

Notas sobre desenvolvimento, redistribuição e pobreza

Lucia Avelar

Pós-doutorado. Ciência política. Yale University, Y.U., Estados Unidos. Professora da Universidade de Brasília.
E-mail: lucia_avelar@uol.com.br

Resumo

As notas indicam o caminho do desenvolvimento e das políticas redistributivas como a chave para a erradicação da pobreza no país. Realçam, também, como o desenvolvimento ocorrido no passado falhou no campo redistributivo. Mostram o início de um ciclo no qual há diminuição da pobreza, especialmente como consequência dos programas de transferência direta de renda do Estado para as camadas mais pobres.

Palavras-chave

Desenvolvimento. Estado capitalista. Inserção social. Pobreza. Políticas sociais. Redistribuição.

Notes on development, redistribution and poverty

Abstract

Development and redistribution, both very old issues, are the key to improve life of very poor people. The pattern of development from 1930 to 1970 fails in redistribution. The social debt in Brazil is the shameful face of the country. This notes firm a new cycle with decrease of poverty with social programs of direct income transfer from State to poor people. Social inclusion is more than income, but it is the first step.

Keywords

Development. Capitalist state. Social inclusion. Poverty. Social policies. Redistribution.

Inquestionavelmente, a pobreza continua sendo a questão moral mais séria do mundo contemporâneo, convivendo lado a lado com o mito da igualdade universal.

A idéia de igualdade surgiu à época do desenvolvimento do capitalismo industrial e das revoluções burguesas (século XVIII) e lentamente se disseminou pelo mundo. O ritmo das transformações econômicas foi maior que o ritmo das mudanças políticas e sociais, porque os instrumentos políticos para a materialização da igualdade não se difundiram de modo semelhante e também porque os grupos da elite do poder sempre trabalharam para a continuidade e a manutenção dos seus privilégios. Logo ficaria evidente que a conquista da igualdade é fruto não só da organização política da sociedade, mas também do Estado e de um conjunto de instituições capazes de desenvolver políticas econômicas para o efetivo desenvolvimento do país e políticas de distribuição que minorem a pobreza.*

Assim foi para um conjunto de países da Europa Ocidental, quando a conquista dos direitos embutidos na noção de uma cidadania universal foi o resultado histórico de uma luta que atravessou os séculos XVIII, XIX e XX. No caso dos países latino-americanos e africanos, como também no mundo árabe, a cidadania diferenciada, a de segunda classe, continua se perpetuando. Nesses países, não passa de um mito a idéia fortemente disseminada de que todos têm direitos iguais. O mito da cidadania universal continua obscurecendo as reais diferenças da fruição dos direitos e da riqueza.

A democracia eleitoral com a implantação progressiva do sufrágio universal foi e é crucial para a conquista de direitos, porque traz embutido o princípio da *potencialidade igualitária*, ou seja, a possibilidade de se corrigir, por meios políticos, a estrutura desigual das sociedades. Mas a

* O tema é abraçado por correntes teóricas distintas, mas todas oferecendo argumentos de natureza cognitiva na sua problematização. Ver: VITA, Álvaro de. *Liberalismo igualitário*. Tese de Livre Docência, USP, agosto de 2006.

potencialidade igualitária é uma promessa de igualdade, e não a real igualdade. Para alcançá-la, os segmentos de menor poder têm de desenvolver os instrumentos da organização política e associativa. E, mesmo assim, os segmentos de pobreza extrema ficam excluídos da participação, porque, antes de tudo, precisam ser incorporados por meio de políticas sociais, sem o que não há sequer consciência de direitos.

Para muitos teóricos, a democracia está consolidada no Brasil. E, na perspectiva dos rituais eleitorais, de fato está. Mas é uma democracia de direito, e não de fato. É longo o caminho da luta pela democratização de uma sociedade, com mudanças que vão incorporando os grupos desprivilegiados no plano político, econômico e social. Para Tilly (2000)* se tomarmos uma seqüência histórica de 1650 até hoje, os mecanismos reais de democratização só se efetivariam quando se concretizassem em políticas públicas de “igualação”. E ainda são poucos tais exemplos em todo o mundo.

Oportunidade de trabalho e políticas redistributivas são os instrumentos essenciais no combate à pobreza. O direito ao trabalho escolhido livremente, um direito civil básico, até o século XIX era negado na Europa pela lei e pelo costume, sendo comuns leis que destinavam certas ocupações a determinadas classes sociais, os empregos sendo destinados a alguns conforme seu *status*, mas não a outros, em conformidade com os regulamentos locais. Mas as mudanças no mundo do trabalho que viriam com o avanço do capitalismo industrial e aquelas que emergiram na luta por direitos, no campo social e político, resultaram na inserção da maioria da população.

Contemporaneamente, no entanto, a sociedade da informação e do capitalismo globalizado enxuga as oportunidades de trabalho e cria à sua margem nichos ocupacionais restritos. Se não há governos e instituições que assumam essa realidade, não será o mercado que haverá de fazê-lo. Muito menos em um tempo mundial em que nem o socialismo nem a social-democracia se apresentam como opções, diferentemente do que ocorreu no passado. Mas, se no plano normativo não há como descartar o

compromisso moral da erradicação da pobreza, o que fazer? *

Como em outros Estados latino-americanos, no Brasil houve desenvolvimento, sem redistribuição. Desde 1930, o Estado tornou-se o motor do desenvolvimento do país, intervindo extensivamente na economia. Investiu nas empresas de infra-estrutura – recordemos a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (Volta Redonda), da Vale do Rio Doce –, negociou investimentos estrangeiros para as empresas no Brasil, subsidiou a agricultura moderna.

A centralização fiscal ocorrida no primeiro Governo Vargas (1930-1945) foi o primeiro passo para materializar investimentos ainda maiores nas empresas estatais em seu segundo governo, de 1951 a 1954. Juscelino Kubitschek deu nova inflexão aos investimentos do Estado na economia, e os militares, especialmente entre 1968 e 1982, aprofundaram o modelo de capitalismo de Estado intervindo no controle de preços, protagonizando o crescimento do Produto Interno Bruto, controlando investimentos e poupança. O país, agora urbano, viu crescer, ao longo das últimas décadas, a pobreza metropolitana, lado a lado com aquela do grande interior.

O desenvolvimento não ocorreu apenas impulsionado pelo Estado. Alguns estados federados prescindiram do Estado central. Em primeiro lugar, São Paulo, e depois, os estados da região Sul do país. Suas economias, embora dependentes de subsídios estatais, nunca foram exatamente “economias públicas”, como ocorreu em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e nos estados do Nordeste. Nesta linha, presenciamos agora o desenvolvimento dos estados do Centro-Oeste repetindo a façanha dos empresários do Sul, como se pode ver nas oportunidades de trabalho e investimento, com migrantes de áreas do Sul e do Sudeste abrindo suas fronteiras de trabalho.

O modelo de capitalismo de Estado foi contestado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Os programas adotados tinham como alvo reverter aos padrões históricos de intervenção do Estado:

* TILLY, C. Processes and Mechanisms of Democratization. *Sociological Theory*, v. 18, n. 1, mar. 2000.

* REIS, Fabio Wanderley. “Reforma política, realismo e normas”. In: “Brasil: o que resta fazer?” *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, n.3, anoVII, 2006.

privatizar, baixar a carga tributária, subsidiar as empresas privadas e diminuir o papel da economia pública.

O primeiro governo de Lula estancou as privatizações, e, para o segundo mandato, o presidente propõe desenvolvimento com redistribuição. Como fazer para implementar o desenvolvimento? O modelo anterior de capitalismo de Estado levou o país a enormes endividamentos. Seria a parceria público-privada o modelo para o desenvolvimento, para os necessários investimentos em infra-estrutura, meio ambiente e energia, sem que resulte em pressões sobre a dívida pública brasileira? Quais países e respectivas câmaras de indústria e comércio entrariam no campo dessas negociações? E, quanto à reforma agrária, como uma necessidade social do país, de onde viriam os recursos para sua implementação?

E, do lado da redistribuição, inauguramos um ciclo de aumento de renda para os mais pobres da sociedade brasileira. Os dados do Ipea (2006)* mostram que as transferências automáticas de renda, tal como podem ser vistas na operacionalização do programa Bolsa-Família, vêm reduzindo progressivamente a pobreza no país. Ao se unificarem os cadastros dos beneficiados em diferentes programas sociais – um trabalho de esforço técnico de gestão a partir do Ministério do Desenvolvimento Social, em parceria com o Ministério da Educação, o SUS e o Ministério de Minas e Energia –, consolidou-se um canal de ligação entre o Estado e a sociedade que deverá ser utilizado para outras políticas públicas. Ao Bolsa-Família, somaram-se pensões e aposentadorias para aqueles que, como os idosos, não têm

nenhuma outra fonte de renda. Todas as ações em conjunto resultaram em melhoria de vida, principalmente para os pobres que vivem fora das áreas metropolitanas.

Do lado político, os programas de transferência direta de renda tiram poder das oligarquias e minam as bases clientelísticas do poder tradicional, local e regional. Em vez de esses recursos irem para as mãos dos políticos que negociam as transferências, agora a população tem de responder às exigências do Estado, cumprindo os acordos implícitos no Programa. Por aí, há esperanças de inserção social no país.

O que é inserção social? É distribuir riqueza, o que significa que uns perdem para que outros melhorem; é o reconhecimento, pela sociedade, de que o pobre é um cidadão e legítimo receptor de parte da riqueza produzida; é reconhecimento de que parte imensa da população vive em situação de vergonha social; é mudar o padrão autoritário de relacionamento entre ricos e pobres; é protesto ativo, uma sociedade com mais conflitos, porque novos atores demandam direitos; é, também, uma sociedade com a utopia da igualdade. Sabendo que são precisos no mínimo 25 anos para que, mantendo o padrão atual de políticas voltadas para os mais pobres, tenhamos um perfil social menos desigual, haverá tolerância dos mais ricos com esta política?

Com desenvolvimento e redistribuição, igualdade como princípio norteador, estaremos na via do combate à pobreza, após meio século de estudos apontando o vergonhoso perfil da nossa estrutura social.

* Ipea, *Textos para Discussão*, nº 1.201, 2006.