marta Arretche é autora de vários dos estudos em que busquei entender o problema e estará muito mais apta do que eu para expor seu pensamento. Apenas para não parecer que fugi do tema central, vou me limitar a resumir as dúvidas e incertezas a respeito. O ponto de partida tem de ser o critério da medição e da análise.

Num dos trabalhos da Professora Marta Arretche que consultei⁴, ela se refere a duas métricas diferentes para examinar o tema. A primeira privilegia o 1% mais rico da população e a parcela da renda que controla. Esse é o critério da tese do professor Pedro Herculano de Souza⁵, que utilizou dados tributários das tabulações de Imposto de Renda para traçar a evolução da desigualdade brasileira ao longo de quase um século, de 1926 até 2013. O que ressalta dos dados é a impressionante concentração de renda no topo que distingue a desigualdade do Brasil, um país onde o 1% por cento mais rico açambarca cerca de 23% da renda nacional, em contraste com a maioria dos países, nos quais a porcentagem da renda apropriada pelo centésimo se situa em 10%, com as nações do norte da Europa, Dinamarca, Noruega, Países Baixos, em torno de 5% - 6%.

O segundo traço peculiar que caracteriza a desigualdade brasileira reside na sua persistência ao longo de cem anos, sem o “grande nivelamento” das guerras mundiais, revoluções, reformas agrárias, extensa destruição da riqueza material, que alteraram os antigos padrões na Europa, Japão, Estados Unidos, antes do retrocesso americano recente. O mais impressionante é que a estabilidade da concentração resistiu a transformações de grande porte como a multiplicação por seis da população e por doze do Produto Interno Bruto em quase cem anos. A alta concentração de renda tende a se autoperpetuar, devido a fatores estruturais como a concentração na propriedade da terra, no capital financeiro e na riqueza em geral. Os setores do topo acumulam tanto poder político e econômico que bloqueiam, como dissemos antes, as tentativas de redistribuição em condições democráticas normais.

Por isso, afirma Pedro Herculano, “não há na literatura internacional exemplos de países que tenham partido do nível de concentração no topo registrado por aqui – próximo a 25% para o centésimo mais rico – e tenham avançado sem sobressaltos, tragédias ou quebras institucionais para o patamar observado na maior parte dos países ... em torno de 10%”⁶.

Mais esperançosa é a abordagem de Marta Arretche, que prefere focalizar a análise no que ocorre com os 99% do resto da pirâmide. Nesse caso, a desigualdade pode ser reduzida se as camadas mais pobres melhoram a renda em proporção superior ao dos setores mais ricos ou se passam a ter acesso a serviços antes reservados aos grupos superiores. Alguns dos fatores positivos nesse sentido são independentes da ação do Estado, ao menos de sua ação direta: a queda da fertilidade, o ingresso maciço de mulheres no mercado de trabalho, a prosperidade e aumento de arrecadação oriundas do *boom* das *commodities*.

Outros, contudo, derivam da mudança de políticas públicas, como todas as que produzem a inclusão a benefícios como aposentadorias, pensões, saúde e educação de setores antes excluídos. Foi o que aconteceu com o abandono do modelo varguista que limitava o

⁴ Marta Arretche, *DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL A inclusão dos outsiders*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 33 nº 96/2018.

⁵ Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza, *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*, 2016. 377 f, il. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

⁶ Pedro Herculano de Souza, obra citada, p. 268.

acesso a aposentadorias e seguro de saúde aos trabalhadores formais com carteira assinada. O processo se deu em dois momentos, primeiro com o capítulo social da Constituição de 1988 que vinculou ao valor do salário mínimo as aposentadorias não contributivas e tornou universais os sistemas públicos de saúde e educação. Num segundo momento, a evolução continuou pelo aumento dos beneficiários de transferências ligadas ao salário mínimo, como o Benefício de Prestação Continuada e outros.

Além dessa dimensão monetária da redução da desigualdade, ela foi também diminuída no seu aspecto não monetário pela expansão do acesso à educação, com destaque para a universalização do ensino fundamental e na saúde pela criação e desenvolvimento do SUS. Por essas razões, a Autora afirma que a desigualdade econômica no Brasil sofreu redução perceptível durante o período democrático entre 1985 e 2015. O critério de considerar toda a sociedade e não só o 1% mais rico possibilitou, assim, atitude de maior confiança na possibilidade de avançar mesmo frente à dificuldade de reduzir a concentração no topo.

Por outro lado, se o 1% mais rico monopoliza um quarto da renda, o que sobra para redistribuir aos outros é muito menos do que se essa porcentagem fosse apenas de 10%. Dessa forma, o esforço de combater a desigualdade tem de prosseguir em duas direções complementares que se reforçam uma à outra. É preciso insistir tanto na ampliação de políticas de inclusão eficazes quanto, ao mesmo tempo, na ofensiva para aprovar medidas capazes de diluir a concentração. Estas últimas são, sobretudo, de natureza tributária, tais como o imposto de renda mais elevado sobre quem ganha mais, a abolição da isenção de tributação de dividendos, a elevação do imposto sobre herança e, de maneira geral, uma estrutura menos dependente de impostos indiretos que taxam os mais pobres de modo desproporcional.

A ementa para o evento de hoje indicava que deveríamos examinar o papel e os limites do Estado na elaboração de agenda para reduzir a desigualdade no país. Já vimos de maneira sumária alguns aspectos do papel do Estado como agente de mudança nessa área. Faltaria dizer alguma coisa sobre os limites. Mencionei, lá atrás, dois casos exemplares nos quais se verifica tanto o potencial quanto a limitação do Estado: o da desigualdade de gênero e o da desigualdade oriunda do racismo estrutural. Não se trata propriamente da desigualdade econômica, mas o inter-relacionamento e a interdependência dos dois aspectos são tão evidentes que seria artificial querer separá-los.

Tome-se o caso do racismo estrutural e das manifestações de desigualdade que gera num amplíssimo espectro de situações concretas: moradia, escola, emprego, renda, propriedade, salário menor para o mesmo trabalho, saúde, status, etc. O Estado, isto é, o governo por meio de políticas públicas e de leis, pode fazer muito para atacar algumas dessas manifestações. Pode até, como se viu nos Estados Unidos, utilizar o transporte público para obrigar a pôr fim à segregação das escolas. No entanto, apesar dos avanços inegáveis, da existência naquele país há mais de cem anos de uma classe média alta afro-americana composta de profissionais e intelectuais, apesar da representação muito superior à que se vê no Brasil de negros em posições políticas, econômicas, culturais eminentes, mal se conseguiu arrancar a força do racismo estrutural, como o mundo descobriu nos tumultos que se seguiram ao assassinato de George Floyd e como se

percebe da polarização política norte-americana que tem nesse racismo uma de suas raízes mais intratáveis.

Outro exemplo é o da desigualdade de gênero. Pessoalmente, sou de opinião que de todas as formas de luta contra a desigualdade, a que possui o potencial mais transformador até mesmo da intimidade da relação interpessoal de dominação é a promoção da maior igualdade possível entre mulheres e homens. Também aqui os progressos são notáveis, não tanto entre nós, mas em numerosos países, até sul-americanos como o Chile. As leis e políticas públicas têm ajudado a minorar as diferenças de salários, de atenuar as barreiras às mulheres nas empresas e na vida pública. Não obstante, até nos países nórdicos onde às vezes as mulheres chegam a ocupar mais de 50% dos postos de direção e governo, constata-se a lentidão da superação de chagas como a violência doméstica e, acima de tudo, a partilha dos serviços domésticos e do cuidado dos filhos, que continua a recair maciçamente sobre as mulheres. Uma indicação da persistência do preconceito acaba de ocorrer no país mais progressista em igualdade de gênero, a Finlândia, no episódio de intolerância em relação a uma mulher, nada menos que a Primeira Ministra!

Em outras palavras, no âmbito da herança cultural e de comportamento que permeia o inconsciente das pessoas, a ação do Estado revela sua insuficiência. Igualmente o poder de um governo nacional enfrenta os obstáculos de crises econômicas globais que ninguém controla, de catástrofes naturais que independem dos governos apesar de revelarem de algum modo as digitais humanas, como as pandemias, o aquecimento global ou, em outro domínio, guerras como a da Ucrânia.

Vou ficar por aqui, passando às conclusões. Da mesma forma que José Murilo, penso que democracia real com cidadania participativa é incompatível com desigualdade extrema, não só no Brasil, mas no Ocidente e no mundo. Ainda que se possa buscar encorajamento na constatação de que não ficamos parados nos anos de volta à democracia, não há nenhuma razão para complacência ante a gigantesca escala do problema no Brasil. Podemos não ser o país mais desigual do mundo, mas certamente estamos entre os mais desiguais por qualquer critério ou medida. Ademais, alguns dos avanços dos melhores anos não se mostraram sustentáveis. As recessões de 2015-2016, a da pandemia em 2020, o desemprego de massa, acabaram fazendo com que se registrasse de novo aumento da desigualdade, pobreza, indignidade, fome, do número dos sem teto.

Em matéria como essa que afeta a vida, a alimentação, a moradia, a sobrevivência de milhões de pessoas, muitas crianças e mães chefes de família, qualquer complacência, qualquer satisfação pelas melhorias insuficientes alcançadas em certos momentos são condenáveis. Quando a cada hora, a cada minuto, pessoas passam fome ou levam uma vida de calado desespero, é imoral a atitude de esperar que o tempo se encarregue duvidosamente de melhorar a situação.

A desigualdade não é uma fatalidade da natureza, uma regra imutável como a lei da gravidade ou como as normas que governam o sistema planetário. Trata-se de um fenômeno de sociedade e de cultura, resulta de escolhas que refletem interesses e se traduzem em políticas e ações do governo. No fundo, conforme ensinou Norberto Bobbio, a divisão crucial em política passa pelos que consideram a desigualdade impossível de modificar e até desejável, de um lado e, do outro, os que acreditam na capacidade que

têm os seres humanos de aperfeiçoar as leis e instituições a fim de reduzir tanto quanto possível a desigualdade.

Enquanto nosso país estiver na lista dos mais desiguais, seremos obrigados a repetir com Giacomo Leopardi: “Se queremos algum dia despertar e retomar o espírito da nação, nossa primeira atitude deve ser não a soberba nem a estima das coisas presentes, mas a vergonha”. Apesar das angústias do presente e da terrível herança do passado, precisamos como povo trabalhar para que os próximos cem anos, que começam em 7 de setembro e na eleição de 2 de outubro, permitam construir um país onde prevaleça a paixão da igualdade. Somente assim poderemos sonhar zerar no terceiro centenário o déficit de desigualdade e pobreza, a fim de que o Brasil mereça finalmente admiração e respeito não pelo poder e riqueza, mas pela maneira pela qual trata os membros mais fracos e vulneráveis de sua sociedade.

