

Elisa P. Reis*

1 - Introdução

Pobreza e desigualdade são temas tradicionais das ciências sociais, embora no Brasil os economistas pareçam às vezes mais preocupados com essa questão do que os sociólogos, antropólogos ou cientistas políticos. Poder-se-ia buscar justificar isso argumentando que a economia está mais próxima às questões de formulação de políticas sociais, uma vez que estas envolvem opções quanto à aplicação de recursos escassos. Contudo, não é fácil explicar por que a pobreza e a desigualdade são relativamente negligenciadas nas outras ciências sociais, já que — além da indiscutível dimensão ética — colocam questões teóricas tão centrais em nossas disciplinas.

Como não se perguntar, por exemplo, sobre os fundamentos da solidariedade social em sociedades que exibem níveis de desigualdades tão acentuados como a brasileira? A pergunta clássica da sociologia, “o que torna possível a sociedade?”, é inevitável quando se observa que as experiências de vida de diferentes setores da população são tão discrepantes e muitas vezes incomensuráveis. O que é que preserva o *status quo*? Como e por que uma dada ordenação social se torna aceitável ou legítima? Parece bastante claro que a capacidade de empatia decresce significativamente à medida que nos diferenciamos socialmente do outro. Isso explica, embora não justifique moralmente, por que as tragédias e vicissitudes que abalam a classe média repercutem muito mais na mídia que aquelas que vitimam as classes baixas. Se há baixa capacidade de empatia entre setores muito díspares da sociedade, como se resolve a questão da cooperação?

É preciso reconhecer que grupos desprivilegiados têm, sim, sido objeto de muita atenção nas ciências sociais brasileiras. Entretanto, meu argumento aqui

* Do IFCS/UFRJ.

é que, salvo notáveis exceções, tem faltado maior empenho nos estudos de caráter mais sistemático entre os cientistas sociais. Tem sido também negligenciada a análise da formulação e implementação de políticas sociais, assim como a análise de como grupos e setores particulares vivenciam e interpretam a pobreza e a desigualdade.

No que diz respeito a esse último tipo de preocupação, é verdade que os muitos estudos de caso disponíveis entre nós sobre estratégias de sobrevivência visam, em última instância, lançar luz sobre a questão da pobreza. Contudo, seja por limitações inerentes aos estudos de caso, seja pela desconsideração, deliberada ou não, da teoria, não se constata grande acúmulo de conhecimento sobre aspectos cruciais da problemática em questão. Curiosamente, a própria disposição de interferir na realidade torna muitas vezes a análise mais restrita e menos eficiente. Isto é, a identificação afetiva com a questão se confunde com a relevância do conhecimento gerado. No que diz respeito à desigualdade, são ainda mais escassas as análises disponíveis fora do âmbito da economia. Com a notável exceção de alguns poucos estudos sobre estratificação, falta-nos um programa de pesquisa mais amplo que lance luz sobre a dinâmica das estruturas de desigualdade.

Mais surpreendente ainda, não existem entre nós estudos sistemáticos sobre como os não-pobres e particularmente as elites percebem a pobreza e a desigualdade. Mesmo nos países mais prósperos essa questão é pouquíssimo estudada. Além de alguns estudos clássicos, mas escassos, para o caso da Inglaterra [Himmelfarb (1991)], contamos com a pesquisa de Verba e Orren (1985) sobre os Estados Unidos e, como desdobramento dela, com a análise comparada de Verba *et alii* (1987) acerca da visão das elites dos Estados Unidos, Suécia e Japão sobre o problema.

A questão da visão das elites não pode ser subestimada, pois o papel delas na formulação e implementação de políticas sociais é inquestionável. A menos que — por questões interesseiras ou altruístas — elas percebam uma política como necessária ou desejável, esta não terá chance de ser implementada. Muitos tendem a negar essa centralidade das elites em nome de princípios morais e preferências afetivas. Entretanto, reconhecer que elites ocupam posições estratégicas em processos decisórios e que detêm poder de fato não implica a defesa delas [Etzioni-Halevy (1983)].

Reconhecer a importância das elites também não significa negar a importância dos demais atores sociais. O comportamento das elites é, em grande parte, reativo às pressões e ações vindas de baixo. Como quer que seja, a maneira como as elites reagem, suas ações e inações são aspectos centrais quando se quer entender a dinâmica das desigualdades e/ou identificar maneiras de combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

Em estudo clássico sobre a emergência de políticas nacionais de bem-estar social na Europa, De Swaan (1988) viu a percepção das elites sobre os problemas

sociais como uma dimensão explicativa central. Na sua perspectiva, somente quando as elites viram vantagens na coletivização de soluções a problemas sociais é que o poder público tornou-se o agente natural na provisão de “bens de cidadania” como educação, saúde e previdência.

O que o estudo citado revela é que, enquanto os membros das elites acreditavam que podiam proteger-se individualmente das calamidades e incertezas, nenhum incentivo existiu para a coletivização de soluções. Quando, porém, identificaram situações em que a proteção individual era ineficiente, como no caso do cólera, descobriram as vantagens ou a necessidade de soluções coletivas. Inicialmente, eles próprios ensaiaram medidas de saneamento e prevenção de doenças. Contudo, diante do problema crônico de “aproveitadores” individuais do esforço coletivo, as elites européias viram no Estado nacional o agente coletivo adequado para assegurar a colaboração compulsória dos indivíduos (via tributação) e a própria provisão dos serviços sociais.

O estudo histórico de De Swaan e a observação impressionista que as elites do Terceiro Mundo têm uma percepção da pobreza diferente daquela das elites européias à época da implantação das políticas nacionais de *welfare* inspiraram o projeto de pesquisa comparada que desenvolvo no momento com três colegas europeus. A pesquisa está em fase avançada no Brasil, na Índia, em Bangladesh e na África do Sul, e é possível que outros dois ou três países em breve venham a ser incorporados ao estudo.

No caso do Brasil, eu mesma já tinha realizado uma pesquisa sobre o tema que acabou funcionando como uma espécie de estudo exploratório para a condução do projeto comparado. Nessa primeira pesquisa, analisei por meio de um *survey* a cultura política de quatro amplos setores da elite brasileira: políticos, burocratas, líderes empresariais e líderes sindicais.¹ Trabalhando com uma amostra aleatória de 320 casos, examinei uma série de questões sobre atitudes e valores políticos básicos diretamente referidos a questões de justiça e igualdade.

No estudo comparado que desenvolvemos agora, optamos por uma análise baseada em entrevistas abertas com um número muito menor de pessoas em cada um dos países envolvidos. Por outro lado, os setores de elite considerados foram ampliados para incluir, além dos quatro já referidos, as elites militares, religiosas, intelectuais e outras. Enquanto, na primeira pesquisa, restrita à elite brasileira, a amostra do *survey* teve escopo nacional, no estudo internacional comparado preocupamo-nos também em buscar eventuais diferenças entre elites regionais. Assim, no caso do Brasil, selecionamos para fins de pesquisa os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Ceará.

Em cada um desses estados realizamos entre 15 e 20 entrevistas. Tanto no *survey* como no estudo qualitativo a seleção dos representantes da elite atendeu

1 O *survey* em questão foi desenvolvido como parte do projeto “Elites estratégicas e consolidação democrática”, desenvolvido por um grupo de pesquisadores no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) no período 1993-1995.

a um critério institucional. Isto é, selecionamos indivíduos que ocupavam determinadas posições dentro de instituições previamente definidas. Embora seja inevitável uma forte dose de subjetivismo no discurso de indivíduos, a opção por posições institucionais e pela comparação internacional cumpre o papel de relativizar as idiosincrasias dos discursos individuais.

Uma terceira fonte de informação utilizada para identificar a visão das elites sobre pobreza e desigualdade foram as matérias assinadas sobre tais questões publicadas em jornais de grande circulação. No caso do Brasil, minha equipe trabalhou com uma ampla amostra que incluiu dois jornais de grande circulação em cada um dos quatro estados selecionados, durante um período de cinco anos (1992/96). No caso dessa fonte de informação, interessa sobretudo identificar o tipo de argumentação ideológica invocada para justificar ou negar o *status quo*.

As entrevistas em profundidade com setores da elite brasileira estão quase concluídas. As informações provenientes das entrevistas feitas na África do Sul e em Bangladesh já estão disponíveis. Nesse estágio preliminar já é possível identificar convergências e divergências interessantes entre as elites brasileiras e entre elas e as outras elites nacionais. Entretanto, trata-se de resultados parciais, e por isso as análises que se seguem têm caráter meramente exploratório.

Na primeira parte deste artigo vou me concentrar na análise de percepções compartilhadas pela elite brasileira, utilizando para tanto as três fontes de informação de que disponho: o *survey* original, o material de imprensa e as entrevistas em profundidade. As entrevistas do *survey* foram realizadas há bastante tempo (1993/94), mas esse problema foi pelo menos parcialmente contornado com a exclusão das informações que dizem respeito à conjuntura de então. Na verdade, grande parte das questões refere-se a valores, atitudes e visões de mundo cuja estabilidade no tempo é muito maior. É também importante salientar que as entrevistas em profundidade realizadas recentemente tendem a corroborar as informações do *survey*. Passarei em seguida a uma comparação entre as elites brasileiras e aquelas de Bangladesh e da África do Sul no que diz respeito à percepção das questões relativas à pobreza e à desigualdade. Concluirei, então, com uma breve referência às possíveis implicações das visões em pauta para a formulação e implementação de políticas sociais.

2 - A visão das elites brasileiras

Tanto no *survey* como nas entrevistas em profundidade, chama a atenção, de imediato, a grande importância que a questão da pobreza e da desigualdade parece ter para nossas elites. Seja em termos absolutos, seja em termos relativos, questões dessa natureza se destacam. Assim, por exemplo, interrogados sobre quais os principais problemas do Brasil, nossos entrevistados tendem a conferir prioridade a questões sociais. Da mesma forma, quando indagadas sobre as principais ameaças à democracia no Brasil, as elites tendem a acreditar

que a agenda de problemas sociais constitui o desafio mais sério enfrentado por nossa frágil ordem democrática.

Quanto às ameaças à ordem democrática, é significativa a concentração de respostas centradas em torno do baixo nível educacional da população, da pobreza e da desigualdade. Esses aspectos aparecem recorrentemente no discurso aberto das elites e nas respostas às questões fechadas do *survey* de 1993/94, como se pode ver na Tabela 1. Esse tipo de resposta se destaca também quando perguntamos não mais sobre as principais ameaças à democracia, mas sim sobre quais são os principais problemas nacionais. Neste caso, apenas a inflação obteve maior peso que os problemas sociais, como mostra a Tabela 2. Somados, os problemas da educação e da saúde, a pobreza e a desigualdade constituíram quase 40% das respostas.

Uma vez que as elites identificam quais são, na sua visão, os principais problemas nacionais, o que elas acham que deve ser feito para combatê-los? A identificação de objetivos prioritários a médio prazo para o país pode ser vista como uma forma indireta de responder a essa pergunta. O que deveria ser feito?

Tabela 1

Principais obstáculos à democracia no Brasil segundo as elites

OBSTÁCULOS	%
Baixo nível educacional da população	24,1
Altos índices de pobreza e desigualdade social	23,4
Ausência de tradição partidária	15,8
Corporativismo de grupos e setores da sociedade	10,4
Incompetência dos governantes	6,0
Falta de organizações políticas populares	5,4
Egoísmo das elites	4,7
Clientelismo político	3,8
Concentração de poder no Executivo	3,2
Altas taxas de inflação	1,3
Empobrecimento da classe média	1,3
Recessão econômica prolongada	0,6
Ameaça de intervenção militar	0,0
Total	100,0 (n = 316)

Tabela 2

Principais problemas nacionais segundo as elites

PROBLEMAS	%
Inflação	17,5
Educação e saúde	15,9
Pobreza	14,3
Governabilidade	11,5
Distribuição de renda	8,3
Outros fatores políticos	8,3
Outros fatores econômicos	5,4
Corrupção	4,8
Recessão e desemprego	4,1
Comportamento das elites	3,5
Dependência externa	3,2
Crise moral	2,2
Outros fatores sociais	1,0
Total	100,0 (n = 314)

Como ilustra a Tabela 3, que reúne as respostas a essa questão obtidas no *survey*, a educação foi indicada como a dimensão estratégica para *policy intervention*.

Também nas entrevistas em profundidade a educação é apontada pelas elites como o caminho mais adequado para dotar os desprivilegiados de recursos. Nos diferentes setores da elite um peso muito grande é atribuído aos investimentos em educação, que aparecem como a grande panacéia. A educação é vista como um recurso a ser explorado pelo poder público tendo em vista dotar os setores mais pobres da população de condições para competir por um lugar melhor na estrutura social sem envolver uma ativa redistribuição de renda e riqueza. A expectativa normativa parece ser que o poder público invista em educação como uma alternativa a soluções de tipo soma zero.

A prioridade conferida à educação expressa a crença amplamente difundida segundo a qual a escola cria oportunidades de mobilidade social. No caso brasileiro ela parece também refletir o otimismo da era desenvolvimentista, quando se apostava na criação de novas posições estruturais, novas ocupações sociais que viriam a ser preenchidas pelas novas gerações. Estas poderiam, assim,

Tabela 3

Principais objetivos nacionais a médio prazo segundo as elites
(EM %)

OBJETIVOS	TOTAL	(1)	(2)	(3)	(4)
Melhorar os níveis educacionais	23,0	14,8	24,7	29,8	18,5
Reduzir o tamanho do estado	18,2	22,2	13,5	33,0	3,7
Erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade	17,6	25,9	19,1	9,6	19,8
Aumentar a participação popular nas decisões políticas	16,4	5,6	14,6	5,3	38,3
Preservar o regime democrático	11,3	20,4	7,9	8,5	12,3
Garantir o crescimento econômico	9,7	7,3	14,6	10,6	4,9
Integrar a economia no mercado internacional	2,2	1,9	2,2	3,2	1,2
Garantir a ordem	0,9	1,9	2,2	-	-
Integrar mais o país ao Mercosul	0,3	-	1,1	-	-
Proteger o ambiente	0,3	-	-	-	1,2
Total	99,9 (n = 318)	100,0 (n = 54)	99,9 (n = 89)	100,0 (n = 94)	99,9 (n = 81)

(1) Elites políticas.

(2) Elites burocráticas.

(3) Elites empresariais.

(4) Elites sindicais.

ascender socialmente sem, contudo, provocar a mobilidade descendente de outros setores. Em suma, as elites apostam na possibilidade de melhoria para os pobres sem custos diretos para os não-pobres.

É interessante observar também que há um consenso quase absoluto entre as elites acerca da inconveniência de políticas de discriminação positiva em favor de determinadas minorias. Assim, por exemplo, apesar de concordarem em que existe preconceito racial no Brasil, observa-se sua rejeição, também unânime, à introdução de sistemas de cotas. No discurso aberto das elites, a preferência por iniciativas universalistas se soma à condenação explícita de medidas de ação afirmativa. Exceto um ou outro caso isolado, mesmo entre as contra-elites há uma forte rejeição a políticas de discriminação positiva.

No elenco de soluções privilegiadas para equacionar o problema da desigualdade merece comentários o destaque atribuído à reforma agrária. Na Tabela 4 estão indicadas as respostas referentes às políticas que os entrevistados consideravam prioritárias para reduzir a desigualdade social. Como se vê, se excluirmos as elites empresariais, a maior proporção de respostas privilegia a reforma agrária

Tabela 4

Políticas prioritárias no combate à desigualdade segundo as elites (EM %)

INICIATIVAS	TOTAL	(1)	(2)	(3)	(4)
Promover a reforma agrária	31,1	35,3	32,6	6,8	53,8
Aumentar a eficiência dos serviços públicos	16,4	21,6	17,4	21,6	6,3
Controlar o crescimento da população	13,4	7,8	14,0	26,1	2,5
Desregulamentar a economia	10,2	5,9	4,7	26,1	1,3
Tornar a tributação da renda mais progressiva	9,5	11,8	12,8	9,1	5,0
Expandir os gastos sociais	8,5	9,8	10,5	5,7	8,8
Implementar a participação do trabalhador nos lucros	8,2	5,9	5,8	3,4	17,5
Taxar a riqueza	2,6	2,0	2,3	1,1	5,0
Total	99,9 (n = 305)	100,1 (n = 51)	100,1 (n = 86)	99,9 (n = 88)	100,2 (n = 80)

(1) Elites políticas.

(2) Elites burocráticas.

(3) Elites empresariais.

(4) Elites sindicais.

como instrumento de redistribuição. Como interpretar esse fato? A ameaça à propriedade da terra não seria mais uma dimensão crítica na imaginação das elites políticas? A julgar pela proporção de entrevistados que considera a reforma agrária medida prioritária para combater a desigualdade, pode-se dizer que a visão das elites políticas e administrativas mudou bastante nas últimas décadas.

Na verdade, a descoberta acima não chega a surpreender se avançarmos um pouco mais na análise do discurso das elites. Quanto mais óbvios os problemas sociais nas áreas mais urbanizadas, mais aqueles que se sentem afetados por tais problemas apostam na volta dos migrantes pobres e miseráveis ao campo. Por que, então, a dificuldade em promover a reforma agrária, questão que aparentemente tem a simpatia das elites? Bem, além das dificuldades práticas de implementação de uma reforma agrária, é preciso não negligenciar o poder de veto das elites econômicas.

Se é bastante consensual que a pobreza e a desigualdade constituem problemas centrais na sociedade brasileira, por que não tem havido progressos massivos na política social? Por que fracassam nossas políticas sociais? Por que elas falham em criar condições de igualdade de oportunidade? No rol de explicações que os entrevistados foram solicitados a ordenar, as explicações de tipo

fatalista, ou mesmo aquelas de natureza estrutural aparecem com muito menor frequência. Na visão das próprias elites o Estado é o grande culpado, como se vê na Tabela 5. A maior proporção de respostas refere-se ao não cumprimento das funções sociais do Estado (26%). Os empresários são, naturalmente, os que mais acham que o problema deve ser creditado ao Estado. Mas é também bastante expressiva a proporção daqueles que responsabilizam a falta de vontade política.

O padrão de respostas mais comum entre as elites sugere que elas acreditam que as coisas poderiam mudar se houvesse vontade política e se o Estado

Tabela 5

Explicações para o fracasso de políticas sociais segundo as elites (EM %)

RAZÕES	TOTAL	(1)	(2)	(3)	(4)
Mal planejamento e execução	29,3	34,6	33,7	33,7	16,0
Falta de vontade política/ baixa prioridade	18,8	19,2	19,1	14,1	23,5
Uso político e/ou pessoal dessas políticas	12,7	7,7	4,5	15,2	22,2
Corrupção	8,6	9,6	10,1	6,5	8,6
Características das elites ^a	5,4	5,8	5,6	2,2	8,6
Paternalismo e/ou natureza paliativa das políticas	5,7	7,7	5,6	6,5	3,7
Prioridade conferida pelo estado a outras áreas ^b	5,4	3,8	4,5	7,6	4,9
Escassez de recursos ^c	4,5	3,8	6,7	4,3	2,5
Falta de participação da sociedade civil	3,8	-	5,6	4,3	3,7
Problemas econômicos estruturais	2,2	5,8	1,1	1,1	2,5
Falta de participação do setor privado na execução das políticas	1,3	1,9	-	3,3	-
Outros	2,2	-	3,4	1,1	3,7
Total	99,9 (n = 314)	99,9 (n = 52)	99,9 (n = 89)	99,9 (n = 92)	99,9 (n = 81)

(1) Elites políticas.

(2) Elites burocráticas.

(3) Elites empresariais.

(4) Elites sindicais

^a Egoísmo, falta de visão, autoritarismo etc.

^b Isto é, o estado é visto como muito grande e também como demasiado envolvido diretamente em atividades econômicas, o que desviaria recursos humanos e de capital das áreas sociais.

^c Este item diz respeito não às críticas às atividades do estado, mas sim à percepção de que os recursos são escassos para levar adiante a agenda de políticas sociais.

cumprisse seu papel. Quer dizer, as elites em geral tendem, coerentemente, a uma percepção voluntarista da realidade. Tomam como pacífico que é possível mudar a realidade através da ação. Logicamente, podemos nos questionar por que motivo essa visão não tem levado a uma pressão por mais ação e planejamento mais rigoroso. Aparentemente, as indicações são no sentido de que a elite não se sente responsável pelo problema da pobreza e da desigualdade. Ela transfere claramente a responsabilidade sobre ele ao Estado. É o Estado que carece de vontade e que não planeja bem suas ações. Mesmo a elite política — no caso, os parlamentares no Congresso — e a elite burocrática — aquela que ocupa as posições superiores da burocracia pública — não se vêem como Estado. Nesse sentido, elas parecem ter uma atitude clientelística diante do Estado: este deveria buscar soluções para problemas sociais que, no limite, trazem externalidades negativas para os não-pobres.

Há nas respostas das elites um aparente paradoxo. O fato de seus membros considerarem os problemas sociais como de grande relevância pareceria identificar a existência, entre eles, de uma notável consciência social, isto é, de uma consciência da interdependência entre os diferentes setores sociais, elemento que foi crucial na emergência de soluções coletivas e públicas para o problema da pobreza na Europa e que levou, posteriormente, à consolidação do *welfare state*.

Mais ainda, conforme salientei acima, essas elites acreditam que o Estado tem uma função social que não tem sido cumprida e que isso se deve sobretudo à falta de vontade. Contudo, o que elas não vêem é que essa vontade “faltante”, essa “omissão” política, é algo que deve ser creditado a elas próprias. Nesse sentido, falta uma noção de responsabilidade social entre as elites. Aparentemente, elas não se vêem como parte de um todo, uma coletividade, nem tampouco percebem o Estado como parte da sociedade. Quando o responsabilizam pela persistência da pobreza, elas se eximem da responsabilidade coletiva.

Como explicar, então, que essas elites demonstrem grande sensibilidade aos problemas da pobreza e da desigualdade? Por que acreditariam que eles constituem problemas nacionais e ameaças à democracia? Outras respostas do *survey* sugerem com alguma clareza que a ameaça da desigualdade pesa sobretudo como uma ameaça à manutenção da ordem e da segurança pessoal. É sobretudo a problemática da segurança e da manutenção da ordem nas grandes cidades que parece assustar as elites. E embora elas critiquem o que denunciam como omissão do Estado, não parecem elas próprias comprometidas em contribuir para soluções coletivas. A forte resistência a medidas distributivistas diretas e a aposta na educação como fórmula-soma diferente de zero são uma indicação de que elas não parecem reconhecer uma efetiva interdependência social. Em outras palavras, elas não vêem o problema da pobreza como algo que afete a sociedade como um todo.

Claro que a descrença na capacidade do Estado como agente coletivo para implementar soluções sociais dificulta a formação de uma consciência social. Isso nunca impediu, porém, que as elites se mobilizassem junto a esse mesmo

Estado para fazer valer seus interesses específicos. O que se pode concluir nesse sentido é que, diferentemente das elites européias estudadas por De Swaan, nossas elites não incluem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades entre os seus interesses de fato. Nesse sentido, independentemente delas mesmas, o diagnóstico que fazem sobre falta de vontade política para resolver problemas sociais é bastante pertinente.

É também importante observar que se as elites não acreditam na capacidade do Estado para combater o problema, essa visão crítica não implica reconhecer que outros atores poderiam assumir maior importância no cumprimento de tais funções sociais. É quase um consenso entre elas a crença de que o Estado é e deve ser o responsável pelo combate à pobreza. Essa percepção é tão difundida nesses grupos quanto a idéia de que a liberação do comércio, a privatização das empresas estatais e o encolhimento do Estado são transformações extremamente positivas.

3 - Comparando elites nacionais

As informações disponíveis sobre as elites da África do Sul e de Bangladesh nos permitem observar com maior clareza algumas das características das elites brasileiras. Como ponto de partida, é interessante notar que a visão dessas últimas é, no geral, muito mais próxima daquela manifesta pela elite da África do Sul. Ambas as elites nacionais tendem a ver a pobreza, e mesmo a desigualdade, basicamente como corolários de insuficiente crescimento econômico. Embora essa visão seja até certo ponto também válida para Bangladesh, lá ela é bastante atenuada por uma noção de responsabilidade pessoal.

Em termos normativos, as elites brasileira e sul-africana tendem a acreditar que a melhor opção para se combater a pobreza seria o Estado prover as condições necessárias para que o setor privado gere mais riquezas, o que naturalmente criaria oportunidades de melhoria para os setores mais pobres da população. Em termos ideais, essa opção tornaria a política social apenas um complemento do dinamismo natural do mercado. Entretanto, em ambos os contextos nacionais as elites acreditam que não se pode esperar altas taxas de crescimento econômico a curto prazo. Daí reconhecerem a necessidade de alternativas mais diretas para combater a pobreza.

Tanto no Brasil como na África do Sul, as elites atribuem ao Estado a responsabilidade dessa tarefa. Os entrevistados em geral revelam uma clara preferência pela atuação do poder público no combate à pobreza, manifestando descrença na eficácia do terceiro setor na área social e, muitas vezes, uma atitude de ceticismo ou mesmo desconfiança em relação à atuação de organizações voluntárias. Essa atitude contrasta claramente com a percepção expressa pelas elites de Bangladesh sobre a atuação das organizações não-governamentais. Entre elas, não há dúvida de que as ações voluntárias e filantrópicas em geral são percebidas como as mais eficazes e desejáveis para fazer frente à pobreza e à miséria.

Como explicar tais variações nos padrões nacionais de percepção das ONGs? Serão necessárias investigações mais detalhadas para se chegar a testes confiáveis de hipóteses. Por enquanto, resta-nos especular quanto ao possível poder explicativo de valores culturais e religiosos, ou quanto ao peso relativo do Estado como ator político efetivo. Podemos hipotetizar, por um lado, que a prioridade conferida à filantropia no Islamismo diferenciaria Bangladesh do Brasil e da África do Sul. Por outro lado, podemos supor também que a debilidade das estruturas estatais em Bangladesh, por oposição às estruturas consolidadas de autoridade pública no Brasil e na África do Sul, tornaria imprescindível o papel do terceiro setor.

Deve-se notar, aqui, que quando as elites nacionais comentam sobre tais questões elas falam tanto de suas preferências normativas quanto de avaliações objetivas sobre quais seriam os atores mais capacitados a combater a pobreza. Quer dizer, comparações implícitas entre iniciativas do Estado e iniciativas da sociedade civil sempre mesclam dimensões cognitivas e normativas. No caso das elites brasileiras e sul-africanas, observamos não apenas uma desconfiança quanto à eficiência e à regularidade das iniciativas voluntárias, como também uma clara adesão à crença que atribui à autoridade pública a obrigação moral pela condução da política social. Naturalmente, há exceções a essa visão entre as elites de ambos os países. Entretanto, no contraste que se observa com as elites de Bangladesh fica bastante clara a predominância, entre aquelas, da visão pró-Estado na condução da política social.

Há também diferenças dignas de nota entre as percepções das elites brasileira e sul-africana. Por exemplo, no Brasil, o reconhecimento da questão da extrema desigualdade é central no discurso das elites. Todos se referem à nossa liderança no *ranking* mundial da desigualdade, fato avaliado como “lamentável”, “vergonhoso” e outras expressões negativas. Mesmo que um contingente expressivo dos entrevistados tenda a subsumir o problema à questão da pobreza, quando fala de medidas de política não há dúvida de que a desigualdade é amplamente reconhecida.

Já na África do Sul as elites tendem a minimizar a desigualdade social revelada pelas estatísticas. Com frequência elas observam que existem sociedades muito mais desiguais que a sua, referindo-se, a título de exemplo, a países que, objetivamente, no *ranking* estatístico, ocupam posições tão ou mais elevadas quanto a de seu país.

Mas, se a percepção da desigualdade é variável entre elites no Brasil e na África do Sul, também é verdade que a desigualdade de fato existente nos dois casos faz com que a insegurança e a ameaça da violência sejam vistas como os principais fatores a exigir que algo seja feito para combater a pobreza e a desigualdade. Uma vez mais essa percepção contrasta bastante com a visão das elites de Bangladesh. Entre essas últimas as questões relativas à segurança pessoal, ao respeito à propriedade privada e à violência não são imediatamente atreladas aos níveis de pobreza e desigualdade existentes na sociedade. As elites tendem

mesmo a idealizar as camadas mais pobres como pessoas mais íntegras e menos ambiciosas. Muitos relacionam diretamente os problemas ligados à violência às camadas mais favorecidas, aquelas que, na sua visão, foram contaminadas pelo vírus do consumismo capitalista ocidental.

Também é bastante claro que em Bangladesh argumentos de natureza ética aparecem com mais destaque para justificar a necessidade de combater a pobreza. Até mesmo a prioridade conferida aos investimentos em educação para se combater a pobreza tem, entre a elite de Bangladesh, uma interpretação distinta daquela dominante entre as elites brasileira e sul-africana. Enquanto, para essas últimas, a educação é percebida primordialmente como instrumento de mobilidade social, por significar maiores oportunidades no mercado, para a primeira a educação aparece sobretudo como instrumento de conscientização, mobilização e associativismo. Uma vez mais, essa peculiaridade da elite de Bangladesh pode ser vista tanto como expressão de um ethos religioso quanto como reflexo da magnitude e relevância do terceiro setor naquela sociedade. É de se observar que, no caso dos outros dois países, argumentos não-economicistas em defesa de políticas educacionais são frequentes apenas entre elites religiosas e lideranças de movimentos sociais.

As observações anteriores sugerem que, em muitos sentidos, as elites nos países menos desenvolvidos atualmente parecem ter uma percepção dos problemas sociais que as circundam bastante diferente daquela típica das elites européias, que optaram por investir em soluções coletivas para combater a pobreza.² Isso quer dizer que essas elites não parecem reconhecer a interdependência existente entre elas próprias e os setores pobres da população, nem tampouco parecem absolutamente convencidas da necessidade de coletivização das soluções sociais. Quando atribuem ao poder público a responsabilidade de solucionar problemas, fazem-no, com frequência, como um modo de se eximirem de obrigações sociais. Por outra parte, quando chamam a si a tarefa de buscar soluções, essas são pensadas quase sempre como soluções individuais, excludentes. Assim, por exemplo, na questão da segurança: o recurso ao policiamento privado é uma clara indicação nesse sentido.

Mesmo quando as elites reconhecem que investimentos sociais podem ter efeitos benéficos ao mercado, não parecem conectar tais benefícios a seus

2 Pode-se dizer que, de certa forma, as próprias elites dos países mais desenvolvidos têm hoje uma visão diferente daquela que levou à implantação do Estado de bem-estar social. Quer dizer, as elites de hoje não se têm mostrado tão sensíveis à interdependência entre os diferentes setores da sociedade como o foram à época da coletivização dos problemas de saúde, educação etc. Atualmente, quando pressionam o Estado por menos taxação e menos investimentos em *welfare*, elas parecem estar recuando para uma percepção muito mais individualizada dos problemas decorrentes da pobreza e da desigualdade. Mais ainda, no mundo globalizado em que vivemos, seria mais ou menos esperável que elas percebessem os problemas sociais dos países mais pobres como problemas que afetam sua própria sociedade. No entanto, se se reconhece que os problemas acarretados pelo elevado fluxo de imigrantes têm raízes na pobreza dos países de origem, não se segue daí uma clara opção por soluções sociais internacionalizadas.

interesses imediatos. Assim, por exemplo, embora as elites brasileiras mencionem com frequência que mais saúde e educação melhoraria a qualidade do trabalhador e com isso poderia beneficiar tanto o empresário como os consumidores, esse argumento genérico não parece repercutir sobre os interesses particulares das elites econômicas. Ou melhor, elas não reconhecem diretamente a pertinência de cooperar nessas tarefas.

Pode-se argumentar, acertadamente, que a visão das elites sobre como enfrentar os problemas decorrentes da pobreza e da desigualdade é afetada por sua percepção da capacidade do poder público para levar à frente políticas sociais. Como quer que seja, o que interessa ressaltar aqui é que a maneira como as elites representam a pobreza e a desigualdade tem consequências tangíveis sobre as formas concretas como as sociedades respondem a esses problemas.

Feitas essas observações, resta-nos concluir que se bem seja tão difícil arregimentar apoio para implementar políticas de combate à pobreza e à desigualdade, é ainda com o recurso à persuasão e/ou à coerção que é preciso contar para alterar resultados de mercado que nos pareçam inaceitáveis por questões éticas ou pragmáticas. Parece ser possível concluir também que se identificarmos as motivações das elites será mais fácil assegurar sua adesão. Se pudermos identificar que argumentos sensibilizam os interesses desses atores teremos expandido nosso conhecimento de forma a precisar melhor que tipo de incentivos seletivos podem ser administrados para fomentar a cooperação ou pelo menos a aquiescência das elites.

4 - Bibliografia

- DE SWAAN, A. *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- ETZIONI-HALEVY, E. *The elite connection*. Cambridge: Blackwell, 1983.
- HIMMELFARB, G. *Poverty and compassion: the moral imagination of the late victorians*. Nova York: Vintage Books, 1991.
- VERBA, S. *et alii*. *Elites and the idea of equality*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- VERBA, S., ORREN, G. *Equality in America: the view from the top*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.