



ESPECIAL

# A CONSISTÊNCIA DOS PARADOXOS

*O pensamento do brasileiro é paradoxal em relação aos direitos sociais: de um lado, acredita que o Estado deve intervir para reduzir a pobreza; de outro, é contra a universalização de programas de transferência de renda e de garantias sociais. Nessa entrevista, a pesquisadora Lena Lavinás, coordenadora geral da pesquisa que deu origem ao livro “Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?”, publicado pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, busca explicar esse pensamento e compreender o que está implicado por detrás dele. Para ela, o paradoxo brasileiro é fruto de deficiências do Estado na implementação e operacionalização das políticas sociais, que não são pensadas com o caráter universalista e redistributivo que rege a Constituição. Ao contrário, são restritivas e condicionadas. Se o Estado fosse mais ousado no desenho de suas políticas, advoga, a população também avançaria em sua percepção social.*

**R**umos – O resultado da pesquisa, que indicou que os brasileiros são paradoxais quando o assunto é presença do Estado e políticas universais, surpreendeu a equipe?

**Lena Lavinás** – O que surpreendeu foi a consistência dos paradoxos, porque não é uma ou outra dimensão que é contraditória e paradoxal, são várias as dimensões contraditórias e paradoxais. Embora haja uma clara consciência de que o Estado tem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento e de políticas mais igualitárias, as percepções ficam paradoxais quando se busca detalhar o grau que se espera que o Estado possa



Carlos Will

operar. Acredito que duas coisas explicam isso.

De um lado, antes mesmo da década de 2000, o Brasil e a América Latina em geral têm um traço muito marcante desse papel do Estado na garantia de certos padrões mínimos – o salário mínimo, por exemplo, é algo criado nas décadas de 1930 e 1940 em vários países latino-americanos e foi um mecanismo que, nessa última década, teve um papel dos mais relevantes não apenas no Brasil, mas na quase totalidade dos países latino-americanos, sobretudo na América do Sul. Então, existe uma configuração clara para os brasileiros de que o Estado tem um papel motor na construção de uma institucionalidade forte,



Thomaz Silva/ABR

tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a redução das desigualdades; ao mesmo tempo que a prática adotada pelo Estado de não fomentar políticas universais que dão igual acesso a todos os indivíduos mostra que a forma como o Estado brasileiro provê o acesso a essas políticas é que vai configurar também uma institucionalidade contraditória, que traz para os brasileiros uma impressão de que “já estamos dando o mínimo, o Bolsa Família, está bom”.

Na bibliografia internacional, já foi sistematizado e compreendido que determinadas práticas e regras institucionais acabam orientando a percepção de como as ações devem se dar. Nesse sentido, sabemos que o Estado brasileiro é pouco redistributivo e extremamente regressivo na sua política fiscal e tributária. A maior parte dos mecanismos de proteção social que funcionam hoje, ou são contributivos, como a aposentadoria, que inclusive é reconhecida e defendida pelos brasileiros; ou são políticas assistenciais, como os programas de transferência de renda para os extremamente pobres, na condição que eles possam comprovar esse grau de destituição. Mas, fora disso – políticas contributivas e assistenciais –, não existe uma compreensão de que o melhor seria que todos compartilhassem do mesmo grau e do mesmo tipo de bem-estar.

A forma como são desenhadas as políticas acaba por orientar a percepção dos indivíduos de que aquilo deve ser assim e não de outra maneira. Como no Brasil hoje a política social é essencialmente de base contributiva e assistencial, os brasileiros entendem que deve ser dessa maneira, pois é assim que funciona a institucionalidade da nossa política social, em total discordância com os marcos da Constituição de 1988, que tem uma dimensão universalista.

### **Rumos – Essa consistência dos paradoxos, que a senhora aponta, também aparece nos estudos realizados pelo mundo ou essa contradição é só nossa?**

**Lena** – O que se vê nos estudos internacionais é que as mulheres e as pessoas mais pobres tendem a ser mais favoráveis à redistribuição, e também os grupos étnicos mais desfavorecidos. Nesse sentido, aqui há um perfil muito convergente com o que mostram as pesquisas internacionais em termos de redistribuição. O apoio à redistribuição tende a cair à medida que as pessoas ficam mais velhas, ele é maior entre os jovens e entre as pessoas de nível superior. Tudo isso realmente é convergente com o que se encontra em outros países. O que talvez seja singular a nossa realidade é essa consistência dos paradoxos, que são muitos. Quer dizer, ao mesmo tempo que se é favorável ao Bolsa Família, não se quer melhorar a linha da pobreza, que todos reconhecem como baixa; ninguém quer elevar o benefício, embora todos achem que o Bolsa Família não tire ninguém da pobreza. Então, são paradoxos. Ou seja, uma política não é eficiente para retirar da pobreza e tem uma linha de pobreza que é muito pobre e que, portanto, mantém grande parte na pobreza, mas “bom, mas vamos deixar como está”.

Esse é o âmago do paradoxo, é o reconhecimento de que temos um nível de redistribuição que é baixo. O nosso patamar de redistribuição é muito baixo, tanto pelo perfil da política social, quanto pelo perfil das políticas tributárias que têm um papel muito relevante para promover a redistribuição. Todo mundo reconhece isso e quer progressividade, mas aparentemente, embora dois terços se declarem de classe média, ninguém quer contribuir para que isso mude. É como se fosse uma responsabilidade de outros. Existe certo pensamento de que: “isso é uma coisa que está acontecendo, mas eu não tenho nada a ver com isso”.



## ESPECIAL

**Rumos – Apesar de o Brasil ser percebido como um país de grande desigualdade social, mais da metade da população mostra-se satisfeita com a sua vida. É possível entender esse indicador a partir dos paradoxos de que a senhora fala?**

**Lena** – Acredito que esse indicador reflete muito mais a mudança que ocorreu em termos de inclusão no mercado nos últimos anos no Brasil. O país se transformou numa sociedade de consumo de massa por meio do crescimento, geração de emprego e forte expansão do crédito, mas, sobretudo, essa inserção trouxe às pessoas a percepção de que a vida de fato melhorou. E se compararmos essa década de 2000 com os anos 1980 e 1990, não há dúvida nenhuma. Não só o crescimento econômico foi superior, mas houve uma redução extraordinária da taxa de desemprego, crescimento da renda média, elevação do número de benefícios contributivos pagos à população, expansão do crédito etc. Então essa satisfação que as pessoas têm reflete uma mudança radical após um período de grande estagnação que foram os anos 1980 e 1990. A satisfação verificada na pesquisa expressa essa mudança em termos de indicadores econômicos e sociais e em termos de renda dos últimos anos.

**Rumos – Esse cenário favorável influi no pensamento paradoxal do brasileiro ou é um pensamento de fundo, constituinte, que nos acompanha desde sempre? Ou seja, a pesquisa é um retrato deste momento ou reflete algo mais profundo?**

**Lena** – Nesse momento, conseguimos captar um retrato: aplicou-se o questionário em final de 2012 e ele revelou o *flap shop*; quer dizer, eu tirei uma foto e o que se viu nela é que as pessoas se situam à frente de uma dinâmica de mudança, a um processo novo de mobilidade social ascendente, logo elas são otimistas. Acredito que se fosse reaplicado o questionário hoje, teríamos um quadro menos alvissareiro, pois há uma queda do ponto de vista do crescimento, praticamente zero este ano, o custo do dinheiro está aumentando, a restrição creditícia também vai aumentar, as pessoas certamente estão mais endividadas do que estavam antes. E também porque houve um momento de forte polarização social, que foram essas eleições.

O que o livro traz, e é muito convergente com a eleição, é justamente que, apesar de todos compreenderem que a desigualdade ainda é grande no país e de isso ser percebido por todos os indivíduos de todas as classes sociais em todas as

regiões, são as áreas que eram menos desenvolvidas, e que tiveram maior taxa de crescimento no período recente – e não apenas mais programa social –, sobretudo o Nordeste, que se mostram mais favoráveis à redistribuição.

**Rumos – A pesquisa também aponta que há uma quase unanimidade de que o governo deve intervir para reduzir a desigualdade. Foi uma das poucas questões com amplo apoio. De outro lado, há um mito**

**que se sustenta enquanto percepção da sociedade: a questão da geração de filhos como estratégia para aumentar a renda, embora isso não se apoie nos dados oficiais. Existe uma assimetria na informação a esse respeito?**

**Lena** – Não acredito que seja falha de comunicação, e sim justamente o fato de que as instituições não funcionam em favor da promoção da cidadania. Hoje qual é a institucionalidade mais forte que se tem em termos de política social no Brasil? Há o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que é contributivo, e as pessoas entendem que é importante e acreditam no seguro social, mas de outro lado elas veem que qualquer outra política se não for contributiva deve ser uma política de mínimos sociais. Por quê? Porque só há essas duas alternativas. Na prática, é assim que a política social funciona no Brasil. Não existe a lógica da universalidade, da incondicionalidade, do acesso

em função da cidadania. Como não operamos a política social dessa maneira, as pessoas não percebem que isso seja possível.

O que a pesquisa mostra é que a percepção dos brasileiros é, em grande medida, fruto da forma como são implementadas e operacionalizadas as políticas. O Bolsa Família, por exemplo, possui um desenho como uma política residual, que garante um mínimo para os comprovadamente pobres. O programa funcionou, as pessoas extremamente pobres estão sendo atendidas. A partir daí muitos pensam que isso é o suficiente, e o resto tem que ser garantido por esforço próprio; quando a nossa Constituição diz outra coisa. Então o problema não é que exista a assimetria de informação ou que as pessoas desconheçam o que rege a legislação, mas sim que a institucionalidade foi debilitada.

**Rumos – Outro ponto que chama a atenção é a percepção da população em relação à pobreza, pois há uma**

“Se o Estado fosse mais ousado no desenho das suas políticas sociais, talvez pudéssemos ter um apoio muito maior à política de caráter universal e a um sistema tributário mais redistributivo.”



*Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?*  
Lena Lavinas (coord.), Barbara Cobo, Fabio Waltenberg, Alinne Veiga, Yasmin Salazar Mendes  
Centro Internacional Celso Furtado, 172p., 2014.

**cisão: 23% creditam à falta de oportunidades, 24% ficaram neutros e outros 27% falam em “falta de interesse em correr atrás”. O que esses números revelam?**

**Lena** – Vemos que, na verdade, um quarto acha que as pessoas são pobres por falta de oportunidades, um quarto é indiferente, outro quarto acha que as pessoas não querem se esforçar, e outro quarto não pensa nada. Existe uma distribuição mais ou menos homogênea, não tem uma visão que predomine, embora sobressaia a impressão, nessa fase recente em que a economia está crescendo, de uma certa surpresa: “Ah, ainda tem gente pobre?”. A percepção é de que a responsabilidade é da pessoa, que não estaria se esforçando o suficiente.

**Rumos – E rejeitam a renda da cidadania, já garantida por lei...**

**Lena** – Porque isso nunca foi implementado. A lei foi aprovada em 2004, mas ninguém sabe que ela existe, e a maioria da população brasileira é radicalmente contra. O que mostra que é justamente o Estado, ao desenhar as políticas sociais, que consolida ou não determinadas políticas já aprovadas que fazem parte da institucionalidade do Brasil. A população é radicalmente contra muito mais por ignorar, pois quando o papel de tornar factível coisas novas e prover oportunidades mais igualitárias para todos não é preenchido pelo Estado, a percepção da população também retrocede. A institucionalidade da política social é muito forte para configurar a percepção que as pessoas têm das coisas. Ora, como existe uma lei de cidadania que foi votada, mas nunca foi implementada, então é porque ela não tem relevância, não se adapta, não era factível e deve ser descartada. Isso mostra quão importante é o Estado honrar seus próprios compromissos em termos de cidadania com a população.

**Rumos – Em que medida a pesquisa ajuda a compreender melhor as últimas eleições?**

**Lena** – A pesquisa mostra que em todas as regiões do Brasil o apoio às medidas de caráter redistributivo foi importante. Agora, as regiões menos desenvolvidas como Norte e Nordeste mostraram uma proporção de apoio superior àquelas que têm renda mais alta. Os brasileiros em todas as regiões reconhecem o papel do governo na questão da desigualdade, que o Estado é um ator fundamental e se quiser acabar com a pobreza, ele seria capaz de fazê-lo. Essa percepção está pre-

**“A instrução e os níveis crescentes de escolaridade contribuem para fortalecer a dimensão da redistribuição, dos bens públicos universais. O fator educacional pesa mais do que o corte regional”**

sente em todas as regiões, pois todas elas possuem pessoas de maior e de menor renda. Não há padrões radicalmente diferentes, o que se vê é que, em algumas regiões, uma proporção maior de pessoas apoiam a redistribuição, uma redistribuição mais universalista e menos restritiva e condicionada, que é um pouco a conclusão do nosso trabalho.

A questão do Bolsa Família mostra que 42% aprovam o aumento do benefício e 42% desaprovam. Ou seja, o país está dividido. E aí não é uma questão de Norte e Sul, existe uma série de outras variáveis individuais, como idade, que vão nessa direção. A questão é menos Norte e Nordeste, em que aparece realmente uma proporção maior de apoio a políticas mais universais, mas no geral essas clivagens se reproduzem no interior de todas as regiões. O fator educacional, de acesso ao nível superior, pesa mais do que o corte regional, por exemplo. A instrução e os níveis crescentes de escolaridade contribuem para fortalecer a dimensão da redistribuição, dos bens públicos universais.

**Rumos – Qual a conclusão principal a que chegaram?**

**Lena** – O estudo mostra que, na verdade, dada a baixa institucionalidade das políticas sociais de caráter mais universal e altamente redistributivas, os brasileiros em geral acabam menos sensíveis à possibilidade de mais igualdade. Os coeficientes de apoio à intervenção do Estado tendem a ser maiores nos grupos de menor renda nas regiões menos desenvolvidas, mas em todos os lugares as pessoas se posicionam frente àquilo que existe. E o que é que existe? A política social hoje no Brasil é contributiva – o INSS, que todo mundo defende, com as pensões e salários; ou é residual, como é o caso do Bolsa Família, e as pessoas tendem a apoiar o desenho do programa justamente porque não conseguem vislumbrar se isso poderia ser diferente. Isso mostra que se o Estado fosse mais ousado no desenho das suas políticas sociais, talvez pudessemos ter um apoio muito maior à política de caráter universal, a um sistema tributário que também fosse mais redistributivo, pois hoje ele é bastante regressivo. E talvez o cidadão brasileiro médio, que apoia a intervenção do Estado, fosse mais comprometido com uma provisão pública universal, que é justamente a dimensão menos evidente no resultado final da pesquisa. Ou seja, somos pouco solidários e achamos que a política social deve ser condicionada, residual ou contributiva. Acredito que isso reflete o abandono das políticas universais no país nos últimos anos, essa é a percepção dos brasileiros. ■