

# SOLIDARIEDADE SOCIAL EM TEMPOS DE ÓDIO

## SOCIAL SOLIDARITY IN TIMES OF HATE

Marcus Firmino Santiago<sup>1</sup>

### RESUMO

Há algumas décadas, boa parte dos países incorporou um conjunto de diretrizes identificadas com ideologias liberais, o que levou ao redesenho do papel dos Estados, reduzindo sua função social redistributiva. Uma das consequências desta escolha é uma era de crescimento constante da desigualdade, na qual os mais ricos apreendem a maior parte dos benefícios decorrentes da ampliação do comércio, dos serviços e da revolução tecnológica, segundo um modelo no qual as oportunidades e ganhos não são para todos. A limitada mobilidade intergeracional aguça o sentimento de injustiça e alimenta conflitos sociais, abrindo caminho para discursos polarizadores, que fomentam a diferenciação entre incluídos e *outsiders* e o ódio. A partir destes elementos, a pesquisa buscou explicar a expansão da *cultura do inimigo* e a ascensão de regimes populistas e autoritários, fenômeno crescente nos dias atuais.

**Palavras chave:** Desigualdade. Mobilidade intergeracional. Coesão social. Solidariedade. Populismo.

### ABSTRACT

A few decades ago, most countries incorporated a set of guidelines identified with liberal ideologies, which led to the redesign of the states' role, reducing their redistributive social function. One of the consequences of this choice is an era of constant inequality growth, in which the richest seize most of the benefits arising from the expansion of trade, services and the technological revolution, according to a model in which the opportunities and gains are not for everyone. Limited intergenerational mobility sharpens the feeling of injustice and feeds social conflicts, paving the way for polarizing discourses, which foster differentiation

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da UnB (2020 - Conceito CAPES 6). Doutor em Direito do Estado pela Universidade Gama Filho (2008 - Conceito Capes 5), Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (2004 - Conceito Capes 5) e graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2001). Professor do curso de graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP, onde foi Professor Permanente do curso de Mestrado em Direito Constitucional (2012-2016) e liderou o grupo de pesquisa Crítica à Teoria do Estado e o grupo de estudos American Constitutional Theory. Ex-Professor Permanente do curso de Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas do Centro Universitário do Distrito Federal - UDF (2016-2019), onde liderou o Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Relações Sociais. Foi membro da diretoria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI (gestão 2017-2020). Desenvolve pesquisas nas áreas de Direito Constitucional, Teoria do Estado e Direito e Economia, em especial os seguintes temas: Direitos Fundamentais Sociais, Estado de Bem-Estar Social, História Constitucional, Teoria do Estado e da Constituição e Impactos Econômicos dos Direitos Sociais. Advogado especialista em Direito e Jurisdição Constitucional e sócio fundador do escritório Soraia Mendes, Marcus Santiago & Advogadas Associadas. Email: [marcusfsantiago@gmail.com](mailto:marcusfsantiago@gmail.com)

between included and outsiders and hate. Based on these elements, this research sought to explain the expansion of the *enemy's culture* and the rise of populist and authoritarian regimes, a growing phenomenon in present days.

**Key words:** Inequality. Intergenerational mobility. Social cohesion. Solidarity. Populism.

## Introdução

Depois de três décadas durante as quais o mundo ocidental viveu um período de extraordinário crescimento acompanhado de substancial melhora na qualidade de vida dos trabalhadores e dos mais pobres, o que parecia ser uma transformação definitiva na organização social e estatal deu seus primeiros sinais de colapso. Desde o final dos anos 1970 o *Welfare State* se tornou alvo de severas contestações quanto à sua capacidade de regular mercados e promover uma distribuição equitativa de benefícios. Assolado por crises econômicas sucessivas, suas políticas sociais foram sendo progressivamente restringidas, deixando muitos desamparados.

Porém, ao contrário do que vários estudiosos previram, ele não desapareceu. Suas estruturas permaneceram vivas, mais ou menos íntegras, a depender do peso político conquistado pelos grupos alinhados com discursos neoliberais que tão fortemente emergiram ao longo dos anos 80 e que permanecem atuantes. Por outro lado, se o bem estar social continua sendo uma diretriz a orientar a ação da maioria dos países ocidentais, é fato que a realidade de uma ampla rede de amparo disponível a todos já não se apresenta. O sonho de uma vida tranquila, protegida contra as variáveis inevitáveis do destino como doenças, velhice, desemprego ou oscilações da economia foi se esvaindo, ficando mais distante para cada geração que se sucedeu desde o fim dos anos 70.

A incapacidade dos Estados de assegurar longos ciclos de estabilidade e crescimento econômico com distribuição de ganhos legou, para várias sociedades, uma realidade de conflitos. A disputa por benefícios escassos, que diminuem a cada geração, junto com a falta de esperança em uma vida melhor são fatores que explicam uma realidade onde a coesão social é substituída pelo conflito, onde o ódio suplanta a racionalidade e o sentido de bem comum se perde.

Neste contexto, a busca por soluções fáceis e imediatas cresce na proporção direta do aumento da desigualdade, tanto dentro dos países quanto entre estes. A integração econômica proporcionada pela globalização não trouxe ganhos iguais, ao contrário. E isto tem incomodado a muitos, abrindo amplo espaço para que discursos nacionalistas, segregacionistas e autoritários se imponham.

Diante deste cenário, que constitui o problema de pesquisa eleito para o presente estudo, questiona-se como se chega a esta situação. Daí que o objetivo perseguido é compreender a conexão entre a ampliação da desigualdade, o declínio da mobilidade intergeracional e a quebra da coesão social, com o conseqüente avultamento dos conflitos e busca por soluções imediatas, ainda que populistas e autoritárias.

Para tanto, apresenta-se, em linhas gerais, o *Welfare State* e seu compromisso com a construção de sociedades pautadas numa lógica de solidariedade, projeto que perde espaço nos tempos atuais, colocando em xeque a coesão social e intergeracional. Este fenômeno é analisado a partir de estudos acerca da relação entre desigualdade e mobilidade intergeracional e seus impactos no funcionamento das relações humanas, as quais, por seu turno, têm se desenvolvido segundo modelos que incrementam a diferenciação e exclusão. Dados levantados por FMI, ONU e Banco Mundial, associados aos estudos de autores como Norbert Elias e John Scotson, conferem suporte fático e teórico e permitem compreender algumas das causas e conseqüências desta realidade. Por fim, diante de um cenário de conflito persistente, discute-se a retomada de um populismo autoritário como alternativa para as crises sociais e econômicas.

A parca menção, ao longo do texto, a autores do campo do Direito é proposital, pois busca-se destacar a conexão vital que o problema da desigualdade e da supressão de direitos possui com outras áreas do conhecimento, transcendendo em muito o debate jurídico. De fato, a fragilidade que acomete os direitos fundamentais, especialmente em sua dimensão universal, é conseqüência de movimentos que vêm de diferentes direções e são estudados por diversas ciências. Sem pretensão de esgotar o tema e suas variadas fontes, espera-se lançar luzes sobre a realidade sombria já presente em diversos países e que ameaça conquistas históricas e grupos populacionais cada vez mais vulnerabilizados.

## 1. Vivendo em um Mundo onde as Pessoas não Contam: desigualdade e conflito como legados de uma era de austeridade

No pós II Guerra formou-se, no ocidente capitalista, um consenso em torno do *Welfare State* como a melhor forma de organização política, social e econômica por meio da qual seria possível conciliar a liberdade dos homens de negócios com uma igualdade, ao menos relativa, entre capital e trabalho. Buscava-se combinar a defesa da liberdade com a promoção da igualdade, valores reputados como complementares e co-dependentes, numa lógica que permitiria restaurar a coesão e a solidariedade social, requisito para conter a espiral de conflitos que, em um passado recente, abrira espaço para a ascensão do nazifascismo.<sup>2</sup>

Fortemente pautado em diretrizes econômicas, e não por acaso influenciado especialmente pelo pensamento econômico de John Maynard Keynes, o *Welfare State* reconhece a conexão necessária entre as relações sociais e o sistema produtivo, assumindo como premissa que os conflitos humanos são consequência de desequilíbrios causados, em larga medida, pelo mercado. O combate à desigualdade, portanto, dependeria de diferentes mecanismos de intervenção voltados a atenuar ou eliminar as barreiras que restringiam a mobilidade intergeracional, legando a parcelas enormes da população a completa falta de perspectiva quanto a melhores condições de vida.

Como explica Mark Tushnet (2019, p. 383), a grande promessa era o aumento constante do bem estar material, de forma disseminada por todos os estratos sociais, acompanhado de uma rede de proteção capaz de resguardar a todos diante dos riscos inerentes à vida em sociedade. Reconhecendo que o capitalismo liberal tende, por sua natureza, a gerar exclusão, havia que se garantir proteção para os mais pobres contra a ineficiência dos mercados, abandonando-se a crença na autorregulação como caminho para um equilíbrio que nunca foi atingido (Barr, 2018, p. 17). Segundo Tony Judt (2011, p. 67), “O mercado tinha seu lugar, o Estado garantia um papel central na vida das pessoas, e os

---

<sup>2</sup> Sobre o histórico de formação e as bases conceituais do Estado de bem estar social, veja-se: SANTIAGO, Marcus Firmino. 2015. Estado de Bem Estar Social: da formação à sua mais recente crise. *in* MORAES, José Luís Bolzan; SOUZA, Leonardo da Rocha de; SALGADO, Karine. *Teoria e Filosofia do Estado. XXIV Congresso Nacional do CONPEDI – Belo Horizonte/MG*. Florianópolis: CONPEDI.

serviços sociais tinham prioridade sobre outras despesas do governo (...). Tudo parecia fluir em perfeita harmonia.

Os países que lograram implementar o *Welfare State* em grau elevado obtiveram avanços sociais notáveis, acompanhados por um crescimento econômico que beneficiou à população de forma abrangente, evidenciando sua natureza distributiva: “Os trinta anos gloriosos do pós-guerra constituíram-se como o período em que a economia ocidental se desenvolveu em articulação com o incremento deste contrato social.” (Curto, Domingos e Jerónimo, 2012, p. 33) A experiência demonstrou ser possível conciliar interesses sociais e de mercado, ganhos econômicos e humanos, em um modelo sustentável, de modo que, até os anos 1970, “(...) as sociedades ocidentais avançadas estavam todas se tornando um pouco menos desiguais.” (Judt, 2011, p. 24)

É claro que aconteceram falhas, desequilíbrios e excessos na implementação do *Welfare State*, o que deu a seus detratores diversos argumentos acerca da ineficiência do Estado como protagonista na definição das prioridades alocatícias. A crise econômica em que o mundo mergulhou na virada dos anos 1970 para 80 abriu espaço para que ideologias liberais voltassem à cena com toda força. Foi nessa ocasião que a *revolução keynesiana* que se operara décadas antes deu lugar à *contrarrevolução keynesiana*. Países centrais como Estados Unidos e Inglaterra elegeram governos alinhados com o credo neoliberal (Ronald Reagan e, em seguida, George Bush, nos EUA; Margareth Thatcher, na Inglaterra), o que levou a um realinhamento ideológico. Na síntese de Tony Judt (2011, p. 25):

No decorrer dos últimos trinta anos nós jogamos tudo isso fora. Certamente, o 'nós' varia conforme o país. Os maiores extremos do privilégio privado e da indiferença pública ressurgiram nos EUA e na Grã-Bretanha. (...) nenhum [país] se comparou à Grã-Bretanha ou os Estados Unidos em seu firme compromisso de trinta anos: desfazer décadas de legislação de cunho social e descuido econômico.

Para a crise fiscal persistente, o principal remédio adotado foram cortes drásticos nos benefícios sociais. Paralelamente, a forte desregulação de mercados, abrindo espaço para a livre circulação de capitais, e a desestatização de setores antes reputados estratégicos permitiram a emergência de um novo modelo econômico. “As crises que pareciam condenar o mundo a uma estagnação sem fim acabaram forçando ajustes nas políticas econômicas e (...) tiraram de cena vários projetos estatizantes e nacionalistas, substituídos por vigorosos

processos de privatização, liberalização financeira e abertura comercial.” (Schwartz, 2012, p. 220)

A estabilização fiscal dos Estados foi buscada com sacrifício de partes importantes do sistema interventivo inerente ao *Welfare State*, especialmente na parte que diz respeito aos mecanismos de proteção social, cujo caráter abrangente foi recortado, derrubando-se o dogma de que direitos não poderiam ser suprimidos: “O que antes era implicitamente aceito como acordo recíproco passou a ser descrito como ‘injusto’: os benefícios do Estado de bem-estar social agora eram ‘excessivos’.” (Judt, 2011, p. 139) Inicia-se a era da *austeridade fiscal*, expressão que designa modelos macroeconômicos cuja prioridade é reduzir o gasto público por meio da supressão de espaços de atuação estatal, assumidos por agentes de mercado. (Mota, 2017, p. 44)

Estabeleceu-se, assim, uma narrativa uniforme e simplista que afirma ser a redução do Estado – e a conseqüente entrega de suas funções ao mercado – a solução para todos os males, sejam eles quais forem. Liberdade econômica, supressão de freios regulatórios, livre comércio, flexibilização de regras trabalhistas são algumas expressões que traduzem o ideário de um modelo que prioriza o capital e os interesses privados. Segundo Ladislau Dowbor (2020), “(...) nós perdemos o pouco que havia de governança e de racionalidade durante os ‘30 gloriosos anos’ do pós-guerra, em que se havia conseguido razoável equilíbrio entre o Estado, as empresas e as organizações da sociedade civil.”

O legado de semelhante opção é uma era de crescimento excludente em que o mundo mergulha a partir dos anos 1980 e que se agudiza na última década. De fato, a realidade presente é de desigualdade crescente, concentração de renda, redução das redes de proteção social e das oportunidades para aqueles que ocupam os degraus inferiores da pirâmide econômica, grupo cada vez maior e que se vê mais e mais distante daqueles que se assenhoram do topo.

Mesmo países que não assumem abertamente a opção pela austeridade fiscal como modelo macroeconômico incorporam várias das ideias inerentes ao cânone neoliberal, o que vem na esteira de uma realidade onde a força dos mercados financeiros se coloca como uma barreira aos projetos políticos mais fortemente conectados ao paradigma do *Welfare State*. A partir de dados levantados junto aos países membros da OCDE, Célia Kerstenetzky e

Graciele Guedes demonstram a fragilidade dos Estados face à força do mercado (2018, p. 2103): “No âmbito da OCDE, a pobreza de mercado vem se ampliando de modo ininterrupto ao longo das últimas três décadas e, apesar de um crescente esforço de redistribuição, a pobreza após o governo vem aumentando também.”

A explicação para esta incapacidade reside no peso crescente dos mercados financeiro e produtivo, cada vez mais determinantes na definição das prioridades coletivas. Tal realidade, porém, não deve levar a que se afirme, de forma peremptória, a falência do *Welfare State*, posto que “(...) o estado social continua bem-sucedido em reduzir a pobreza de mercado(...)”. Por outro lado, é certo que os esforços “(...) não têm sido suficientes para confrontar as forças de exclusão que operam no âmbito do mercado.” (Kerstenetzky e Guedes, 2018, p. 2103) O resultado desta queda de braço quem sente são as pessoas, especialmente aqueles pertencentes a grupos mais vulneráveis.

O bem estar pode ser minado por diferentes meios, pois a desigualdade tem várias faces. Ela se mostra no crescente abismo de renda entre topo e base da pirâmide econômica; no percentual das riquezas nacionais apreendidas pelos 10% e pelos 1% mais ricos; no declínio das chances de evolução intergeracional; no aumento (ou arrefecimento do ritmo de redução) das diferenças salariais em função de gênero, raça ou etnia; no crescimento da criminalidade e da exclusão social; na precariedade de oferta de bens e serviços essenciais.<sup>3</sup> A desigualdade é corrosiva, desintegra as sociedades, alimenta a violência, a criminalidade e a insegurança. “Ela gera mais pessoas vivendo com medo do que com esperança”. (OXFAM, 2018, p. 2)

Segundo dados coletados pela OXFAM (2018, p. 2), os níveis de desigualdade de renda presentes atualmente permitem traçar um breve e alarmante quadro:

- As pessoas que compõem o grupo do 1% mais rico da população mundial detêm mais riqueza que todo o resto do planeta.
- Estima-se que oito homens possuem a mesma riqueza que a metade mais pobre do mundo.

---

<sup>3</sup> Estes dados se encontram, entre outros estudos, em: IMF. 2018. Cinco cosas que debe saber sobre la desigualdad. *IMF Blog Dialogo a Fondo*. Disponível em < <https://blog-dialogoafondo.imf.org/> > Acesso em 25 set. 2018; e CHEN, Tingyun et ali (Org.). 2018. *Inequality and Poverty Across Generations in the European Union*. International Monetary Fund. Disponível em < <http://imf.org> > Acesso em 28 jan. 2019.

- Em um futuro próximo, 500 pessoas transmitirão mais de US\$ 2,1 trilhões para seus herdeiros (valor que ultrapassa o PIB da Índia, país com 1,2 bilhão de habitantes).
- Enquanto a renda dos 10% mais pobres aumentou cerca de US\$ 65 entre 1988 e 2011, a dos 1% mais ricos aumentou 182 vezes.
- Nos Estados Unidos, para muitos o exemplo econômico a ser seguido, nos últimos 30 anos a renda dos 50% mais pobres permaneceu inalterada, enquanto a do 1% mais rico aumentou 300%.

Em que pese o baixo crescimento experimentado pela maioria dos países desde a grande crise de 2008, o que se percebe é que o padrão de renda e de vida daqueles que já são ricos continua em ascensão, o que só pode se dar às custas dos mais pobres. Não por acaso, entre 2017 e 2018 a riqueza dos multimilionários aumentou em 12%, ao mesmo tempo que a renda média da metade mais pobre da humanidade foi reduzida em 11% (Byanyima, p. 2019). E isto é apenas parte da história, visto que desigualdade não se mede apenas pela renda.

Como afirma Ladislau Dowbor (2013, p. 17), “Não há desenvolvimento equilibrado possível se os processos econômicos, que hoje dominam amplamente a política, são controlados por uns poucos, se a imensa maioria não participa dos resultados (...)”. Fato é que não há desenvolvimento com exclusão. Em verdade, são dois conceitos que se repelem, pois sociedades onde tantos ficam para trás não podem ser reputadas como desenvolvidas.

## **2. Desigualdade e Conflitos Geracionais: a mobilidade intergeracional como sustentáculo da solidariedade**

Na medida em que os países seguem apostando em modelos de crescimento concentradores de riqueza, tendem a ampliar o abismo entre os vários segmentos sociais e, com isso, fortalecer a capacidade decisória dos que estão no topo da pirâmide econômica. A consequência imediata é a apreensão da política pelo mercado, com o que as prioridades

coletivas passam a ser identificadas com as vontades desta elite. Quando o Estado se organiza e trabalha em função dos interesses de apenas um grupo, muitos ficam para trás.

Como sustenta Lilia Schwarcz (2019, p. 150), a desigualdade não é algo natural, inevitável ou uma espécie de acidente de percurso. Ela é fruto de escolhas – econômicas, políticas, jurídicas, educacionais, culturais – que podem e devem ser repensadas, já que têm conduzido as sociedades por caminhos nebulosos. Tony Judt pondera que o debate sobre o acesso desigual a qualquer tipo de recurso – sejam direitos humanos, seja água – deve ser o ponto de partida para uma crítica verdadeira acerca do mundo atual. Afinal, a desigualdade está na raiz dos conflitos sociais, pois dela decorre a quebra da coesão social. Por outro lado, sustenta, “Uma população menos estratificada é também uma população mais instruída: mais oportunidades aos estratos inferiores não reduzem em nada as perspectivas de quem já se encontra em posição vantajosa.” (Judt, 2011, p. 170-171)

É fato que o crescimento econômico experimentado pelos principais países do mundo, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, tem sido excludente, não beneficiando a todos. Somam-se os dados que demonstram como o distanciamento entre os grupos cresce de forma constante, afetando severamente alguns segmentos, como os mais jovens. Vive-se em uma era que produziu níveis impensáveis de riqueza, que, no entanto, não é distribuída equitativamente. A colocação de Ladislau Dowbor é precisa (2013, p. 10): “A tragédia planetária da fome, que atinge mais de um bilhão de pessoas, e condena à morte lenta de 10 a 11 milhões de crianças por ano, é em si mesma absurda: só de grãos produzimos 800 gramas por pessoa por dia (...)” A conclusão a que o autor chega é que “O que o caos financeiro planetário hoje mostra é a desastrosa gestão dos nossos fartos recursos.”

A consequência é que o abismo intergeracional cresceu consideravelmente e a população em idade ativa, em especial os mais jovens, está ficando para trás (Lagarde, 2018). A falta de perspectivas é a regra entre jovens que não vêm possibilidades reais de sequer manter o mesmo padrão de vida de seus pais. Para piorar a situação dos grupos vulneráveis, os sistemas de proteção social foram limitados, com especial ênfase na última década (Lagarde, 2018). Isso restringiu o acesso às redes de proteção especialmente para os mais jovens e para aqueles que se encontram pouco acima da linha de pobreza, contingente que tem se ampliado de forma constante.

A desigualdade gera conflitos, pois está na origem de disputas por benefícios escassos. Esta realidade realça a sensação de injustiça, pois traz uma percepção de que alguns são privilegiados por poderem contar com uma previdência pública ou algum mecanismo de assistência social. “Há uma percepção tóxica de que existem as ‘pessoas que trabalham duro’ e os ‘parasitas do welfare’(...)”<sup>4</sup>, comenta Nemat Shafik (2018, p. 7 – tradução livre), realçando o conflito social, inclusive intergeracional, que tem marcado os tempos presentes, consequência de embates contínuos por benefícios sociais declinantes.

O processo de exclusão está se acentuando e alcançando pessoas que se achavam imunes a ele. São indivíduos incapazes de usufruir das inovações tecnológicas que se somam, alijados do consumo de bens e serviços, excluídos dos benefícios de um estilo de vida que se vende, a todo tempo, como essencial à plena felicidade. Este grupo, que cresce de forma constante, é composto por pessoas que incham o mercado informal ou precário de trabalho, a quem só é acessível uma educação de baixa qualidade, que sofre com condições de moradia inadequadas e sistemas de transporte ineficientes. Tudo isso enquanto assiste a outros a quem as crises não parecem afetar. Vários estudos demonstram que altos níveis de desigualdade na distribuição das oportunidades tendem a se perpetuar quando o acesso à educação de bom nível é restrito, os mercados de trabalho são segregados e o sistema financeiro só se ocupa dos já incluídos (Aiyar e Ebeke, 2019).

A desigualdade é tóxica e tende a distanciar cada vez mais as pessoas, solapando a capacidade de ação coletiva em busca de um bem comum. Jose Esteve Pardo usa a expressão *sociedades pluricêntricas* para denominar semelhantes realidades, caracterizadas pela presença de uma multiplicidade de grupos que pouco se comunicam e, na maior parte do tempo, se colocam em posição de antagonismo.<sup>5</sup> E destaca que tal polarização se apresenta firme mesmo em países com forte tradição democrática e inclusiva, o que praticamente inviabiliza a formação de consensos e abre espaço para os segmentos politicamente hegemônicos ampliarem a dominação que já exercem sobre os governos: “(...) essa sociedade se mostra incapaz de articular uma racionalidade alternativa à do Estado, sobretudo em sua valoração de conjunto para a definição do interesse geral e a atenção ao bem comum.” Em

---

<sup>4</sup> “There is a toxic perception that there are ‘hard-working people’ and ‘welfare scroungers’ (...)”

<sup>5</sup> Este tema foi aprofundado em: SANTIAGO, Marcus Firmino; GUIMARÃES, Tâmara Matias; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. 2019. Estado, Sociedade e Mercantilização da Vida: Uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum. *Revista dos Tribunais*, Vol. 999, p. 505-529.

síntese: “As próprias categorias sociais (...) parecem evanescer em uma realidade social fragmentada e pluricêntrica, sem uma perspectiva de conjunto, do comum e, conseqüentemente, sem um programa solidário.”<sup>6</sup> (Pardo, 2013, p. 169-170 – tradução livre)

Diversas explicações para este comportamento são oferecidas por vários campos de estudo. Uma, contudo, se destaca por sua conexão direta com o problema da distribuição das riquezas e fruição de direitos: o debate sobre a *igualdade de oportunidades*.

Desenvolvimento só se caracteriza como tal quando gera ganhos para todos. Ganhos que se traduzem em uma melhora efetiva na vida das pessoas, seja em termos de renda, seja em fatores como saúde, expectativa de vida, acesso a moradia digna, boa alimentação, educação de qualidade, entre outros. Segundo a perspectiva sustentada por Amartya Sen (2010a, p. 20), “(...) o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.” Partindo desta premissa, é possível afirmar que “(...) o elo perdido fundamental na relação entre desigualdade e crescimento é a desigualdade de *oportunidades*.” (Aiyar e Ebeke, 2019)

A desigualdade de oportunidades gera um conjunto de conseqüências negativas. Ela fomenta desequilíbrios que tendem a se perpetuar, em um ciclo vicioso de exclusão: “Em sociedades desiguais onde as oportunidades são desiguais, inclusive entre as gerações, um aumento da desigualdade de renda tende a se enraizar, o que limita o potencial e as perspectivas das pessoas de baixa renda e reduz o crescimento a longo prazo.” (Aiyar e Ebeke, 2019)

O debate sobre o tema não é propriamente recente, mas ganhou relevância nos últimos anos e tem sido cada vez mais reconhecido como elemento essencial para compreender os problemas vividos em diferentes países, com reflexos não apenas sobre o crescimento econômico, mas especialmente na qualidade de vida das pessoas. O Banco Mundial divulgou, em 2018, importante estudo sobre o tema, destacando o papel que a *mobilidade intergeracional* (IGM, na sigla em inglês) representa para o desenvolvimento das sociedades

---

<sup>6</sup> “(...) esa sociedad se muestra incapaz de articular una racionalidad alternativa a la del Estado, sobre todo en su valoración de conjunto para la definición del interés general y la atención al bien común.”

“Las propias categorías sociales (...) parecen desvanecerse en una realidad social fragmentada y pluricéntrica, sin una perspectiva de conjunto, de lo común y, por supuesto, sin un programa solidario.”

e a relação intrínseca existente entre baixa IGM, alta desigualdade e instabilidade social. (Narayan, 2018)

O estudo traz alguns conceitos importantes para que se compreenda a amplitude do debate, dentre os quais as diferentes formas de se averiguar a mobilidade intergeracional, classificada em *absoluta e relativa*.

A mobilidade absoluta mede a evolução social, considerada de forma abrangente e comparativa, entre gerações. Ela reflete a extensão do avanço nos padrões de vida médios experimentados por uma geração em relação a seus pais. É fortemente influenciada pelo avanço da renda (Narayan, 2018, p. 52), mas não se limita a ela. Tão importante quanto o crescimento econômico é a distribuição das riquezas e das oportunidades, de modo a permitir que se afira a melhora no padrão de vida das pessoas (Narayan, 2018, p. 52-53).

A mobilidade relativa, por seu turno, é a medida da evolução individual ao longo da vida, considerando cada pessoa face à sua posição originária em uma escada metafórica, independentemente do degrau ocupado por seus pais (Narayan, 2018, p. 52). Ela se relaciona diretamente com elementos externos que afetam, de forma involuntária, a capacidade de autodeterminação, do que decorre a relevância de se analisar em que medida a possibilidade de cada pessoa evoluir ao longo de sua vida é afetada por circunstâncias alheias à vontade, tais como raça, gênero, local de nascimento, formação ou renda de seus ascendentes (Narayan, 2018, p. 53). Assim, para que se faça presente, é preciso que as barreiras ao desenvolvimento humano sejam removidas.

Em síntese, a mobilidade absoluta traduz a expectativa que qualquer pai tem em relação a seu filho, no sentido de que este tenha uma vida melhor, mais próspera, cercada de maior segurança e estabilidade. Ela impulsiona as pessoas, tanto em perspectiva individual quanto coletiva, a buscar para as novas gerações melhores oportunidades, segundo a lógica de progresso intergeracional. Já a mobilidade relativa está ligada à evolução pessoal, aos degraus que cada um é capaz de subir ao longo da vida, numa hipotética escada sócio econômica. Ela traduz os sonhos e conquistas de cada um.

A soma de ambas permite que haja desenvolvimento, pois, quando estão presentes, isso quer dizer que há mais riquezas e melhores oportunidades sendo partilhadas por todos, a permitir que se rompam os obstáculos que limitam a progressão individual e coletivo. Por

outro lado, sua ausência é um problema, pois significa que não estão acontecendo avanços nos padrões de vida, tanto em termos absolutos (a comparação média entre gerações) quanto relativos (a possibilidade de cada um evoluir ao longo da vida).

Cumprir observar que, como destacado, a mobilidade absoluta traduz a evolução média da sociedade, o que nem sempre reflete uma melhora efetiva no padrão de vida de todos. Isto porque, em países onde predomina o crescimento não distributivo, os ganhos não são usufruídos por todos na mesma proporção e as médias mascaram a continuidade – ou ampliação – dos abismos sociais. Já a análise da mobilidade relativa ilustra melhor como os avanços estão chegando para as pessoas, permitindo-lhes usufruir de melhores oportunidades para crescimento individual. O somatório de evoluções experimentadas pelos indivíduos se traduz em ganhos para toda a sociedade, o que permite afirmar que a mobilidade relativa tende a fomentar a absoluta, mas o contrário não necessariamente se apresenta.

De toda forma, o desenvolvimento de uma sociedade está diretamente relacionado à presença de graus razoáveis de mobilidade intergeracional, especialmente a relativa, mas também a absoluta. Onde elas não existem, ou são muito reduzidas, a coesão social tende a se desintegrar, pois cria-se um ambiente de permanente disputa por bens escassos no qual levam vantagem os grupos já tradicionalmente dominantes. As consequências são a ampliação dos abismos sociais, da diferenciação e da marginalização (Narayan, 2018, p. 54). E a sensação de injustiça, de estar sendo excluído, impulsiona conflitos e alimenta a polarização.

Mais ainda. A baixa mobilidade intergeracional, seja absoluta ou relativa, limita severamente o crescimento econômico e amplia a desigualdade social. Isto porque, onde há altos graus de desigualdade, a capacidade dos pais investirem em seus filhos é limitada, aumentando a dependência de uma ação estatal, por meio de políticas públicas inclusivas que nem sempre se fazem presentes, ao menos na dimensão necessária. Ambientes de grande diferenciação social convivem, ainda, com profundos desequilíbrios na distribuição do poder, restringindo às elites dominantes a ação política e o acesso aos espaços decisórios. Conseqüentemente, as oportunidades não são distribuídas equitativamente, o que gera um ciclo vicioso, no qual baixa mobilidade e desigualdade se retroalimentam (Narayan, 2018, p. 22).

Por outro lado, o oposto também se verifica: ambientes onde a mobilidade é ampla tendem a viver ciclos virtuosos de crescimento econômico sustentável com redução da desigualdade. Isto acontece especialmente quando os ganhos oriundos do crescimento econômico são distribuídos de forma equilibrada entre os diferentes estratos sociais, sendo o principal caminho para isto o incremento de gastos públicos voltados ao financiamento de políticas que permitam incrementar as oportunidades, com ênfase para os grupos mais vulneráveis.

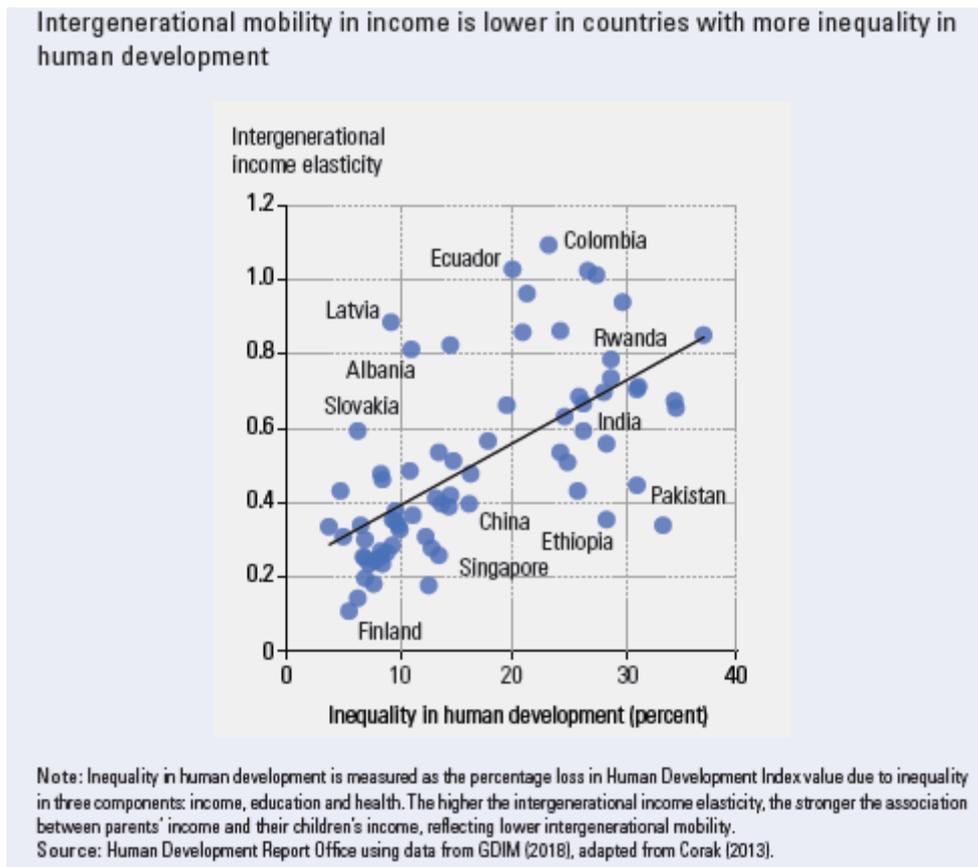
Considerando a tendência dos grupos hegemônicos de buscarem a manutenção do seu status, não raro por meio do incremento dos mecanismos de exclusão, é fato que a melhor forma de romper o ciclo vicioso da desigualdade é pela ação estatal, a quem cabe naturalmente intermediar as relações entre incluídos e *outsiders*. Ou, nas palavras dos autores sob análise:

(...) o ciclo virtuoso entre mobilidade e crescimento provavelmente será mais forte se os recursos gerados pelo maior crescimento forem usados para financiar gastos públicos mais progressivos que expandam oportunidades e ajudam a nivelar o campo de jogo entre os incluídos e os excluídos. (Narayan, 2018, p. 22 – tradução livre)<sup>7</sup>

A relação entre desigualdade e mobilidade intergeracional é conhecida e estudada, tendo dado origem à chamada *Great Gatsby Curve*. Este modelo teórico demonstra que, quanto maior a desigualdade em termos não apenas de renda, mas especialmente de desenvolvimento humano, mais baixa a mobilidade intergeracional – e vice-versa (Conceição, 2019, p. 11). O gráfico a seguir, extraído do Human Development Report 2019, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês), ilustra esta relação (Gráfico 1 – *Great Gatsby Curve*):

---

<sup>7</sup> “(...) the virtuous cycle between mobility and growth is likely to be stronger if the resources generated by higher growth are used to finance more progressive public spending that expands opportunities and helps level playing field between the haves and have-nots.”



A linha vertical mostra o nível de desequilíbrio na distribuição de renda e a horizontal traduz o percentual de desigualdade quanto a indicadores de desenvolvimento humano (no caso, foram considerados renda, educação e saúde). Quanto mais próximo do zero, maior o índice de desenvolvimento humano, o que se dá de forma convergente com baixos níveis de desigualdade de renda. Nota-se que na base do gráfico se situam os países com melhores indicadores sociais e maior grau de mobilidade intergeracional, ao passo que no extremo oposto se situam aqueles já conhecidos pela pobreza generalizada associada a alto grau de desigualdade e conflitos sociais. Como salientado, os dados hoje existentes são suficientemente fartos para demonstrar a relação indissociável existente entre desigualdade, desenvolvimento humano e mobilidade intergeracional.

### 3. Diferenciação Social e Conflito: o processo de marginalização

Se, de um lado, um ambiente de alta mobilidade intergeracional tende a reduzir a desigualdade, num ciclo virtuoso que se retroalimenta (desde que mantidos os devidos estímulos), de outro, realidades de grande desigualdade social limitam severamente a mobilidade, o que gera desequilíbrios ainda maiores entre ricos e pobres, incluídos e *outsiders*, em um ciclo vicioso que precisa ser quebrado. Estes mesmos estudos destacam a relação intrínseca existente entre desigualdade e conflito social, identificando a mobilidade intergeracional como elemento de conexão entre estes dois fatores.

Isto se dá na medida em que a ausência de perspectivas de evolução na qualidade de vida – mais do que a desigualdade em si – tende a causar conflitos e desagregação social (Narayan, 2018, p. 56-57). Aqui a ênfase é conferida à mobilidade relativa, pois o que mais machuca é a percepção individual de injustiça, de estar ficando para trás: “A falta de mobilidade relativa e a alta desigualdade de oportunidades podem corroer as percepções de uma população sobre justiça e confiança em sua sociedade.”<sup>8</sup> (Narayan, 2018, p. 62 – tradução livre)

Como referido no estudo aqui comentado, diversas outras pesquisas já identificaram a relação direta entre alta desigualdade e baixa mobilidade intergeracional e a retroalimentação existente entre elas. Análises demonstram que o sentimento quanto à existência de justiça social é a pedra fundamental para que haja coesão e solidariedade entre as pessoas. Do contrário, o ciclo vicioso alimentado por uma baixa percepção de mobilidade, aliada à ausência de aspirações pessoais, leva as pessoas a se excluírem do processo sócio econômico, o que incrementa a marginalização e o conflito (Narayan, 2018, p. 23).

O sentimento de exclusão, de não ser uma parte relevante da coletividade, empurra os indivíduos para as margens da sociedade. Quem vive em países com baixo grau de mobilidade tende a crer que seu lugar na estrutura social é imutável, determinada por fatores tão fortes e distantes de sua capacidade de ação que nada os poderia alterar. Algumas se conformam com uma posição que muitas vezes é enunciada como natural, parte de uma tradição real ou construída. Outras se revoltam e reagem, ora por vias institucionais, ora de

---

<sup>8</sup> “Lack of relative mobility and high inequality of opportunity can erode the perceptions of a population about fairness and trust in their society.”

maneira violenta. Em qualquer dos casos, a coesão social se perde e o conflito passa a ser o parâmetro de convivência (Narayan, 2018, p. 62). Tony Judt (2011, p. 30) sintetiza este processo com aguda precisão:

O impacto das diferenças materiais exige algum tempo para se manifestar, mas aos poucos a competição por status e bens aumenta; as pessoas desenvolvem uma sensação de superioridade (ou inferioridade) baseada em seu patrimônio; cresce o preconceito contra os que ocupam os patamares inferiores da pirâmide social; o crime se agrava e as patologias ligadas à desigualdade social se destacam ainda mais. O legado da acumulação desregulada da riqueza sem dúvida é amargo.

O estudo que Norbert Elias e John Scotson fizeram nos anos 1960 ajuda a compreender este processo de diferenciação excludente, presente em tantos países. Os autores construíram as categorias *estabelecidos* (*established*) e *outsiders* a partir da análise das relações sociais vividas em um pequeno povoado, microcosmo que ilustra uma realidade que se reproduz de forma sistemática. Com base em suas observações, sustentam haver uma constante universal, segundo a qual grupos estabelecidos, na busca por manter sua posição e privilégios, se valem de ampla sorte de estratégias para excluir aqueles por algum motivo reputados indesejáveis. (Elias e Scotson, 2000, p. 20) É uma lógica na qual alguns – os *estabelecidos* – se colocam como superiores em relação a outros – os *outsiders*. Todos, em tese, constituem o mesmo universo de pessoas sujeito ao Estado, mas os primeiros protagonizam a relação com o ente público, dominando-o e colocando-o a seu serviço. Inclusive, se for necessário, para assegurar a exclusão dos segundos.

Os motivos da diferenciação excludente podem ser pautados em causas variadas: pobreza; origem social; diferenças étnicas, culturais ou religiosas; opções sexuais ou ideológicas. Por vezes não apresentam qualquer fundamento minimamente racional, sendo apenas uma rejeição sistemática a grupos novos. Fato é que a condição de estabelecidos confere às pessoas a consciência de pertencer a um grupo superior, cujo status lhes permite desprezar outros. Como explicam os autores (Elias e Scotson, 2000, p. 23), “Um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. Enquanto isso acontece, o estigma da desonra coletiva imputado aos outsiders pode fazer-se prevalecer.”

Segundo as teorias do contrato social, o Estado nasce como um ato de vontade livre e racional da sociedade, que o constitui a fim de que sirva a seus interesses, sejam eles segurança, liberdade, progresso econômico ou outros que venham a ser eleitos. Tal concepção, amplamente difundida e usada para justificar a existência e a autoridade estatais, defende que o agente ativo deste processo é a sociedade, o que justifica que se pergunte quem a forma e, por conseguinte, a quem o Estado deve atender. Em um mundo ideal, o Estado zela pelo bem de todos que vivam sob seu controle. A realidade, contudo, aponta em uma direção um tanto diversa, permitindo que se afirme que, em verdade, aquele existe para assegurar o bem dos estabelecidos – os que verdadeiramente compõem a sociedade civil – devendo agir para protegê-la contra os grupos marginais – os *outsiders*.

O Estado se apresenta, portanto, como um agente a serviço de alguns dos quais recebe a tarefa de afastar tudo e todos que sejam considerados como ameaças. Todo aparato de violência estatal deve ser direcionado a manter os indesejáveis à margem e, para isto, o Direito – em especial o Penal – cumpre papel essencial ao reforçar a estigmatização e conferir um manto de legitimidade à exclusão sistemática. Segundo as observações de Elias e Scotson (2000, p. 27), “A anomia talvez seja a censura mais frequente a lhes ser feita; repetidamente, constata-se que *outsiders* são vistos pelo grupo estabelecido como indignos de confiança, indisciplinados e desordeiros.”

Quando as forças policiais se sentem autorizadas a agir com extrema violência em operações realizadas em regiões pobres, por exemplo, isso expressa claramente o modelo teórico aqui desenhado. Quando a população elege governantes que defendem a execução de qualquer pessoa que represente uma ameaça, endossa esta tese. Quando discursos que antagonizam *cidadãos de bem* e *marginais* se tornam constantes e são acolhidos sem maiores críticas, fica claro que a diferenciação social excludente é algo marcante e presente no dia a dia das sociedades. Os exemplos foram dados no contexto da segurança pública, mas poderiam ser transportados para vários outros segmentos, como a população negra ou a indígena, o movimento gay ou o feminista, menores de rua ou trabalhadores sem terra, além de pobres em geral. Todos, em algum grau, *outsiders*, pessoas deixadas sistematicamente para trás, a quem não são permitidas as mesmas oportunidades e, não raro, a quem é imputada a responsabilidade pelo insucesso dos demais.

#### 4. Ascensão de Discursos Populistas e Autoritários: a cultura do inimigo

A distribuição desigual de oportunidades perpetua a desigualdade, alimenta antagonismos e disputas e estimula a busca por culpados: alguém tem que ser responsabilizado pelo fracasso de todos. A polarização que se instala constitui ambiente propício à ascensão de discursos populistas que oferecem soluções imediatas e, em regra, antidemocráticas para os problemas vigentes. Coloca-se em marcha uma disputa para ver quem consegue controlar o Estado e impor suas vontades sobre os demais.

Como visto linhas acima, boa parte do mundo está inserida em um contexto de baixo crescimento econômico associado ao constante aumento da desigualdade, em um movimento de ampliação sistemática do abismo entre ricos e pobres, incluídos e *outsiders*. A falta de mobilidade intergeracional afeta severamente a vida de muitos, aliados do crescimento e dos ganhos que os países auferiram nas últimas décadas, especialmente no contexto da globalização.

Fenômeno presente a partir dos anos 1990, a globalização veio na esteira da quebra do antagonismo que partia o mundo em dois blocos ideologicamente opostos e representou a vitória do cânone econômico liberal. Alicerçada na supressão de barreiras à livre circulação de bens, serviços e capitais, permitiu a retomada do ciclo de crescimento que havia se interrompido na década de 70. Novas tecnologias surgiram e se tornaram acessíveis à grande massa de pessoas, bens e serviços antes restritos a poucos se popularizaram, como automóveis, telefonia ou internet.

Como Amartya Sen comenta (2010b, p. 23), “Uma pobreza generalizada dominava o mundo alguns séculos atrás; havia apenas alguns raros bolsões de riqueza. Para superar essa penúria, inter-relações econômicas extensivas e tecnologia moderna foram e continuam sendo uma influência crucial.” De fato, o incremento das relações comerciais gerou riquezas em toda parte, mas nem sempre estas beneficiaram a todos na mesma medida.

Se a vida dos mais pobres melhorou, a dos ricos evoluiu ainda mais, ampliando o abismo e, por extensão, a sensação de injustiça. Nas palavras de Amartya Sen (2010b, p. 26),

“O ponto crítico não é saber se os pobres estão se tornando marginalmente mais pobres ou mais ricos. Nem se eles estariam em melhor situação se excluíssem a si próprios das interações globalizadas.” O nó górdico da globalização são as assimetrias entre países e dentro deles que, como visto anteriormente, se agudizaram tremendamente. Mark Tushnet corrobora este ponto de vista ao afirmar que as elites monopolizaram os benefícios decorrentes das relações econômicas globalizadas, ao passo que os trabalhadores se viram submetidos a uma disputa predatória (Tushnet, 2019, p. 384).

Em realidades nas quais os ganhos são distribuídos constantemente de forma desigual, onde as oportunidades não são para todos e a mobilidade intergeracional é severamente limitada, é esperado que as pessoas acabem, em algum momento, colocando em dúvida a viabilidade de se insistir em modelos político econômicos globalizadores (Sen, 2010b, p. 25). E assim se apresentam as condições para que discursos populistas, de viés nacionalista e excludente, ganhem força. Seja no mundo desenvolvido, seja em países em desenvolvimento, seja no ocidente ou no oriente, a cada dia mais lideranças se apresentam defendendo posições extremistas e autoritárias, que prometem resolver as dificuldades de alguns por meio da penalização de outros (Schwarcz, 2019, p. 226).

O populismo emerge na falha dos Estados em proporcionar ganhos simétricos para todos. O problema é mais sentido entre os trabalhadores e as classes médias, fragilizados ante a precariedade das relações contratuais e da pressão vinda de um sistema que internacionaliza o trabalho e aniquila os mecanismos tradicionais de proteção. E a resposta do Estado aos problemas sociais que se somam tem sido nenhuma ou, pior, a adoção do receituário da austeridade fiscal. Daí que o populismo contemporâneo ganha corpo em intrínseca conexão com a incapacidade dos modelos políticos tradicionais de proporcionar às pessoas oportunidades adequadas, que lhes permitam ao menos sonhar com uma vida melhor (Tushnet, 2019, p. 384).

O mundo vive em uma era de insegurança, afirma Tony Judt (2011, p. 21). Insegurança econômica, física, política, emocional. A insegurança alimenta o medo com relação às mudanças, ao declínio econômico, aos desconhecidos, aos *outsiders*, o que corrói a confiança e a interdependência sobre as quais as sociedades deveriam se apoiar. Inseridas em uma realidade de disputa permanente, as pessoas são envolvidas por discursos extremistas,

tomadas pelo ódio e imbuídas do propósito de se livrar de todos aqueles que, de alguma forma, possam personificar suas frustrações. É a *cultura do inimigo*, que fomenta o crescimento do populismo.

Existem diferentes conceitos de populismo, porém, em comum, está a tendência a dividir e antagonizar a sociedade, elegendo uma parte para ser o *povo*, em cujo nome líderes carismáticos agem com o propósito de combater algum grupo eleito como inimigo. Populistas não toleram o pluralismo, preferem considerar apenas um grupo como sendo legítimo, explica Tushnet (2019, p. 382). Busca-se, então, cindir a sociedade em dois ou mais segmentos homogêneos e antagônicos, de modo que possam assumir papéis facilmente identificáveis. Neste aspecto, o autoritarismo contemporâneo, nota Lilia Schwarcz, não difere muito das experiências vividas em outros tempos e seguem apostando na lógica da polaridade, *eles e nós*. Ou, nas palavras da autora, “(...) do ‘eles contra nós’ e do ‘nós contra eles’.” (2019, p. 211-212)

Feita a partição, o passo seguinte é definir quem será dominante e assumirá a tarefa de protagonizar uma luta contra os demais, apresentados como agentes perniciosos que devem ser *convertidos*, anulados ou eliminados (Tushnet, 2019, p. 388). Trabalha-se com códigos binários na busca por antagonizar *os bons*, incluídos, e cada um dos vários *outsiders*, em uma lógica “(...) de ódios e afetos que contamina não só a compreensão e a avaliação das instituições públicas mas também o dia a dia das relações pessoais.” (Schwarcz, 2019, p. 212)

É um modelo de funcionamento do espaço político que aposta na divisão e explora os preconceitos arraigados na sociedade, amplificando a intolerância, e se ampara na promessa de respostas imediatas para toda sorte de problemas (Schwarcz, 2019, p. 214). Usualmente, o grupo que se vê como hegemônico é engrossado pelas camadas intermediárias, particularmente incomodadas com a perda de status econômico sofrida no contexto atual de crescimento excludente e encantadas com promessas de algo novo, que rompa com as estruturas tradicionais de poder. É o que Philip Seargeant sintetiza ao afirmar (2020 – tradução livre): “Um dos refrões favoritos dos populistas é que o sistema político estabelecido está quebrado e precisa ser radicalmente remodelado.”<sup>9</sup> Naturalmente, apenas estes líderes são capazes de derrubar as vigas apodrecidas que mantêm em pé antigos

---

<sup>9</sup> “One of the favourite refrains from populists is that the established political system is broken and needs to be radically reshaped.”

edifícios, mesmo que seja para, ao final, deixar tudo como estava, ao menos para os dominadores de sempre...

Na busca por responsáveis para os insucessos do presente, tem sido comum reescrever a história a fim de justificar fatos e condutas segregacionistas, explica Philip Seargeant (2020) em estudo no qual aborda a intensidade deste processo especialmente entre os defensores do Brexit e no Presidente norte-americano, Donald Trump. Daí que, embora com algumas variações, normalmente os escolhidos para figurar como inimigos são os segmentos historicamente vulneráveis, com relação aos quais usualmente já existe uma narrativa de diferenciação excludente disseminada, a espera de ser ativada. Aí entram pobres, negros, mulheres, gays, sem terra, estrangeiros, praticantes de determinadas religiões. Enfim, a lista é tão grande quanto a capacidade humana de criar justificativas para a segregação.

Mark Tushnet (2019, p. 387) percebe que, principalmente os regimes populistas identificados com propostas liberais, tendem a defender um conceito próprio de identidade nacional que objetiva limitar direitos concedidos aos não incluídos, acentuando a diferenciação. São frequentes as afirmações quanto a excessos do sistema de proteção social, que seriam a causa de desequilíbrios orçamentários, drenos incontrolláveis de dinheiro público e verdadeiros desestímulos à competição. Em suma, a causa da pobreza e da desigualdade seriam, paradoxalmente, os mecanismos de combate a elas. O objetivo final é recortar a rede de proteção social, retirando dela principalmente aqueles que não sejam verdadeiramente parte do *povo*.

Neste contexto, entra em cena com força o resgate de antigos nacionalismos o que, em um contexto anti-globalização, ajuda a ampliar os alvos, buscando inimigos também no plano internacional (Tushnet, 2019, p. 388). O caso do Brexit, movimento que levou a Grã-Bretanha a se retirar a União Europeia, é emblemático, mostrando a força que o medo de um inimigo externo pode exercer, a ponto de levar a população a rejeitar o processo histórico de integração europeia, o qual, no passado, foi capitaneado por aquele país.

Assim é que, além da forma de agir, deve se olhar para o conteúdo dos discursos para identificar regimes populistas, pois o nacionalismo, seja associado ao liberalismo ou a algum tipo de socialismo, é elemento constante (Tushnet, 2019, p. 382). O nacionalismo anti-globalização que se estabelece nos anos presentes, contudo, é frágil e incapaz de gerar coesão

e solidariedade social. Como Bresser-Pereira sustenta (2017, p. 146): “(...) o nacionalismo oficial é fraco, hesitante, subordinado ao liberalismo econômico triunfante e global, que é hegemônico nas elites econômicas.” É o que se vê, por exemplo, no movimento que levou ao Brexit ou ao isolamento dos EUA com relação aos compromissos ambientais internacionais, ambas medidas apresentadas ao grande público como soluções para as crises internas, mas que certamente pouco ou nada contribuem para produzir ganhos sociais difusos.<sup>10</sup>

E os inimigos, internos ou externos, seguem sendo perseguidos como fantasmas que aterrorizam os cidadãos de bem e os privam de oportunidades para alcançar uma vida melhor. Não importa se esta virá às custas dos outros.

## 5. O Desafio de Restabelecer a Coesão Social

Seja por uma questão ética, que reconhece a necessidade de todos poderem usufruir das mesmas oportunidades para evolução pessoal, seja por pragmatismo econômico, já que o crescimento sustentável e de longa duração só é possível em ambientes onde todos avançam juntos, é essencial restaurar a coesão social. Apostar em ódios desagregadores mergulha as sociedades em uma espiral de conflitos, da qual é difícil sair, e amplia ainda mais a desigualdade, em um ciclo de retroalimentação pernicioso. Afinal, o que se pretende fazer com os que estão sendo deixados para trás? Eliminá-los fisicamente? Ou já se estaria cogitando algo como internação em campos de concentração?

Olhando para a perspectiva econômica, norte desta pesquisa, existem dados suficientes que sustentam ser a coesão social componente essencial ao crescimento

---

<sup>10</sup> Por outro lado, importante destacar, em linha com a teoria de Mark Tushnet (2019, p. 383), que nem sempre o populismo se associa ao autoritarismo e, em alguns casos, mira a inclusão. Governar priorizando um grupo nem sempre é um problema, se o foco for a quebra de um modelo pautado na exclusão em busca por integrar segmentos sociais historicamente inferiorizados, transformando sujeitos em cidadãos. É o que Tushnet chama de *populismo transformativo*: “Movimentos políticos que os observadores chamam de populistas no Equador e na Bolívia buscaram e alcançaram o que os teóricos clássicos do liberalismo (...) chamaram de transformação de sujeitos em cidadãos. (...) Os movimentos populistas tinham o objetivo simples, mas profundo de passar da exclusão para algum grau de inclusão (...)” (tradução livre) “Political movements that observers call populist in Ecuador and Bolivia sought and achieved what classical theorists of liberalism (...) called the transformation of subjects into citizens. (...) Populist movements had the simple but profound goal of moving from exclusion to some degree of inclusion (...)”

sustentável e inclusivo. Como defende Christine Lagarde (2018), antagonizar grupos incrementa as perdas de todos, já que a redução da desigualdade intergeracional só é possível quando há crescimento de longo prazo, o qual, por sua vez, depende da existência de vínculos de confiança dentro da sociedade. É preciso enfrentar os aspectos estruturais da desigualdade e quebrar as barreiras que perpetuam a exclusão: “A equalização de oportunidades deve ser uma prioridade para as economias que buscam reduzir a desigualdade de renda a longo prazo, um objetivo emergente entre governos em todo o mundo.”<sup>11</sup> (Narayan, 2018, p. 58 – tradução livre)

Vários são os caminhos a serem seguidos na busca por superar esta realidade de conflito e desagregação e, em algum grau, todos se complementam. Uma alternativa é a concepção de melhores sistemas tributários, que apostem fortemente na progressividade e olhem com atenção para a taxaço do consumo, a qual onera especialmente os mais pobres, e dos ganhos aferidos pelos estratos mais ricos da sociedade. A tributação pode e deve ter um papel redistributivo. Da mesma forma como a arrecadação, o gasto público precisa ser equalizado de forma a priorizar os segmentos mais vulneráveis, contemplando políticas de igualdade de gênero ou de valorização dos jovens, por exemplo (Georgieva, 2020).

Neste sentido, o incremento dos investimentos sociais se mostra fundamental para o sucesso de qualquer estratégia de combate à desigualdade. As pessoas precisam ser amparadas em momentos de maior necessidade, como desemprego, doença ou velhice. Políticas ativas voltadas ao mercado de trabalho permitem melhorar a qualificação dos trabalhadores, reduzir o tempo de inatividade e garantir empregos de melhor qualidade, caminho para incrementar a renda. Sistemas de saúde pública cumprem papel essencial na garantia de melhor qualidade de vida para todos. Enfim, uma rede de proteção social efetiva é elemento indispensável na luta contra a desigualdade e todos os males que dela decorrem (Georgieva, 2020).

Um aspecto, contudo, se destaca e assume papel central neste processo: a educação. A formação educacional é a principal via para que as oportunidades sejam disseminadas por parcelas cada vez maiores da população. Há que se reconhecer os limites existentes à capacidade dos pais de investir na formação de seus filhos e o peso que uma formação

---

<sup>11</sup> “Equalizing opportunities should be a priority for economies seeking to reduce income inequality in the long term, an emerging aim among governments across the world.”

educacional precária representa quanto às chances de evolução ao longo da vida das novas gerações (Narayan, 2018, p. 58). É um ciclo que cabe fundamentalmente ao Estado romper, pela via da educação pública de qualidade.

Há que se eleger por prioridade um salto qualitativo na formação dos jovens que lhes permita participar da revolução tecnológica em curso e ter acesso a empregos de melhor qualidade e maior capacidade de empreender. Pessoas bem educadas conseguem explorar em maior grau suas capacidades e, assim, usufruir das oportunidades de crescimento individual, resgatando a mobilidade intergeracional relativa, motor para o desenvolvimento humano e econômico.

De outro lado, a busca por um modelo de crescimento econômico inclusivo, no qual os ganhos sejam coletivizados, deve constituir a matriz macroeconômica dos países, pois este é o melhor caminho para incrementar a mobilidade social e alcançar um desenvolvimento sustentável. E mais uma vez o investimento público assume papel central. São diversas as teorias econômicas que evidenciam a relação direta existente entre as políticas que fomentam a mobilidade intergeracional e o incremento dos indicadores econômicos (Narayan, 2018, p. 60).

Percebe-se, assim, que o esvaziamento sistemático da capacidade de ação estatal, defendido há algumas décadas pelas correntes liberais, é um erro, pois retira de cena o principal ator responsável por equilibrar as relações sociais. O Estado deve ser compreendido como um ente que pertence a todos e que é responsável pelo bem estar de todos, não apenas de alguns. Logo, fundamental que o espaço político seja reapropriado, o que mais uma vez realça a importância de um salto educacional.

Afinal, não se pode esquecer, é por meio da educação que se formam cidadãos conscientes de seu papel e da importância que todos, e cada um, possuem na formação e funcionamento de uma sociedade. A cidadania é componente essencial para o agir político, aqui compreendido como a ação coletiva orientada à busca por um bem comum. Onde ela não está presente de forma disseminada, abre-se espaço para que o Estado seja apreendido por segmentos hegemônicos, com o que se perde o sentido de espaço coletivo e se mergulha, uma vez mais, no ciclo de exclusão e conflito.

O papel do Estado não pode ser o de fomentar a desagregação e o ódio. As escolhas, porém, estão nas mãos das próprias pessoas que decidem para onde o Estado deve rumar. É tempo de abrir os olhos para a realidade que se apresenta e compreender que pobreza, desigualdade, escassez de oportunidades, baixa mobilidade intergeracional, exclusão e ódio se retroalimentam. O ciclo precisa ser quebrado e a decisão por fazê-lo está nas mãos de cada um.

## Referências

AIYAR, Shekhar; EBEKE, Christian. 2019. *Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth*. IMF Working Paper. Disponível em < <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/02/15/Inequality-of-Opportunity-Inequality-of-Income-and-Economic-Growth-46566> > Acesso em 18 nov. 2019.

BARR, Nicholas. 2018. Shifting Tides. Dramatic social changes mean the welfare state is more necessary than ever. *Finance & Development*. International Monetary Fund, Washington, DC. Disponível em < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/fd1218.pdf> >

BOBBIO, Norberto. 1998. Sociedade Civil. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: UnB.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2017. Depois do capitalismo financeiro-rentista, mudança estrutural à vista? *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. Vol. 36.

BYANYIMA, Winnie. 2019. *La verdad impactante sobre la desigualdad hoy*. World Economic Forum Annual Meeting. 22. Disponível em < <https://es.weforum.org/agenda/2019/01/la-verdad-impactante-sobre-la-desigualdad-hoy/> > Acesso em 26 jan. 2019.

CHEN, Tingyun et ali (Org.). 2018. *Inequality and Poverty Across Generations in the European Union*. International Monetary Fund. Disponível em < <http://imf.org> > Acesso em 28 jan. 2019.

CONCEIÇÃO, Pedro (org.). 2019. *Human Development Report 2019*. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21<sup>st</sup> century. United Nations Development Programme. New York: UNPD. Disponível em < [report.hdr.unpd.org](http://report.hdr.unpd.org) > Acesso em 29 nov. 2019.

CURTO, Diogo Ramada; DOMINGOS, Nuno; JERÓNIMO, Miguel Bandeira. 2012. A Grande Transformação, de Karl Polanyi: questões de interpretação. in POLANYI, Karl. *A grande Transformação*. As origens políticas e econômicas do nosso tempo. Lisboa: Edições 70.

DOWBOR, Ladislau. 2013. *Democracia Econômica*. Alternativas de gestão social. 2. ed. Petrópolis: Vozes.

DOWBOR, Ladislau. 2020. *Eis os economistas rebeldes*. Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em < <http://ihu.unisinos.br> > Acesso em 8 jan. 2020.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. 2000. *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar.

GEORGIEVA, Kristalina. 2020. Reduzir a desigualdade para gerar oportunidades. *IMF Blog Dialogo a Fondo*. Disponível em < <https://blog-dialogoafondo.imf.org/> > Acesso em 08 fev. 2020.

IMF. 2018. Cinco cosas que debe saber sobre la desigualdad. *IMF Blog Dialogo a Fondo*. Disponível em < <https://blog-dialogoafondo.imf.org/> > Acesso em 25 set. 2018.

JUDT, Tony. 2011. *O Mal Ronda a Terra. Um tratado sobre as insatisfações do presente*. Trad. Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. 2018. O Welfare State Resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. *Ciência & Saúde Coletiva*. Vol. 23, n. 7. p. 2095-2106. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000702095&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232018000702095&script=sci_abstract&tlng=pt) >

LAGARDE, Christine. 2018. Un sueño postergado: la desigualdad y la pobreza intergeneracional en Europa. *IMF Blog Dialogo a Fondo*. Disponível em < <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8627> > Acesso em 03 mar. 2018.

MOTA, Paulo. 2017. *Austeridade Expansionista*. Como matar uma ideia zombie? Coimbra: Almedina.

NARAYAN, Ambar *et al.* 2018. *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*. World Bank Group. Disponível em < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28428/9781464812101.pdf> > Acesso em 22 jan. 2020.

OXFAM. 2018. *Uma Economia para os 99%*. Chegou a hora de promovermos uma economia humana que beneficie a todos, não apenas a uns poucos privilegiados. Disponível em < <http://www.oxfam.org.br> > Acesso em 25 mar. 2018.

PARDO, José Esteve. 2013. *La Nueva Relación entre Estado y Sociedad*. Aproximación al trasfondo de la crisis. Madrid: Marcial Pons.

SANTIAGO, Marcus Firmino. 2015. Estado de Bem Estar Social: da formação à sua mais recente crise. *in* MORAES, José Luís Bolzan; SOUZA, Leonardo da Rocha de; SALGADO, Karine. *Teoria e Filosofia do Estado. XXIV Congresso Nacional do CONPEDI – Belo Horizonte/MG*. Florianópolis: CONPEDI.

SANTIAGO, Marcus Firmino; GUIMARÃES, Tâmara Matias; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. 2019. Estado, Sociedade e Mercantilização da Vida: Uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum. *Revista dos Tribunais*, Vol. 999.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. 2019 *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZ, Gilson. 2012. Conferência de Bretton Woods (1944). *in* MAGNOLI, Demétrio (org.) *História da Paz*. Os tratados que desenharam o planeta. São Paulo: Contexto.

SEARGEANT, Philip. 2020. Populist politicians on both sides of the Atlantic are plundering history for persuasive purposes. *London School of Economics – LSE Blog*. Disponível em < [blogs.lse.ac.uk/usappblog](https://blogs.lse.ac.uk/usappblog) > Acesso em 05 fev. 2020.

SEN, Amartya. 2010a. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya. 2010b. Temas-chave do Século XXI. *in* SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As Pessoas em Primeiro Lugar*. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras.

SHAFIK, Nemat. 2018. A New Social Contract. Overcoming fears of technology and globalization means rethinking the rights and obligations of citizenship. *Finance & Development*. International Monetary Fund, Washington, DC. Disponível em < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/fd1218.pdf> >

TUSHNET, Mark. 2019. Varieties of Populism. *German Law Journal*. n. 20, p. 382-389. Disponível em < <https://doi.org/10.1017/glj.2019.27> > Acesso em 15 out. 2019.

Submetido em 31.03.2020

Aceito em 10.08.2021