



instituto de filosofia e ciências sociais
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA

INJUSTIÇA, ATRASO E DÍVIDA

Desigualdades no discurso
de governos brasileiros

Mario Luis Grangeia

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Sociologia e Antropologia,
Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Orientadora: Elisa Pereira Reis

Rio de Janeiro
Agosto de 2016

Grangeia, Mario Luis.

Injustiça, atraso e dívida: desigualdades no discurso de governos brasileiros / Mario Luis Grangeia. – Rio de Janeiro: UFRJ, 2016.

143 f.

Orientadora: Elisa Pereira Reis

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2016.

1. Desigualdade. 2. Discurso. 3. Enquadramento. 4. Governos no Brasil. 5. Política social. I. Reis, Elisa Pereira, orient. II. Título.

Injustiça, atraso e dívida: desigualdades no discurso de governos brasileiros

Mario Luis Grangeia

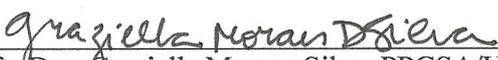
Orientadora: Prof^a Dr^a Elisa Pereira Reis

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas (Sociologia)

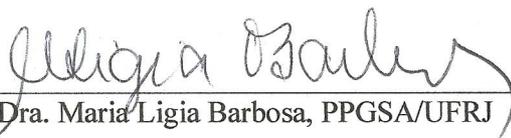
Aprovada por:



Prof.ª. Dra. Elisa Pereira Reis, Presidente, PPGSA/UFRJ



Prof.ª. Dra. Graziella Moraes Silva, PPGSA/UFRJ



Prof.ª. Dra. Maria Ligia Barbosa, PPGSA/UFRJ



Prof. Dr. Fernando Lima Neto, PPGCIS/PUC-Rio



Prof. Dr. Luiz Augusto Campos, IESP/UERJ

Prof. Dr. Alexandre Werneck, PPGSA/UFRJ (Suplente)

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez, DIEST/IPEA (Suplente)

Rio de Janeiro
Agosto de 2016

*Ao Curso InVest, onde se vê a desigualdade
como um desafio não apenas dos governos*

Agradecimentos

Palavras de gratidão podem ser usadas para evitar injustiças, reparar atrasos e quitar dívidas, entre outros fins. Nestas linhas, busco saciar nada menos do que essas três aspirações.

Agradeço à professora Elisa P. Reis, que desde o mestrado me trouxe mais do que lições de sociologia, por tudo o que aprendi com suas aulas, comentários, críticas e exemplo. A todos os demais docentes com quem aprendi tanto no PPGSA, em especial Graziella M. Silva, Maria Ligia Barbosa e André Botelho, pela dedicação na sala de aula e fora dela. Tê-los nas bancas da tese e da dissertação me faz sentir ainda mais privilegiado por estudar aqui. À Elisa e à Graziella, agradeço por todo o apoio a esta pesquisa para muito além destas páginas.

A Fernando Lima Neto e Luiz Augusto Campos, por sua leitura e comentários que me convidam a novos pontos de vista desde a defesa da tese. E a Alexandre Werneck e Felix Lopez, companheiros que estimo desde outras jornadas não apenas acadêmicas.

Às comissões do PPGSA que acolheram meus pleitos de prorrogação do prazo para as defesas e por ajudas de custo para apresentar trabalhos em eventos da ANPOCS, IPSA e ISA. A debatedores e participantes de sessões nesses eventos e em outros da ABCP, CPDOC e NIED – neste último, o professor Teun Van Dijk me propôs novas ideias sobre como estudar discursos.

A meus colegas no Programa e NIED, pela partilha de ideias e ideais. Luciana de Souza Leão e Thais Sena Schettino, cúmplices na vinda de outras áreas para a sociologia, há tempos me incentivam nesta lida. Destaco igualmente Matias López, Mani Tebet e Samara Mancebo, em nome dos quais agradeço aos ex e atuais “niedianos” (não tenho participado das reuniões e projetos tal como no mestrado, mas ganhei muito a cada oportunidade junto do grupo atual).

A tantos servidores e prestadores de serviços terceirizados, por suas ajudas preciosas, em especial às equipes da Secretaria do PPGSA, com a veterana Claudia Vianna; da biblioteca do IFCS; e da reprografia do 4º andar (“xerox do Gaúcho”). E a Cristina Valle e Sátiro Nunes, do Arquivo Nacional, sem os quais eu não teria encontrado as Mensagens do último governo Vargas ausentes no acervo digital da Presidência da República.

Aproveito aqui para reforçar, com atraso e mais clareza, o quanto sou grato por apoios remotos no meu percurso como pesquisador. A Aluizio Trinta e à então doutoranda Elisângela Mortari pela orientação na graduação na ECO-UFRJ. No PET de lá, a Luiz Carlos Bittencourt e Maurício Santoro, bolsista referência naquele PET ainda ligado à CAPES – agradeço enfim à Capes e SESu/MEC, reparando omissão lamentável na monografia. E a Santuza C. Naves (*in*

memoriam) e aos docentes da especialização em Sociologia Política e Cultura da PUC-Rio. Uma década depois, posso valorizar o quanto aquele ano e meio foi chave na minha formação.

Agradeço, por outros aprendizados, aos professores e alunos do Curso InVest, os quais represento citando os ex-coordenadores Fabio Campos, Rafael Frota e Rita Jobim, bem como Getulio Fidelis e Cícero Severiano, hoje meus colegas na equipe de sociologia e outrora apenas meus coordenador e ex-aluno, respectivamente. Só agora, neste meu oitavo ano letivo, que me autoidentifico mais como professor do que como voluntário, o que quer dizer muito.

A meus colegas e chefes no Ministério Público Federal. A Flávia Braz, Lidiane Matos e Renne Barros, pela compreensão quando tive que alterar meu expediente para conciliar com reuniões de orientação, aulas e apresentações de trabalho. O direito ao horário especial de servidor estudante requer a boa vontade alheia; e Fernando Alves só me encorajou a tentar a seleção do doutorado em 2011. Na chefia da PRR2, José Augusto Vagos acolheu o pedido de licença-capacitação, o que me rendeu três meses de dedicação exclusiva à pesquisa desta tese.

Reitero os agradecimentos da dissertação a outros amigos e à minha família, com os quais a tese e outros compromissos me deixaram em dívida. Três Daniel/is (Dantas, Moutinho e Pinna), Daniele Neiva, Marcelo Chimento, Ricardo Westin, os Rodrigos (Carneiro, Novaes e Ratier) e Simone Muniz sabem como nossa amizade não se dissipa mesmo na escassez de reencontros (apenas hoje percebo que mais vale citar nome e sobrenome, para deixar claro a quem se agradece, do que só citar os primeiros nomes em prol da informalidade que nos une).

A maior dívida a quitar é com minha família, à qual sou grato por mil razões alheias às longas jornadas dedicadas à tese. Agradeço a Lis Vilaça, com quem espero seguir juntando nossas mãos e nossas histórias, pela compreensão de que meu amor por ela não se mede pela minha maior ou menor presença. A Albenides Ramos e Marília Grangeia, palavra nenhuma dá conta de tanta gratidão. Pais zelosos e apoiadores como eles são bênçãos em qualquer lar. Eu e minha irmã Mariangela G. R. Fuly nunca sairíamos do débito se eles esperassem retribuição.

Resumo

GRANGEIA, Mario Luis. **Injustiça, atraso e dívida**: desigualdades no discurso de governos brasileiros. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

O estudo examina discursos de governos no Brasil para captar e comparar suas imagens sobre a desigualdade. O conceito de enquadramento é adotado tal como na perspectiva da sociologia cultural para examinar discursos dos governos de Getúlio Vargas (1930-45/51-54) e a partir da restauração da democracia em 1985. Na retórica oficial desses períodos, três significados foram atribuídos à desigualdade: injustiça, perceptível desde os anos 1930, que remonta à condenação moral da desigualdade e à noção da efetivação de direitos como resposta à questão social; atraso, sentido mais reiterado nas últimas décadas e captado já nos anos 1950, que vem da crença de que um país moderno deveria superar grandes desigualdades, enfrentando-as via políticas econômicas e educacionais; e dívida, presente nos anos 1980 e de uso crescente na última década e meia, que responde às desigualdades com a redistribuição de recursos, seja por reformas ou programas de transferência de renda. Interpretações da desigualdade influem na política social – significadas como justiça, modernização e redistribuição, respectivamente – e buscam orientar percepções populares. Mudanças e continuidades nas imagens oficiais das desigualdades são discutidas com base em 12 discursos de posse presidencial e 39 Mensagens ao Congresso Nacional (relatórios anuais do Executivo). A tese destaca variações expressivas na relação entre prioridades de governos – como o combate à inflação e melhoria da educação pública – e a agenda da redução da desigualdade. A comparação entre as imagens da desigualdade, captadas pelas semelhanças e diferenças nos discursos dos governos, contribui para refletir sobre essa questão duradoura no país e o papel do Estado e cidadãos frente a ela.

Palavras-chave: Desigualdade. Discurso. Enquadramento. Governos no Brasil. Política social.

Rio de Janeiro
Agosto de 2016

Abstract

GRANGEIA, Mario Luis. **Injustice, delay and debt**: inequalities in the discourse of Brazilian governments. PhD Dissertation in Sociology, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The study examines governmental discourses in Brazil to capture and compare their images of inequality. The concept of “frames” is used as adopted in the perspective of cultural sociology to examine the discourses of the governments of Getúlio Vargas (1930-45 / 51-54) and the ones since the restoration of democracy in 1985. In the official rhetoric of these periods, three meanings were attributed to inequality: injustice, noticeable since the 1930s, which dates back to the moral condemnation of inequality and the notion of enforcing rights as a response to social issue; delay, the sense more reiterated in recent decades and already captured in the 1950s, coming from the belief that a modern country should overcome great inequalities through economic and educational policies; and debt, noted in the 1980s and of increasing use in the last decade and a half, which responds to inequalities with the redistribution of resources, whether by distributive reforms or direct income transfer programs. Interpretations of inequality influence social policy – meant as justice, modernization and redistribution, respectively – and seek to direct popular perceptions. Changes and continuities in official images of inequalities are discussed based on 12 presidential inauguration speeches and 39 Messages to National Congress (annual reports of the Executive). The thesis points out relevant variations in the relations between governmental priorities (e.g. inflation contention and improvement of public education) and the agenda of reducing inequality. The comparison between images of inequality, captured from the similarities and differences in the discourse of the governments, contributes to reflect on this enduring issue in the country and the role of the state and citizens towards it.

Keywords: Inequality. Discourse. Frames. Governments in Brazil. Social policy.

Rio de Janeiro
Agosto de 2016

Lista de figuras e tabelas

Fig. 1. Imagens da desigualdade, por alcance e ênfase da política.....	10
Fig. 2. Modelo de processos de comunicação (Agustín, 2015).....	31
Tab. 1. Imagem da injustiça: principais enunciados por governo	74
Tab. 2. Imagem do atraso: principais enunciados por governo	106
Tab. 3. Imagem da dívida: principais enunciados por governo	122
Fig. 3. Menções à desigualdade em Mensagens ao Congresso Nacional (1985-2015)	129
Tab. 4. Codificação da pesquisa “Governos e desigualdades”: famílias de códigos.....	131
Tab. 5. Imagens da desigualdade (percepção dos tipos atual e ideal de sociedade).....	132
Tab. 6. Causas da desigualdade (concordância)	133
Tab. 7. Efeitos da desigualdade de renda (concordância)	133
Tab. 8. Visões do combate à desigualdade (concordância)	133

Lista de abreviaturas e siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas
DP – Discurso de posse
D.R. – Dilma Rousseff
F.C. – Fernando Collor
Fies – Fundo de Financiamento Estudantil
FGV – Fundação Getúlio Vargas
F.H.C. – Fernando Henrique Cardoso
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
G.V. – Getúlio Vargas
IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
I.F. – Itamar Franco
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSP – International Social Survey Programme
J.S. – José Sarney
L.S. – Luiz Inácio Lula da Silva
MCN – Mensagem ao Congresso Nacional
MPL – Mensagem ao Poder Legislativo
ONG – Organização não governamental
ONU, UN – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIS/PASEP – Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni – Programa Universidade para Todos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1. Comparando discursos dos governos.....	4
1.2. Por que a sociologia cultural?.....	11
1.3. Estrutura da tese.....	13
2. DOS DISCURSOS AOS ENQUADRAMENTOS	16
2.1. Discursos e seus conteúdos.....	17
2.2. Enquadramentos na sociologia	19
2.3. Discursos e enquadramentos.....	24
2.4. Considerações finais	30
3. DESIGUALDADE COMO INJUSTIÇA	35
3.1. Imagem da injustiça: direitos contra a desigualdade	36
3.2. Gov. Vargas: igualitarismo via trabalho.....	38
3.3. Gov. Sarney: benefícios para público maior	52
3.4. Gov. Collor: contra paternalismo do governo e das elites	55
3.5. Gov. Itamar: desigualdade negando democracia	57
3.6. Gov. Cardoso: focalização e raça como novas agendas.....	59
3.7. Gov. Lula: aversão declarada à concentração de renda	65
3.8. Gov. Dilma: injustiça que enfraquece mercado	69
3.9. Desigualdade como injustiça e política social como efetivação de direitos	72
4. DESIGUALDADE COMO ATRASO.....	76
4.1. Imagem do atraso: políticas econômica e educacional contra a desigualdade	76
4.2. Gov. Vargas (1951-54): igualitarismo via consumo e oportunidade.....	79
4.3. Gov. Sarney: inflação e dívida externa ampliando atraso.....	84
4.4. Gov. Collor: modernização sem dirigismo estatal	87
4.5. Gov. Itamar: pelo crescimento e distribuição em paralelo.....	90
4.6. Gov. Cardoso: políticas contra atrasos sociais e estatais	92
4.7. Gov. Lula: desenvolvimento inclusivo e ensino superior em pauta.....	97
4.8. Gov. Dilma: do “país de classe média” ao Brasil sem Miséria.....	101
4.9. Desigualdade como atraso e política social como modernização.....	104
5. DESIGUALDADE COMO DÍVIDA.....	107
5.1. Imagem da dívida: redistribuição contra a desigualdade.....	107

5.2. Gov. Sarney: reformismo na retórica da “Nova República”	108
5.3. Gov. Cardoso: novos significados para antigas reformas	110
5.4. Gov. Lula: menos reformas e mais transferência de renda	114
5.5. Gov. Dilma: dívida a quitar somente transferindo renda	117
5.6. Desigualdade como dívida e política social como redistribuição	120
6. CONCLUSÃO.....	123
Anexo 1: Sobre a metodologia	129
Anexo 2: Percepções da desigualdade em perspectiva comparada	132
REFERÊNCIAS	134

1. INTRODUÇÃO

Esta tese examina discursos de governantes brasileiros a fim de captar como eles retratam a desigualdade. Para tanto, lanço mão do conceito de enquadramentos (*frames*), conforme adotado por sociólogos culturais. Uma análise sobre a inserção desse tema na agenda e na retórica dos governos é importante e não só porque as desigualdades se mostram persistentes no Brasil e no mundo. Tal análise importa também porque iniciativas em face delas são moldadas a partir das respectivas imagens. Ou seja, um motivo a mais para atentar aos discursos sobre tal questão é que eles contribuem para o exame das respostas a ela. A esse par de justificativas para esta análise de enquadramentos – persistência do problema e influência das significações para suas soluções –, acrescento duas das razões alegadas por Small, Harding e Lamont (2011) para focalizar a cultura em estudos sobre a pobreza: para a inobservância da cultura não gerar políticas ruins e por ela já fazer parte do discurso político sobre condições da pobreza. Ambas as razões se aplicam a esta tese.

Outra motivação para estudar a criação e disputa de significados sobre a desigualdade é a escassez de análises da dimensão cultural desse tema no Brasil, onde essa agenda de pesquisas é dominada pelo foco na distribuição de renda e no perfil da estratificação social. A desigualdade propriamente tem sido estudada nas ciências sociais e na economia desde a segunda metade do século XX.¹ Análises sociológicas de classe como as de Fernandes (2006) e Lopes (2008) proliferaram no terceiro quartil desse século, mas o estudo mais sistemático da desigualdade partiu de economistas como Fishlow (1972) e Langoni (1974), que divergiam sobre a alta da desigualdade de renda nos anos 1960 e o efeito da escolaridade sobre ela. Relevantes análises mais recentes investigaram determinantes da desigualdade de renda a partir de dados de pesquisas domiciliares do IBGE (BARROS *et al*, 1995, 2000, p. ex). O tema da desigualdade continua recorrente entre os economistas, como atestam, por exemplo, os trabalhos de Rocha e Urani (2007) e Lavinias (2014).

Na sociologia e na ciência política brasileiras, três abordagens interpelam a questão da desigualdade: análises de processos de estratificação (vide HASENBALG e SILVA, 2003;

¹ Antes, o tema foi só secundário nas obras de intelectuais como Bomfim (1905), crítico do “racismo científico” pela hierarquização social em raças superiores e inferiores; Vianna (1949), que atribuiu a falta de ações coletivas no país ao insolidarismo ligado ao meio físico e à história colonial; Freyre (2003), que tratou indiretamente da desigualdade ao ver “antagonismos equilibrados” na formação singular da sociedade brasileira; Holanda (1936), que reputou a repulsa às hierarquias racionais e a inconsistência relativa dos preconceitos de raça e cor como fatores favoráveis à democracia; e Leal (1948), para quem o coronelismo remontou à sobreposição de um regime representativo desenvolvido e uma estrutura econômica e social “inadequada”. No pensamento econômico, Furtado (1959) também abordou a questão ao reconstituir a formação da estrutura subdesenvolvida brasileira.

RIBEIRO, 2009); de políticas sociais (LOPES, 1995; ARRETCHE, 2015, p. ex.); e de percepções (como REIS, 2000; SCALON, 2004). Ao analisar um leque de imagens governamentais, dialogo com a literatura sobre as percepções da elite e da população em geral.

Nesta tese, identifico e comparo as imagens da desigualdade veiculadas por governos brasileiros em mais de 50 anos – desde o retorno à democracia, em 1985, e nas gestões de Getúlio Vargas (1930-45/1951-54). Meu interesse se centra nas presidências mais recentes e a opção pelos mandatos varguistas como contraponto a elas se deve à centralidade da questão social na fala de Vargas, como verificaram estudiosos e presidentes nas últimas décadas. Apesar da heterogeneidade dos discursos desses governos, três imagens foram recorrentes, relacionadas com os diagnósticos sobre as causas e formas da desigualdade, bem como aos prognósticos sobre seus efeitos e estratégias para lidar com ela:

- *Injustiça*: perceptível no discurso oficial desde os anos 1930, remonta à condenação moral da desigualdade e à visão da efetivação de direitos como respostas para a questão social;
- *Atraso*: mais reiterada nas três últimas décadas e captada já nos anos 1950, vem da crença de que um país moderno deveria superar grandes desigualdades, a serem abordadas via políticas econômicas e educacionais; e
- *Dívida*: presente nos anos 1980 e de uso crescente na última década e meia, responde às desigualdades com a redistribuição de recursos, por reformas ou transferências de renda.

Antes de expor a estrutura deste estudo – inserido no projeto de pesquisa “Estratégias públicas e privadas frente à desigualdade, a discriminação e a exclusão social”, do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ) –, traço algumas comparações entre discursos dos governos, a fim de ilustrar preliminarmente alguns achados, e esclareço a opção pela sociologia cultural como marco teórico.

1.1. Comparando discursos dos governos

Continuidades e mudanças na retórica dos governos foram identificadas com base no conteúdo de duas séries completas de discursos oficiais dos períodos: 12 discursos de posse presidencial e 39 Mensagens ao Congresso Nacional, que são relatórios anuais do Executivo. Dezenas de outros discursos foram úteis para refinar análises e suprir informações sobre dois intervalos sem Mensagens: Governo Provisório e Estado Novo. (Quase todos os discursos da amostra constam no portal da biblioteca da Presidência da República, mas as Mensagens sem

cópias digitais, de 1952 a 1954, foram lidas no Arquivo Nacional.) A comparação abrange, portanto, oito governos do atual período democrático – de Sarney até Dilma – e os governos varguistas.²

A triagem dos discursos sob análise é uma decisão a se esclarecer neste ponto – afinal, atributos dos discursos analisados (periodicidade, p. ex.) podem implicar limites à pesquisa. Como minha questão-chave é “Como governantes de um Estado retratam as desigualdades na nação?”, respondê-la requer uma exploração densa dos planos e balanços de governos, mais presentes em certos discursos específicos do que nos de ocasião:

- *Discursos de posse*: são uma primeira apresentação formal do governante e de seus planos para aquele mandato. “É um tipo específico de discurso dirigido a unificar o público reconstituindo-o como o povo que pode testemunhar e ratificar a cerimônia, praticar valores compartilhados desenhados a partir do passado e determinar os princípios políticos que governarão o novo mandato” (BIRIA & MOHAMMADI, 2012, p. 1291). É natural que incluam autoapresentações positivas e visões otimistas do futuro.
- *Mensagens ao Congresso*: publicadas a cada abertura de ano legislativo, são textos em que o Executivo, por previsão constitucional, presta contas de suas atividades no ano anterior e pode indicar prioridades de curto a longo prazo. Logo, contém balanços e planos do governo. Um texto de abertura é assinado pelo presidente da República, que costuma usá-lo para abordar conjunturas e frisar tópicos relevantes do documento.

Por maior que seja a unidade interna a cada uma das imagens oficiais da desigualdade, os enquadramentos da injustiça, do atraso e da dívida apresentam variações expressivas na definição de um problema e suas possíveis soluções. Os capítulos sobre cada enquadramento se centram nos discursos de governos, repassando as principais linhas argumentativas de cada um, sem se prender sobre minúcias textuais. Tal diretriz rendeu maior originalidade às contribuições desta tese, que incluem desde a exploração das representações governamentais sobre essa agenda até a discussão da influência dos enquadramentos em processos de decisão.

A questão que me instiga se aproxima da que levou Zamorano (2016) a estudar, com técnicas de análise quantitativa de conteúdo, discursos de presidentes do Chile e programas eleitorais desde 1989. Ao computar as menções à desigualdade, ele viu que o aparecimento da questão na agenda política remonta aos programas eleitorais de 1999; até então, as menções à

² Ao contrário dos governos mais recentes, os discursos de Vargas foram amplamente estudados, com fins como o de captar visões sobre o povo a cada 1º de maio (LIMA, 1990), examinar decisões sobre políticas econômicas (FONSECA, 1989), comparar suas representações de nação com as do mexicano Francisco Madero e do argentino Hipólito Yrigoyen (WASSERMAN, 2002) e comparar suas visões de pobreza com as de JK (STORMOWSKI, 2011).

igualdade predominavam.³ Embora ambos os trabalhos compartilhem a questão central, suas formas de interpelá-la, são muito diversas (seriam complementares se tratassem da mesma amostra de discursos).

A comparação entre discursos do Executivo é o ganho que logo sobressai à primeira vista na presente análise de enquadramentos. Nos governos de Vargas (delimitados aqui pelo golpe de 1937 e sua posse de 1951), evidencio tanto permanências quanto mudanças – estas mais frequentes no contraste entre as primeiras gestões e o período 1951-54. Quanto à atual fase democrática, são detectadas muitas semelhanças e diferenças retóricas, tais como entre governos ditos “de continuidade” e traços singulares ou não dos oito presidentes. A ausência de maiores rupturas no discurso dos presidentes reeleitos me permitiu aglutinar seus mandatos (pela mesma razão, ignoro a eleição indireta de 1934 como o início de outra gestão varguista).

O primeiro governo Vargas (1930-37) e o Estado Novo enaltecem a organização do trabalho como um dever do Estado e a igualdade de direitos trabalhistas como meta oficial. Mas esse igualitarismo via trabalho deu vez, nos anos 1950, a ênfases sobre a igualdade de oportunidades e ao dever estatal de fomentar o desenvolvimento econômico. A desigualdade de categorias profissionais foi aludida apenas entre 1930 e 1945, ao contrário da desigualdade de classe, referência comum às três gestões. A nova legislação trabalhista, simbolizada pela carteira profissional, chegou a ser saudada como estratégia contra a luta de classes, como se lê na Mensagem de 1937, que precedeu o golpe que levou ao Estado Novo. Já a desigualdade de oportunidades se tornaria a pior forma de desigualdade a julgar pelo documento de 1951:

Não poderíamos levar a cabo semelhante tarefa [organização profissional] sem a intervenção deliberada e decisiva do poder público, mais do que ninguém interessado em evitar entrechoques e lutas estéreis, para melhor assegurar o equilíbrio da vida social e as condições indispensáveis ao progresso e bem-estar coletivo. Outro não foi o objetivo do governo, instituído pela revolução de 1930, ao promover a legislação trabalhista vigente, executando-a, em seguida, com atento cuidado e alta preocupação patriótica. (MPL 1937, p. 175)

A primeira diretriz das urnas é a do Estado-serviço, com o qual o governo do povo se exerce também como o governo para o povo. [...] Outra diretriz é a efetiva realização da igualdade de oportunidade na competição social. O princípio da igualdade perante a lei, sobre incompleto, não foi além de um

³ No Brasil, detectei a maior referência ao tema a partir da mesma época; tal curva consta na fig. 2 do anexo 1. Tal como esse autor, reconheço que a natureza exploratória e descritiva de minha pesquisa inibe julgamentos causais, mas sugere pistas a aprofundar em futuras investigações. No artigo dele, ficou clara uma menor alusão à desigualdade do que à pobreza – e a diferença principal nas menções a esta se refere à ênfase no crescimento da economia como motor para superá-la (a coligação Concertación não julgaria o crescimento suficiente para tal superação, ao contrário dos políticos da Alianza). Zamorano propôs três hipóteses para explicar mudanças nos discursos: competência política (coligação adotando pauta exitosa da adversária), processos de aprendizagem política e reação ao surgimento de atores coletivos.

ideal não realizado. O que havia eram condições extremamente desiguais, consequentes das diferenças de fortuna e de nascimento. De fato, a ascensão social dos mais capazes era mínima, apesar de em nosso meio não medrarem os fortes preconceitos de cor e de casta, que em outras sociedades impedem a utilização plena das capacidades e aptidões individuais. As dificuldades econômicas, porém, persistem, entravando a escalada dos homens de origem humilde. E, enquanto isso, o sistema de educação e a maioria das instituições nacionais não estão ajustados para a democrática e saudável “circulação das elites”. (MCN 1951, p. 10)

Mais do que uma década e meia, tais discursos varguistas se afastam por suas imagens da desigualdade, que a pesquisa me permite classificar pelos enquadramentos da “injustiça” e do “atraso”, tipologia que aprofundarei adiante. Por ora, basta assinalar que as influências de Vargas sobre governos mais recentes não se limitaram à política social, perpassando a retórica destes em relação à questão social (termo mais caro a Vargas do que “desigualdade”). Muitos discursos oficiais sobre tal tema nos últimos 30 anos ecoaram aqueles enunciados nas décadas de 1930 até 1950. Em certos casos, mais afeitos à imagem da injustiça; em outros, do atraso. No período mais recente, se nota ainda o enquadramento oficial da desigualdade como dívida.

A transição dos governos de José Sarney ao de Fernando Collor sinalizou novos rumos em múltiplos sentidos e um deles foi na produção de significados sobre a desigualdade. O contraste nas formas de enquadrar a desigualdade por Sarney e por Collor pode ser ilustrado com dois discursos de um mesmo ano: a última Mensagem presidencial daquele e o discurso de posse de seu sucessor.

A construção de um País moderno, democrático, progressista, requer combater a fome e a miséria, reduzir as desigualdades da distribuição da renda e da riqueza, estancar a deterioração das condições de vida nas cidades, eliminar os bolsões de pobreza no campo, dar oportunidade a todos para que se eduquem e se profissionalizem de modo a almejar emprego digno e estável, assistir às populações mais vulneráveis e propiciar o acesso universal à saúde e tranquilidade aos idosos e aposentados. É responsabilidade do Estado não só promover as condições de crescimento econômico como garantir a cada um dos brasileiros o exercício da sua condição de cidadão. (MCN 1990, p. 13)

Até aqui, nossa atitude básica frente às carências sociais brasileiras consistiu essencialmente em manter, por parte do Governo e das elites, um comportamento paternalista. Esse paternalismo, a seu turno, engendrava alternativamente dois tipos de conduta prática frente ao problema. Ou relegávamos a questão para um plano secundário, na ingênua crença de que a melhoria do padrão de vida das massas deriva automaticamente do crescimento econômico; ou procurávamos enfrentar a pobreza com políticas distributivistas irresponsáveis, porque baseadas num populismo primário, incapaz de reconhecer que o verdadeiro bem-estar coletivo, o progresso social duradouro, só ocorrem quando se assegura e se mantém um nível elevado de desempenho econômico e, por conseguinte, de prosperidade geral. (F.C., DP15/3/1990)

Esses trechos explicitam ideias recorrentes no discurso do Executivo sob a liderança de ambos. É o caso da vinculação entre as políticas econômica e social, ainda mais clara um ano antes: “O Governo procurou formular a política econômica em estreita articulação com a política social: as duas embasaram, com igual peso, a ação governamental” (MCN 1989, p. 3). Ressalto igualmente a alusão de Sarney à equalização de oportunidades via educação e via profissionalização e a aversão de Collor ao que chamou de “paternalismo” do governo e das elites. No discurso do primeiro presidente eleito após três décadas, não teve vez a imagem da dívida, na qual a desigualdade é enquadrada como um débito de um grupo em relação a outros (de ricos com pobres, via de regra) a se quitar por meio de uma agenda de reformas, como mais propôs Sarney e Cardoso, ou programas de transferência de renda, mais referidos por Lula e Dilma.

Os governos seguintes na década de 1990 se reapropriaram a seu modo das imagens preexistentes sobre a desigualdade. No que tange à sua tomada como injustiça, Itamar Franco se distinguiu por frisar que tal injustiça negava a democracia e trazia o risco da desagregação nacional; e Cardoso introduziu novos diagnósticos, como a desigualdade racial como um foco de combate do Estado, e prognósticos, tais como a maior focalização de despesas sociais. A imagem do atraso também recebeu ênfases diferentes: Itamar refutou a noção de que a divisão da riqueza deveria ser precedida por seu crescimento (o governo defendia a expansão e a divisão da riqueza em paralelo) e considerou a inflação um problema político (em oposição a problema técnico); seu sucessor defendeu tanto a política social como parceria público-privada como a complementaridade entre os programas sociais e os de infraestrutura. Algumas dessas ideias já transpareciam nas primeiras Mensagens encaminhadas ao Congresso Nacional pelos então presidentes:

É hora de retomar a trilha do desenvolvimento em suas três dimensões indissociáveis – econômica, social e política. O País não pode aguardar que a estabilização se complete para retomar o crescimento econômico e para que seus frutos sejam distribuídos por toda a sociedade e, principalmente, para segmentos menos favorecidos. (MCN 1993, p. 8)

Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do País: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal. (MCN 1995, p. 61)

Ao se opor à estratégia de deixar o “bolo” crescer antes de dividir, celebrizada no regime militar, o governo Itamar expôs com contundência uma objeção não reiterada depois

dele. Já seu apelo pela retomada do desenvolvimento (e pela responsabilidade estatal por ele, explícita em outros contextos) parecia ecoar o último governo Vargas – um eco não exclusivo desse mandato-tampão, mas presente nos demais, inclusive alheios à minha amostra, como os governos militares e o de Juscelino Kubistchek. Cardoso, a seu turno, remetia à priorização da erradicação da fome, miséria e pobreza, com a equidade como base do tripé completado pela eficiência e eficácia (termos com associação imediata à ideia de focalização do gasto social). Outro tripé se ergueria nas noções de descentralização, parceria e participação – nestes casos, do Estado com o mercado e a sociedade, como resta claro em outros discursos desse governo.

Ao contrário da expressão “dívida social”, uma constante nos últimos 30 anos, a imagem da desigualdade como “dívida” (expresso com aquele termo em alguns casos) ficou em desuso na retórica governamental do início dos anos 1990. Ela foi reabilitada por Cardoso que, como Sarney, tomou as reformas agrária, previdenciária e tributária como alternativas de política social. Essa significação das reformas foi descartada pelos dois presidentes seguintes, cujas referências a essa agenda reformista a vinculavam não à questão social, mas econômica.

Outras ressignificações da desigualdade e da política social são perceptíveis na última década e meia. Certas alusões talvez sejam mais contextuais – sejam por razões conjunturais, ideológicas etc. – enquanto outras podem ter se fixado no léxico de quaisquer governos, como a definição do combate ao êxodo rural e da igualdade de oportunidades como objetivos do Estado. Enunciados mais recentes podem ser citados sem especular se ilustram casos de ideias perenes ou que tenderiam a perdurar: “política social brasileira como exemplo para o mundo” (avaliação esboçada também remotamente, em discursos varguistas), “meta de um ‘país de classe média’” e “necessidade de cadastro único para redistribuir renda”. Ideias como estas podem ser notadas com clareza em discursos muito significativos dos governos Lula e Dilma:

Com efeito, o Brasil está mostrando ao mundo que é possível e necessário compatibilizar estabilidade, crescimento econômico ambientalmente sustentável, distribuição de renda, inclusão e justiça social. Pela primeira vez, desde 1975, quando a ONU passou a calcular a qualidade de vida de diversos países, o Brasil passa a integrar o grupo de países considerados de alto desenvolvimento humano, o que expressa o sucesso de um conjunto de políticas adotadas, em especial, aquelas voltadas aos mais pobres. (MCN 2008, p. 97)

Em um país com a complexidade do nosso, é preciso sempre querer mais, descobrir mais, inovar nos caminhos e buscar sempre novas soluções. Só assim poderemos garantir, aos que melhoraram de vida, que eles podem alcançar mais; e provar, aos que ainda lutam para sair da miséria, que eles podem, com a ajuda do governo e de toda a sociedade, mudar de vida e de patamar.

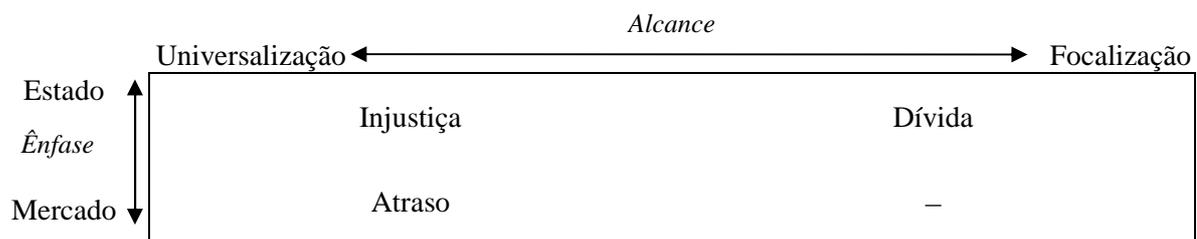
Que podemos ser, de fato, uma das nações mais desenvolvidas e menos desiguais do mundo – um país de classe média sólida e empreendedora. (D.R., DP 1/1/2011)

O anseio de Dilma por um “país de classe média sólida e empreendedora”, em sua primeira posse, era citado pouco após a histórica “dívida social”, termo largamente repetido desde a redemocratização. Em 2008, a Mensagem presidencial enaltecia o país como exemplo ao mundo pela convergência entre as políticas econômica, ambiental e social – um autoelogio cujo anacronismo apenas cresceu no decurso da pesquisa. Tal olhar teria voltado com Dilma: “Todos esses elementos [programas sociais] continuarão garantindo que o Brasil seja um dos poucos países do mundo que consegue, ao mesmo tempo, crescer com estabilidade, distribuir renda, diminuir a desigualdade, aperfeiçoar a democracia e fortalecer suas instituições” (MCN 2012, p. 29).

Ao captar significados atribuídos por governos às desigualdades, notaram-se variações e permanências em suas imagens de outras questões da agenda brasileira. Estas, porém, não foram focalizadas a não ser quando associadas ao tema central desta tese – enquadramentos não examinados aqui podem ser discutidos em futuras oportunidades e junto a outros autores.⁴

A tipologia aqui proposta pode ser observada ainda a partir do contraste entre duas dimensões de análise: de um lado, cada imagem se situa entre a aposta na universalização ou focalização da política contra a desigualdade; de outro, as imagens se dividem entre aquelas com ênfase maior em soluções via Estado ou mercado. A figura 1 apresenta tal perspectiva:

Fig. 1. Imagens da desigualdade, por alcance e ênfase da política



⁴ Outro avanço possível seria ampliar a análise com uma maior amostra de discursos, inclusive de outros países e instituições como as Nações Unidas. Durante a pesquisa, fiz uma análise de documentos recentes da ONU (UN 1995, 2006, 2015) como um exercício livre e percebi expressivas reapropriações da desigualdade. Entre os dez compromissos da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (1995), só havia menção direta às igualdades de gênero e acesso à educação e saúde básica. Quase uma década depois, a ONU reiteraria muito a visão da desigualdade como injustiça social. No 70º aniversário da entidade, a Agenda 2030, em prol do desenvolvimento sustentável, estabeleceu como um objetivo dos membros “reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”.

A identificação dos referidos enquadramentos será esclarecida a cada capítulo adiante, quando fica mais perceptível a heterogeneidade nos tipos ideais concebidos. Por enquanto, frise-se apenas que as dicotomias universalização-focalização e Estado-mercado são úteis para apontar de imediato as maiores semelhanças e diferenças nas imagens da desigualdade, bem como para notar a ausência de uma imagem presente no discurso que concilie políticas focais e ênfase maior no mercado. Eis um quadro que, a meu ver, merece futuras reflexões.

1.2. Por que a sociologia cultural?

Processos de atribuição de significados são alvos preferenciais de sociólogos culturais, que tomam a cultura como uma esfera institucional devotada à produção, circulação e uso de significados. Preterida durante décadas pelos sociólogos americanos e britânicos, a cultura foi revalorizada por volta dos anos 1970/80, em uma transição nas ciências humanas conhecida como “virada cultural”, na qual teorias funcionalistas, estruturalistas e outras perderam força. Teorias e métodos então criados sob influência de diversos autores privilegiaram aspectos culturais ao lançar luz sobre fenômenos até então investigados sob outros prismas.⁵ Como bem destacaram Bonnell e Hunt (1999), tal inflexão suscitou questões relativas à definição do que constitui a vida social, à cultura como sistema simbólico, linguístico e representacional, a novos dilemas metodológicos e epistemológicos, ao colapso de paradigmas explicativos – positivistas, em especial – e ao realinhamento de disciplinas. Esses traços consensuais para os autores do volume organizado por Bonnell e Hunt podem ser mais elaborados aqui:⁶

- status do social: efeitos da posição social e as relações sociais eram tradicionalmente mais estudadas do que o significado e a operação das próprias categorias sociais;
- cultura como sistema simbólico, linguístico e representacional: multiplicaram-se os estudos destacando mais os símbolos, rituais, discurso e práticas culturais do que a estrutura social ou classe social;
- dilemas metodológicos e epistemológicos: emergiram questões como “qual padrão usar para julgar interpretações?” e “como identificar a agência individual e social se a cultura e a linguagem permeiam toda a expressão do significado?”;
- colapso de paradigmas explicativos: a virada cultural remonta à insatisfação geral com paradigmas que presidiram a criação de disciplinas desde o fim do século XIX; e
- realinhamento das disciplinas: múltiplas abordagens analíticas despontaram no vasto campo dos “estudos culturais”, no qual não haveria precedência de uma só disciplina.

⁵ Ver, por exemplo, Bourdieu (1977), Foucault (1987) e Geertz (1978).

⁶ As proposições desses organizadores se referem a estudos de sociólogos históricos e historiadores sociais, mas avalio que se aplicam também ao efeito da “virada cultural” sobre outras áreas de estudo nas ciências humanas.

Avesso à minimização da influência da cultura na sociedade e à abordagem mais convencional da cultura – a da sociologia da cultura, que parte de códigos culturais para estudar as relações sociais –, Alexander (1987, 2000) propôs uma noção “robusta” de cultura como cerne de sua síntese entre as teorias da ação e estruturais, que realçam a autonomia individual e a coletiva, respectivamente. A ênfase de sociólogos culturais contemporâneos se dá na autonomia dos processos culturais, vendo a cultura, significado estruturado coletivamente, como variável independente. Na perspectiva de análise da sociologia cultural, os códigos culturais (discursos, por exemplo) não só refletem forças materiais e institucionais, mas são chaves à compreensão de interações sociais, inclusive relações de poder.⁷ De acordo com Alexander e Smith (2000), a sociologia cultural presume que as instituições, independentemente de seu caráter impessoal ou tecnocrático, têm alicerces ideais que conformam sua organização, objetivos e legitimação.

O risco de ignorar a cultura ao formular políticas, notado por Small e coautores (2011), foi ilustrado por eles com o lançamento, nos Estados Unidos, de “campanhas” pró-casamento para reduzir o índice de natalidade de mães solteiras, que é maior entre as pobres. Estrategistas políticos tinham atribuído essa diferença a uma menor valorização do casamento pelos pobres do que pela classe média. Tal suposição foi refutada em um estudo que atestou que políticas que queriam fazer as mães darem mais valor ao casamento vinham tentando convencê-las de algo em que já acreditavam.⁸

Minha aposta é que a opção analítica da sociologia cultural por conceber a autonomia da cultura provê recursos valiosos para a presente tese. Estou ciente, porém, de que tal concepção colheu críticas como as de Sewell (1999), que advertiu que, dado o controle da maioria dos recursos da sociedade pelas esferas política e econômica, a diferenciação dessa outra esfera de atividade pode corroborar a difundida apreensão da cultura como mera “espuma nas marés da sociedade”. A seu ver, aquele conceito restritivo deveria dar vez à visão da cultura como uma dialética entre sistema (de símbolos com uma coerência real, mas fina) e prática (com lógica e configuração espacial suas). Sewell ressaltou ainda que atos de resistência cultural eram os mais estudados, mas não circunscreviam toda prática cultural.⁹

⁷ As tradições micro e macro, segundo Alexander, falhavam pelos enfoques unilaterais, que não articulavam ação e estrutura da forma necessária. Daí ele tomar a cultura como um vértice que levaria a uma teoria multidimensional de fato e superaria um “movimento pendular” entre as teorias da ação e estruturais. Alexander (1987) criticou Habermas, por se afastar da cultura ao introduzir arbitrariedade e irracionalidade no “aprendizado social”, e Marx e Weber, porque suas teorias tenderiam a ser coercitivas: Marx não teria notado a estrutura dos sistemas simbólicos como Durkheim; e Weber teria rejeitado a possibilidade de totalidades culturais integrativas.

⁹ Discuto aqui a prática cultural no Estado, um dos “nós institucionais poderosos” que Sewell lamentava serem preteridos nas análises culturais (religiões e mídia seriam outros), e vejo a teoria conforme propôs Becker

Em suma, sociólogos culturais foram criticados ora por subestimarem as relações de poder, minimizando o peso das hierarquias sociais e mecanismos de poder em jogo na produção de significado, ora por superestimarem aquelas relações, superpolitizando o debate sobre cultura e confundindo cultural e social (LIMA NETO, 2013).

Para lançar luz à dimensão cultural da desigualdade e superar críticas como as citadas, identifiquei – por motivos discutidos no cap. 2 – o enquadramento como o conceito mais adequado aos fins de captar e comparar variações de significados (desde a “virada cultural”, tem-se mobilizado outros conceitos de grande alcance empírico, como fronteiras simbólicas e repertórios). Analistas de enquadramentos avaliam que eles orientam visões e interpretações do mundo, pois codificariam expectativas quanto aos efeitos de um ato e às relações entre aspectos da vida social. Enquadramentos não causam o comportamento, mas o tornam possível ou provável por definirem o horizonte do concebível. Já na análise de enquadramento pioneira na sociologia, de Goffman (1986[1974]), os quadros de referência na sociedade eram isolados para extrair sentidos dos eventos e analisar as vulnerabilidades especiais dos quadros.

Mais do que nos textos, os enquadramentos estão nos interlocutores e na cultura. Recorro, enfim, à definição de Entman (1993) de que enquadrar é selecionar certos aspectos da realidade percebida e frisá-los em texto comunicativo, promovendo uma definição peculiar de um problema, uma interpretação causal, avaliação moral e/ou tratamento recomendado. A análise de enquadramentos centrada no conteúdo permite, portanto, assinalar como os quadros se manifestam, pois focaliza os ângulos discursivos e as interpretações expostas. Esse traço favorece a compreensão dos processos de alteração dos quadros e das controvérsias públicas.

Esta análise de enquadramentos contribui, portanto, para discutir como eles moldaram (e ainda moldam) as estratégias dos governos contra a desigualdade e oferece novos subsídios a reflexões sobre essa questão duradoura no país e o papel do Estado e cidadãos frente a ela.

1.3. Estrutura da tese

Os discursos dos governos são estudados aqui, portanto, por retratarem imagens das elites políticas sobre temas como a desigualdade, serem um material rico e pouco pesquisado e permitirem comparar imagens de governos distintos. A execução desta pesquisa levou muito em consideração tais atributos dos discursos – o quanto informam, o quanto são subutilizados

(2007): um conjunto de truques, modos de pensar que ajudam pesquisadores a progredirem diante de problemas concretos, e não um discurso generalizado largamente divorciado de uma escavação cotidiana da vida social.

e o quanto são comparáveis –, mas eles não foram critérios centrais na organização do texto. No que diz respeito a essa organização, esta tese foi estruturada em função da variedade dos resultados colhidos, e não dos materiais pesquisados. Tal preferência me levou a dedicar o próximo capítulo a uma discussão teórico-metodológica (à qual se somam os dois anexos). Os três capítulos seguintes dizem respeito à análise do material empírico. Por fim, minha conclusão resume os principais argumentos desenvolvido nas páginas anteriores.

No capítulo 2 (“Dos discursos aos enquadramentos”), interpele um par de questões inevitáveis para trabalhos como este: a natureza do conceito (o que é um enquadramento) e sua operacionalização (onde está). Inicialmente, discuto alguns aspectos dos discursos usando reflexões provenientes de outras perspectivas, como a análise de discursos crítica (ADC). Uma vez esclarecidas certas possibilidades e limitações dos estudos de discursos, faço o mesmo com a perspectiva analítica de enquadramento – para tanto, examino brevemente algumas apropriações do conceito por sociólogos e analistas de conteúdos discursivos em geral. Parto da definição de Johnston (2002) sobre enquadramentos para discutir cinco características suas: têm conteúdo; estrutura cognitiva; natureza individual e social; natureza estática e dinâmica; e base textual. O conceito de enquadramento tem sido útil em microanálises de interações, exames de *framing effects* e, como aqui, análises do conteúdo de discursos. Tal uso privilegia o modo como discursos enquadram o mundo, notando como o conteúdo convoca os interlocutores a seguirem certa interpretação. Daí me parecer tão adequado para captar imagens dos governos.

Os capítulos seguintes (“Desigualdade como injustiça”, “Desigualdade como atraso” e “Desigualdade como dívida”) discutem as três imagens da desigualdade expressas pelos governos Vargas e aqueles desde a restauração da democracia, com o fim do regime militar. A cada imagem da desigualdade, corresponde uma da política social: justiça, modernização e redistribuição. Os governos e os respectivos discursos são abordados cronologicamente, a fim de acompanhar a articulação de cada enquadramento à trajetória formada pelos sucessivos líderes do Estado brasileiro. Ao fim desses capítulos, reúno enunciados (subenquadramentos) de cada governo visando consolidar avaliações explicitadas. Evidencio as ideias introduzidas por cada governante e aquelas de gestões anteriores reassumidas como posicionamentos oficiais. O objetivo é explorar tanto continuidades quanto reposicionamentos nessas imagens.

Na conclusão, discuto como esta análise de enquadramentos superou a ambiguidade e a imprecisão do uso teórico e metodológico desse conceito. Friso alguns avanços não só para os estudos de enquadramentos, mas de discursos em geral. Ao resumir os resultados desta

pesquisa, realço contribuições para a análise de 11 governos brasileiros (contando três de Vargas e unificando gestões dos reeleitos) e seus discursos. Por fim, reflito sobre como esta tese ajuda a pensar sobre como a cultura influencia ações dos governos e cidadãos frente à desigualdade.¹⁰ Persigo respostas a esta questão ao focalizar os discursos daqueles governos.

¹⁰ Tal questão costuma ter eco no senso comum, como em alusões fortuitas à resignação dos indianos com o sistema de castas ou à atitude das elites diante da base das pirâmides de renda. Porém, alegar, por exemplo, que a religião justifica a aceitação popular da estratificação social hereditária na Índia é uma explicação no mínimo insuficiente. Afinal, correlaciona as crenças da maioria hindu e sua reação à desigualdade, mas não aprofunda os nexos entre elementos culturais e ações frente à desigualdade. Nesta tese, pretendo explorar alguns desses nexos.

2. DOS DISCURSOS AOS ENQUADRAMENTOS

Que significados a desigualdade assume para os governos desde a redemocratização, em 1985, e nos anos Vargas? A resposta à questão-síntese desta tese pode ser resumida assim: injustiça, atraso e dívida. Apresento a seguir *como busco* imagens oficiais da desigualdade e, nos capítulos 3 a 5, trato de *como identifico* essas três dimensões e comento cada uma delas. Seja a desigualdade injusta, anacrônica ou débito, ela convive com a democracia e o debate sobre esse convívio pode ser ampliado ao se analisar enquadramentos em discursos oficiais.

O uso crescente do enquadramento em várias ciências humanas e dirigido a objetos tão diversos merece atenção pelas muitas possibilidades teóricas e empíricas, bem como por seus riscos, que não são poucos. Seu potencial tem sido atestado, em meio a variações conceituais, em estudos da sociologia, psicologia – sobretudo psicologia cognitiva –, linguística e análise de discurso, comunicação e estudos de mídia, ciência política e estudos de políticas públicas (BENFORD & SNOW, 2000), entre outros. A proliferação das análises de enquadramento ilustra o quanto o conceito é fértil, mas põe igualmente em evidência a conseqüente perda de sua exatidão: são notáveis os contrastes nas abordagens mesmo no interior de uma disciplina, como a sociologia, e campo de pesquisa, como de discursos midiáticos, no qual ele é corrente.

A análise de enquadramentos levada a cabo nesta tese acompanha o uso do conceito na sociologia cultural, uma perspectiva de análise que vê nos textos e outros códigos culturais – discursos, por exemplo – não simples reflexos de forças materiais e institucionais, mas sim chaves para explicar as interações sociais, em especial relações de poder. “Uma crença na possibilidade de uma ‘sociologia cultural’ implica que as instituições, independentemente de seu caráter impessoal ou tecnocrático, têm fundamentos ideais que conformam sua organização, objetivos e legitimação” (ALEXANDER & SMITH, 2000, p. 39, trad. livre).¹¹

Começo este capítulo revisando outras abordagens de conteúdos discursivos, pois interpelo algumas de suas questões nesta tese. Em seguida, trato da variação de significados do conceito de enquadramento na sociologia, o que ajuda a esclarecer minha preferência pela trilha de sociólogos culturais. Aponto ainda potenciais teóricos e empíricos de análises de conteúdo discursivo via enquadramento a partir de elementos distintivos desse conceito, sem deixar de expor certas críticas a ele. Por fim, reúno considerações para explicar por que julgo o enquadramento um conceito mais propício para pensar os discursos sobre a desigualdade.

¹¹ Alexander e Smith contrastaram sua visão de cultura com as de Bourdieu, cujo *habitus* operaria como variável dependente (“caixa de câmbios, não um motor”), Foucault, cujo binômio poder-saber aplacaria a autonomia cultural, e “estudos culturais” da Escola de Birmingham, que fariam referências “ambíguas” ao papel da cultura.

2.1. Discursos e seus conteúdos

Analisar o conteúdo de discursos, como bons estudos ilustram, pode ser um meio útil não apenas para captar significados que um ator atribui a uma questão, mas para compreender suas escolhas. Exemplos disso são as análises de Guetzkow (2010) sobre os enquadramentos da pobreza por congressistas americanos em três décadas e de Asen (2002) sobre visões da pobreza e pobres em debates públicos sobre políticas sociais. Guetzkow mostrou que a noção de merecimento não explica a definição e mudanças em políticas antipobreza, que dependem mais de como são enquadradas as causas da pobreza e as capacidades e desejos dos pobres. Asen partiu de discursos sobre esse mesmo tema para reconstituir a trajetória do *welfare state* nos Estados Unidos, identificando fases de redução, reorientação e repulsa às políticas sociais. Aqui, concentro-me na produção dos significados sobre a desigualdade sem ignorar decisões referidas em vários discursos, de modo que focalizo a cultura sem desfocar comportamentos.

O desafio de estudar discursos é vivido há muito por pesquisadores de várias disciplinas e algumas questões suscitadas por eles também são pertinentes a minha pesquisa, embora, ao optar pela análise de enquadramento, eu não compartilhe suas teorias e métodos.

Adepto da teoria marxista de linguagem de Althusser, Pêcheux (1997) preteriu nessa sua última obra o estruturalismo por um olhar dialético em que a possibilidade de mudanças é inerente à natureza heterogênea e contraditória do discurso. Essa mutabilidade me interessa muito aqui. Ao propor sua Análise de Discurso Crítica (ADC), Fairclough (2001) lamentou que as tradições vindas da linguística e de Foucault não lidaram satisfatoriamente com a contribuição do discurso à reprodução e modificação das sociedades. Daí ele correlacionar o texto com as práticas discursiva e social em busca de uma síntese daquelas concepções de discurso. Para esse autor, o uso da linguagem é uma prática social, e não atividade puramente individual ou reflexo de variáveis situacionais.

Com tal pressuposto, Fairclough apontou que o discurso implica três construções: de identidades sociais; relações sociais; e sistemas de conhecimento e crença (a cada efeito, corresponde uma função da linguagem: identitária, relacional e ideacional). “É importante que a relação entre discurso e estrutura social seja considerada como dialética para evitar os erros de ênfase indevida; de um lado, na determinação social do discurso e, de outro, na

construção social do discurso” (Ibid., p. 92).¹² Tal como ele, priorizo aqui o discurso como forma de prática política e ideológica – pode ter ainda orientações econômica e cultural.

Com sua abordagem sociocognitiva, Van Dijk (2012, 2015) buscou superar uma falha que viu na ADC em teorizar sobre contextos. Sua ideia de tratar mais sistematicamente o contexto, minoritária nos estudos de discursos, soa atraente por uma questão bem citada por Van Dijk (2012, p. 13): “a influência do contexto é muitas vezes sutil, indireta, complexa, confusa e contraditória, com resultados bem distantes dos efeitos óbvios das variáveis sociais independentes”. Como captar, então, a influência entre as estruturas sociais e modos de falar?

Van Dijk definiu o contexto como um tipo de modelo mental do interlocutor e, para relacionar discurso e contexto, propôs análises integradas de três componentes: cognitivo (memória, modelos mentais, conhecimento, atitudes e ideologias), social (poder e dominação) e discursivo (estruturas, até ideológicas, do discurso). Seu modelo foi ilustrado pela análise do discurso do primeiro-ministro britânico Tony Blair, na Câmara das Comuns, em 2003, para defender uma ação militar contra o Iraque (VAN DIJK, 2012) e da audiência pública sobre o Estatuto da Igualdade Racial, na Câmara dos Deputados, em 2007 (VAN DIJK, 2015). Contexto e discurso se relacionam sob a forma de controle: “os contextos enquanto modelos não causam nem condicionam a fala ou o texto, mas controlam o modo como eles são executados, como é também o caso da gramática e do conhecimento” (VAN DIJK, 2012, p. 304). A lógica restrição/possibilidade também consta na perspectiva de enquadramento.

A natureza dos discursos de governos tampouco é preterida aqui. São consideradas as variáveis inerentes aos discursos políticos bem como as circunstâncias em que vêm a público. Charaudeau (2011) notou que as estratégias discursivas usadas por um político para atrair o público dependem de vários fatores: sua identidade social, sua percepção sobre a opinião pública e do meio para chegar a ela, a posição de outros atores políticos (parceiros e adversários), enfim, de pessoas, ideias e ações que julgue preciso defender ou atacar. Embora meu foco sejam os enquadramentos da desigualdade, não perco de vista variáveis como essas. O mesmo vale para as circunstâncias, particulares para cada governo. Como notou Charaudeau, convém analisar os discursos políticos pelo que dizem e não dizem e também sabendo que são incentivados pelo desejo e necessidade de influenciarem os outros.

¹² Ao examinar as falas de um ministro do governo Thatcher sobre a cultura empresarial, Fairclough (2001) viu discursos definindo empreendimento como parte da estratégia na primeira década do governo: da aposta na criação de uma cultura empresarial via medidas econômicas (como privatização e redução de impostos) e políticas (vide a redução do status de autoridades locais sobre habitação e ensino superior) até que, na metade dos anos 80, prescreveram-se mudanças culturais e psicológicas para tal fim. O contexto verbal passou a reduzir a ambivalência do termo empreendimento: sua acepção como qualidade (“espírito audacioso”) prevaleceu sobre atividade (“atuação em algo árduo, corajoso e importante”) e negócio (“empreendimento privado” ou “livre”).

Conteúdos discursivos são mais estudados em outras áreas do que na sociologia, o que pode mudar com a disseminação das análises de enquadramentos e de possíveis diálogos com teorias de Fairclough, Van Dijk e outros. Todavia, há outras formas de esse campo crescer, como ilustra o estudo de Reis (1998) sobre a ótica dos cidadãos frente à opressão burocrática. Ela examinou 300 cartas ao ministro extraordinário para a desburocratização, suas palestras e discursos. Segundo Reis, “a análise de discursos escritos e falados pode desempenhar um papel importante no entendimento da política, uma vez que o eixo força/diálogo tem a ver diretamente com a violência/legitimidade intrínseca ao poder do Estado” (Ibid., p. 240). Concordo ainda com o papel de “tradução” que cabe aos discursos: “Como agente dinâmico de significados culturais, o discurso desempenha uma atividade viva de tradução, da qual derivam suas potencialidades conflitantes: conservação e transformação de ideologias dominantes” (Ibid., p. 241). Daí a pertinência de analisá-los, como se dá no exterior com mais frequência que no Brasil, onde seguem objetos preteridos por sociólogos e cientistas políticos.

Ao estudar textos de intelectuais conservadores, Hirschman (1991) mapeou três teses contra agendas progressistas e reformas: perversidade (ações por melhorias políticas, sociais ou econômicas são acusadas de causar o oposto do que se espera); futilidade (tentativas de mudança social não teriam efeito); e risco (custo da reforma é inaceitável, pois põe em risco conquistas obtidas duramente antes). Tais teses foram usadas nas três épocas sob sua análise: Revolução Francesa e aumento de liberdades individuais (tese da futilidade de Tocqueville, por exemplo); democratização e luta por sufrágio universal (vide a tese da perversidade de Spencer); e advento do estado de bem-estar social (Hayek e Huntington viram como risco).

Efeitos de discursos são alvos de obras como a de Block (1996), que viu que imagens, metáforas, histórias e analogias anti-estatistas – como o estado “vampiro” sugando sangue da economia – sustentam muito do discurso sobre política social nos Estados Unidos e, como notou Campbell (2002, p. 32), “impedem efetivamente a discussão de abordagens alternativas de políticas que poderiam favorecer formas ampliadas ou diferentes de intervenção econômica estatal”. Tal conclusão se revela instigante a esta tese. Por ora, avanço na revisão crítica de usos do enquadramento na sociologia e, depois, em alguns estudos sobre discursos.

2.2. Enquadramentos na sociologia

A introdução do conceito de enquadramento na sociologia costuma ser atribuída a Erving Goffman, que em *Frame Analysis* (1986 [1974]) examinou pequenas interações sociais

para entender como os indivíduos organizam as experiências cotidianas. Sua análise se voltou a respostas para duas questões implícitas nesses casos: “O que está acontecendo aqui?” e, à luz do debate sobre realidades múltiplas caro à fenomenologia, “Sob quais circunstâncias pensamos que as coisas são reais?”. Goffman recorreu ao conceito proposto duas décadas antes pelo antropólogo Gregory Bateson para explicar como as interpretações e ações de indivíduos interagindo são moldadas por determinados enquadramentos.¹³

Assumo que definições de uma situação são construídas de acordo com princípios de organização que governam os eventos – pelo menos os sociais – e nosso envolvimento subjetivo neles; enquadramento é a palavra que uso para me referir àqueles dentre esses elementos básicos que sou capaz de identificar. (GOFFMAN, 1986, p. 10-11, trad. livre)

Em sua definição, Goffman considerou que quadros primários permitem ao indivíduo “localizar, perceber, identificar e rotular um número aparentemente infinito de ocorrências concretas definidas em seus termos” (Ibid., p. 21). Segundo ele, a análise de enquadramento isola quadros de referência disponíveis na sociedade para extrair sentido de eventos e analisar vulnerabilidades especiais desses quadros.¹⁴

A construção dos discursos da mídia de massa foi discutida por algumas das primeiras análises de enquadramentos. Gitlin (1980), por exemplo, investigou como a mídia enquadrava um movimento estudantil quando da entrada dos americanos na Guerra do Vietnã. As notícias, que no outono de 1965 costumavam marginalizar os manifestantes (como desviantes ou não representativos), focar sua imagem e frisar seus dissensos internos, introduziram no inverno daquele ano novas questões como a presença de comunistas e a violência nas manifestações. Mais influenciado por Stuart Hall e Gramsci que por Goffman, Gitlin tratou os enquadramentos da mídia como “padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, pelos quais manipuladores simbólicos [*symbol-handlers*] organizam rotineiramente o discurso, seja esse verbal ou visual” (Ibid., p. 7). Tácitos e não admitidos, os enquadramentos habilitariam os jornalistas a processarem rapidamente grandes volumes de informação, repartindo-a por categorias cognitivas e “embalando-a” para uma retransmissão eficiente a seus públicos.

As abordagens dos enquadramentos compartilham a ideia de que eles operam como

¹³ No artigo “Uma teoria sobre brincadeira e fantasia”, Bateson concluiu, após observar dois macacos jovens brincando de lutar no zoológico, que toda interação depende de sua definição pelos sujeitos. “Esse fenômeno, o da brincadeira, só poderia ocorrer se os organismos participantes fossem capazes de algum grau de metacomunicação, isto é, de trocarem sinais que levassem a mensagem ‘Isto é brincadeira’” (BATESON, 2002, p.89). Segundo ele, só o enquadramento “isto é brincadeira” permitia compreender o que ocorria nessa interação.

¹⁴ Uma boa discussão da contribuição de *Frame Analysis* para a sociologia pode ser lida em Nunes (1993).

molduras orientando visões e interpretações do mundo, pois codificam expectativas quanto às relações sociais e efeitos dos atos. “Ao entendermos os frames que indivíduos ou grupos diferentes empregam em interações sociais e processos de decisão, podemos começar a entender a variação de suas interpretações e compreensões” (SMALL *et al*, 2011, p. 101). Eis uma nova forma de relacionar cultura e comportamento: os enquadramentos não causam o comportamento, pois indicam uma relação de restrição-possibilidade, e não de causa-efeito.

Quem enquadra algo lhe atribui significado. A significação parte do ato de enquadrar, ou seja, do “processo pelo qual as pessoas desenvolvem uma conceituação particular de uma questão ou reorientam seu pensar sobre uma questão”, como notaram Chong e Druckman (2007, p. 104), que distinguiram entre os “enquadramentos em pensamento” – afetos a uma avaliação individual – e os “enquadramentos em comunicação” – considerações centrais enfatizadas num ato discursivo. Para ilustrar essa distinção, comum a outros autores, os dois recorreram à hipótese de um grupo de ódio ter seu direito de assembleia posto em discussão.

Obviamente, o enquadramento em pensamento de alguém pode ter impacto marcante na opinião geral dele (p. ex., um enquadramento de liberdade de expressão inclina-o a apoiar o direito de assembleia do grupo). Por essa razão, políticos tentam mobilizar eleitores para suas políticas encorajando-os a pensarem sobre tais políticas ao longo de linhas em particular. Isso é obtido ao ressaltar certas características de uma política, como seus prováveis efeitos e sua relação com valores importantes (...). Ao fazer isso, o orador está invocando um ‘frame em comunicação’ (...). Por exemplo, se um orador declara que a reunião planejada de um grupo de ódio é “uma questão de liberdade de expressão”, então ele ou ela invoca um enquadramento de liberdade de expressão. (CHONG & DRUCKMAN, 2007, p. 106, trad. livre)

As análises pioneiras no uso de enquadramentos legaram quatro axiomas, sobretudo sociológicos, segundo Vliegenthart e van Zoonen (2011): (i) enquadramentos são múltiplos e podem ser contraditórios ou opostos; (ii) estão em uma disputa de sentido entre atores distintos que têm recursos materiais e simbólicos singulares; (iii) enquadramentos noticiosos vêm de processos sociais e rotineiros específicos em que a agência individual dos jornalistas é relativa; e (iv) enquadramentos usados pelos públicos resultam de articulações entre questões particulares, diferenças individuais e coletivas, saber experimental, sabedoria popular e discurso midiático. Embora tais axiomas sejam mais familiares a estudos de comunicação, seu valor não se limita a esses.

Conceitos como enquadramento têm sido usados em trabalhos recentes da sociologia cultural sobre várias questões. Small, Harding e Lamont (2011) detectaram sete noções com as quais se tem discutido educação, casamento, convívio em comunidades e outros tópicos centrais à relação cultura-pobreza: valores, enquadramentos, repertórios, narrativas, fronteiras

simbólicas (ou limites), capital cultural e instituições. Esse rol dá conta de como a cultura não se resume a valores, uma concepção comum décadas atrás nas ciências humanas. Segundo Small e coautores, essas ferramentas dão maior precisão expressiva que o conceito de cultura, usado geralmente de modo muito vago. Swidler (1986), por exemplo, entendeu que a cultura influencia a ação ao moldar um repertório ou “caixa de ferramentas” de hábitos, competências e estilos a partir do qual as pessoas constroem estratégias de ação. Seu conceito de repertório é parcialmente coincidente (e complementar) com o de enquadramento, pois ambos aludem a um acervo de opções disponíveis a indivíduos ou grupos. Uma fraqueza dele, segundo Small e coautores (2011, p. 103), é não “explicar por que alguns elementos do repertório são escolhidos para desenvolver um curso de ação enquanto outros não são considerados”.¹⁵

O enquadramento não rende essas objeções, mas outras como as que Campbell (2002) fez a análises de enquadramentos de políticas sociais: falham em demonstrar conexões causais, por ignorarem contra-argumentos e outros enquadramentos possíveis; costumam não avaliar processos de criação, teste, alteração e adequação de enquadramentos; e não indicam o quanto formuladores de políticas usam-nos para ocultar razões reais a quem se quer persuadir. Ciente dessas críticas (e outras citadas em 2.3), busco minimizá-las nesta tese, embora eu admita, ao chegar ao fim da pesquisa, não ter sido possível superá-las em absoluto.

Pretendo ainda acentuar as articulações dos enquadramentos com a cultura e a história. Afinal, eles são uma “parte central de uma cultura”, “institucionalizados de vários modos” e “sujeitos a mudar historicamente”, conforme alegou Goffman (1981, p. 63) na réplica a dois críticos em que lamentou não ter detalhado a mudança histórica por ignorar bastante essa conexão. Para minimizar essa e outras lacunas teóricas, venho propor uma reflexão a partir dos cinco aspectos que definem um enquadramento segundo Johnston (2002), para quem ele:

- tem conteúdo: baseado em vivência passada, ele inclui itens organizados na memória e acessados conforme uma experiência surgir;
- é uma estrutura cognitiva: seu conteúdo pode ser pensado como hierarquicamente organizado. Um enquadramento abrange uma descrição geral e subníveis ligados a ela;
- é um elemento tanto individual quanto social: ele é retido individualmente, tal como compartilhado coletivamente, o que é decisivo em casos de movimentos, por exemplo;
- é uma estrutura cognitiva fixa e um processo cognitivo emergente: para pesquisá-lo, portanto, deve-se eleger como foco o teor do enquadramento ou o ato de enquadrar; e

¹⁵ Embora julguem necessário desenvolver mais o conceito teórica e empiricamente, os três veem potencial nele, mas fazem uma objeção a Swidler compartilhada por este pesquisador, que cogitou usá-lo ao início da pesquisa: “Existe uma imprecisão terminológica considerável entre estratégias, repertórios, habilidades, hábitos e estilos na formulação de Swidler, o que mina a aplicação do conceito entre os pesquisadores da pobreza” (Ibid., p. 103).

– baseia-se em texto: como os textos se referem a comportamentos simbólicos e sua estrutura, a análise de enquadramento requer diálogo evidente e contínuo com o texto.

Tais elementos do enquadramento destacados por Johnston para estudar movimentos sociais reforçam a ideia de que ele pode ser valioso a outras pesquisas sobre o processo de criação de significados – questão central para sociólogos culturais e outros pesquisadores. Afinal, esses aspectos (conteúdo; estrutura cognitiva; natureza individual e social; natureza estática e dinâmica; e base textual) dizem respeito à cultura por excelência, o que faz dele um instrumento analítico fértil para compreender os códigos culturais a partir das relações sociais. Retomo tais aspectos ao problematizar a aplicação da análise de enquadramentos a discursos.

Ao revisarem operacionalizações do conceito, Mendonça e Simões (2012) apontaram três tipos de pesquisas empíricas que lançam mão dele: microanálises de interações, como as de Goffman, que privilegiam a situação comunicativa, iluminando posicionamentos entre atores e as regras e convenções em jogo; exames de *framing effects*, em que os quadros são ângulos discursivos usados estrategicamente pelo ator para gerar certos efeitos; e análises de conteúdo discursivo como esta, que exploram molduras e saliências geradas por enunciados.

Estudos sobre interações se valeram dos enquadramentos para ampliar a compreensão de situações as mais distintas, como jogos de interpretação de papéis – ou *role-playing games* (FINE, 1983), a presença dos filhos no espaço público (RIVIÈRE, 2014) e as formas de ação coletiva (CEFAÏ, 2001; SNOW, 2004). As análises dos enquadramentos da ação coletiva se multiplicaram na literatura sobre movimentos sociais. Em uma revisão crítica dessa produção, dois dos mais prolíficos analistas de enquadramento, Benford e Snow (2000), identificaram três tarefas básicas no ato de enquadrar a ação coletiva: enquadramento de diagnóstico, que expõe um problema, indica o que é certo ou errado e atribui seu responsável; enquadramento de prognóstico, que apresenta uma solução àquele problema; e enquadramento motivacional, que dá razão e incentivo para as pessoas se mobilizarem. Conforme observou Cefai (2001, 2009), o destaque do enquadramento nos estudos de movimentos sociais foi obtido mediante a conversão do conceito em um repertório de recursos cognitivos vasculhado pelos líderes de organizações para montarem estratégias de comunicação no jogo de suas alianças e oposições.

Essa observação remete a outra das abordagens com a perspectiva do enquadramento: as análises de efeito estratégico. Herdeiro de pesquisas empíricas da psicologia cognitiva, esse tipo de análise toma os enquadramentos como estratégias de construção de pronunciamentos para provocar determinados efeitos, e não como molduras de sentido mobilizadas pelos atores (MENDONÇA & SIMÕES, 2012). Esse uso do conceito como um viés criado pelo sujeito faz os

framing effects serem mais analisados na psicologia, ciência política e comunicação do que na sociologia.¹⁶ Steinberg (1998) refutou essa operacionalização do enquadramento por sublinhar que este não é uma questão da cognição individual, mas fruto da interação. Além dele, outros autores (VAN GORP, 2007, p. ex.) frisaram, via *frames*, a ligação entre a cognição e a cultura.

No caso das análises de conteúdo de discursos via enquadramentos, “busca-se pensar a maneira como o próprio conteúdo discursivo cria um contexto de sentido, convocando os interlocutores a seguir certa linha interpretativa” (MENDONÇA & SIMÕES, 2012, p. 193). Como esta tese ilustra esse tipo de análise, debato-o a seguir em mais detalhe.

2.3. Discursos e enquadramentos

As análises de conteúdo sob a perspectiva de enquadramentos privilegiam o modo como os discursos enquadram o mundo, atestando as mais distintas interpretações. Um dos pioneiros nesta abordagem, Entman (1993) buscou definir o conceito de modo sintético, numa reação a usos díspares que “fraturaram” esse paradigma teórico nas ciências humanas. Para ele, mais do que nos textos, os enquadramentos estão nos interlocutores e na própria cultura.

Enquadramento essencialmente envolve seleção e realce. Enquadrar é selecionar alguns aspectos da realidade percebida e ressaltá-los em um texto comunicativo, promovendo uma definição particular de um problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou um tratamento recomendado. Tipicamente, enquadramentos diagnosticam, avaliam e prescrevem. (ENTMAN, 1993, p. 52, trad. livre)

Um bom exemplo de análise de enquadramento centrada no conteúdo é a de Ferree e coautores (2002), que compararam discursos sobre o aborto nos Estados Unidos e Alemanha. A partir de notícias de imprensa, viram que o enquadramento de “vida fetal” domina esse debate na Alemanha, enquanto os enquadramentos de direitos individuais e pró-aborto e de direitos do feto e anti-aborto se chocam entre os americanos. Gitlin (1980), já citado antes, avaliou que as rotinas jornalísticas fazem certos enquadramentos serem mais selecionados do que outros, o que suscita diversas questões a estudiosos da mídia. Rose e Baumgartner (2013) articularam enquadramentos da pobreza na imprensa com os gastos sociais do governo americano em cinco décadas e viram a correlação entre a relativa generosidade da política social em relação aos pobres e a cobertura da imprensa. Mouillaud (2002), outro analista de enquadramentos, aludiu à fotografia e ao cinema para comentar que, embora a moldura pareça posterior ao quadro, este tem como antecedente um enquadramento implícito.

¹⁶ Ainda que eu não analise tais efeitos, não deixo de pensar enquadramentos também como estratégias racionais.

A moldura opera ao mesmo tempo um corte e uma focalização: um corte porque separa um campo e aquilo que o envolve; uma focalização porque, interditando a hemorragia do sentido para além da moldura, intensifica as relações entre os objetos e os indivíduos que estão compreendidos dentro do campo e os reverbera para um centro. (MOUILLAUD, 2002, p. 61)

O conceito de enquadramento é usado com frequência para estudar discursos da mídia (GAMSON & MODIGLIANI, 1989; ENTMAN, 1993, 2004; REESE, 2001; D'ANGELO & KUYPERS, 2010; CAMPOS, 2014). Há muito em comum nessas abordagens, como a escolha de notícias por objeto, mas é recorrente se considerar esse conceito demasiadamente fluido e impreciso. “A ideia de um ‘quadro’ em relação às notícias tem sido usada de forma ampla e pouco definida no lugar de termos como ‘quadro de referência’, ‘contexto’, ‘tema’ ou mesmo ‘ângulo da notícia’” (MCQUAIL, p. 357). A imprecisão conceitual não se restringe a análises que tratam de discursos midiáticos; nesta tese, meu modelo analítico busca superar essa falha.

Os enquadramentos, segundo Reese (2001, p. 11, *grifos no original*), são “princípios organizadores que são socialmente compartilhados e persistentes ao longo do tempo, que atuam simbolicamente para estruturar significativamente o mundo social”. Esse “princípio organizador” se pode inferir a partir (i) do discurso midiático, um conglomerado de ideias organizadoras entrelaçadas e rivais, ou (ii) de jornalistas e apoiadores de enquadramentos que os expressam de algumas maneiras. Para o autor, os textos na mídia frequentemente resultam de princípios inter-relacionados e em disputa, oriundos de fontes e profissionais de mídia concorrentes. Percebo tais condições em outros tipos de discursos, o que leva a parte das mudanças nos quadros. Reese indicou uma questão crucial ao modelo de enquadramentos, que, numa abordagem de cunho mais político, estariam vinculados a interesses assimétricos.

Quais relações de poder e arranjos institucionais apoiam certas formas rotineiras e persistentes de fazer sentido do mundo social, tal como se encontram via enquadramentos específicos e significativos, princípios organizadores influentes que se manifestam em momentos identificáveis de significado estruturado e tornam-se especialmente importantes à medida que encontram seu caminho para o discurso da mídia e ficam, portanto, disponíveis para orientar a vida pública? (REESE, 2001, p. 14, trad. livre)

A fluidez de um enquadramento acarreta riscos ao fixar um ponto de referência para se analisá-lo. Mas é bom lembrar que os enquadramentos, que permitem ver quão problemática é a própria maneira como algo é definido como questão, se tornam objetos de análise relevantes apenas porque se prolongam no tempo. Ou seja: são duradouros, embora sujeitos a mudanças.

A possibilidade de detalhar o percurso de um debate público, como da participação americana em guerras como a do Vietnã (GITLIN, 1980) e Iraque (ENTMAN, 2004) ou de cotas

raciais em faculdades brasileiras (CAMPOS, 2014), é uma virtude que levei em conta ao definir minha abordagem teórica. Um recorrente argumento favorável à análise de conteúdo via enquadramento é que, por focalizar ângulos discursivos e interpretações, ressalta como os quadros se manifestam. Para Mendonça e Simões (2002), esse traço favorece a compreensão de controvérsias públicas e alterações de quadros. Entretanto, esses autores viram três riscos, que quero evitar aqui: não esclarecer a estrutura relacional moldada pelo enquadramento, frisando o plano denotativo da linguagem (Entman evitou tal tendência com a “ativação de rede em cascata”, como veremos); reduzir enquadramentos a temas facilmente delineáveis e quantificáveis (hipótese afastada nesta tese, como demonstro no anexo 1); e pensar enquadramentos como interpretações estratégicas para atores específicos (por admitir a complexidade dessas estruturas, retomo tal risco à luz da análise dos discursos dos governos).

Discuto, a seguir, os elementos de um enquadramento destacados por Johnston (2002) para aprofundar a reflexão sobre a análise de conteúdos discursivos a partir dessa perspectiva. Minha intenção aqui é abordar questões (conteúdo; estrutura cognitiva; natureza individual e social; natureza estática e dinâmica; e base textual) que interpelarei empiricamente nesta tese.

Conteúdo

Todo enquadramento, desde as noções pioneiras de Bateman e Goffman, tem conteúdo e toma como referência uma memória acessada em virtude de uma experiência. A exemplo de macacos que brincam de lutar no zoo porque compartilham a mensagem implícita “isto é uma brincadeira”, as pessoas cotidianamente enquadram questões ou eventos que suscitam posicionamentos diversos. O enquadramento, como logo se evidencia, importa pelo que põe dentro do quadro tanto quanto pelo que ele “desenquadra”. Como frisara Entman (1993, p. 55), “enquadramentos chamam a atenção para alguns aspectos da realidade enquanto obscurecem outros elementos, que poderiam levar públicos a terem reações diferentes”. Nesse artigo, ele destacou quatro debates para os quais uma teoria do enquadramento teria muito a contribuir: autonomia do público; objetividade jornalística; análise de conteúdo; e opinião pública e teoria democrática normativa. No tópico que mais interessa aqui, Entman sugeriu que a análise de conteúdo informada por uma teoria evitaria tratar todos os termos negativos ou positivos e expressões como igualmente salientes e influentes. Um risco seria menosprezar as mensagens da mídia que a maioria dos membros do público estaria realmente consumindo.

Os enquadramentos da ação coletiva, por exemplo, incluem referências acessáveis na memória como “os” manifestantes, “a” polícia, “as” reivindicações e “o” movimento, que são

mencionados por participantes de movimentos sociais como se tivessem sido citados antes, mesmo não sendo esse o caso (JOHNSTON, 2002). Ao abrir seu livro, Entman (2014) abordou a decisão do governo George W. Bush de enquadrar os ataques de 11 de setembro de 2001 de modo a “unificar” o país na interpretação e resposta oficiais ao terrorismo e, com isso, excluir entendimentos alternativos. Quase uma década e meia após aquela tragédia, uma menção fortuita àquele dia e mês (ainda que sem alusão ao ano) é capaz de ativar memórias de adultos americanos e de outros países, o que demonstra como conteúdos conformam enquadramentos, sejam eles noticiosos – como nos casos de Entman – ou interpretativos, como os desta tese.

Estrutura cognitiva

Os conteúdos dos enquadramentos são organizados hierarquicamente: apresentam uma descrição geral desdobrável em subníveis que se poderia chamar de “subenquadramentos”. Ao analisar discursos, é preciso atentar aos subníveis ligados a cada argumentação, tal como fez Campos (2014), que examinou discursos sobre ações afirmativas raciais (AAR) no ensino superior. Para identificar enquadramentos para além da polarização pró/contra, ele formulou um modelo original unindo programas de análise de dados qualitativos com uma análise de correspondências. Seu modelo atacou uma vicissitude recorrentemente citada na literatura: a informalidade metodológica que caracteriza as rotinas tradicionais para identificar quadros. Tal estratégia, assumidamente mais eficaz para indicar enquadramentos interpretativos do que noticiosos, permitiu ver a incidência de cinco grupos de argumentos contra as AAR: racializa a sociedade, dividindo-a e criando conflitos; ameaça a qualidade e isonomia na educação; fere o Estado de direito e a cidadania; é uma solução ineficiente ou paliativa; e desigualdades são sociais, e não raciais. O conjunto de subenquadramentos favoráveis às AAR formaram outros cinco grupos: combate discriminação e desigualdade de tratamento; diminui as desigualdades e inclui excluídos na cidadania; repara erros do passado e integra a nação; inclui diversidade nos níveis mais altos da sociedade; e é uma medida emergencial e com resultados atestados. O trabalho desse pesquisador do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA/UERJ) contribuiu para discutir um debate público que parece longe do fim no Brasil.

Natureza individual e social

Cada analista lança mão de recursos orientados empiricamente para lidar com as dificuldades de prover precisão conceitual ao enquadramento e apreendê-lo como individual tanto quanto algo compartilhado socialmente. Em *Projections of Power* (2004), Entman fez

análises de coberturas jornalísticas – como do debate sobre a guerra ao Iraque e da derrubada dois aviões comerciais por militares soviéticos e americanos – adotando duas classificações: (i) *frames* substantivos, que definem efeitos e condições como problemas, identificam causas, transmitem um julgamento moral e endossam saídas ou melhorias (tal classificação requer ao menos duas dessas funções); e (ii) *frames* procedimentais, de avaliações da legitimidade dos atores políticos, baseado em sua técnica, sucesso e representatividade. Esse tipo, frequente no noticiário, pode ser chamado enquadramento “jogo” ou “corrida de cavalo”. Para analisá-los, ele introduziu a ideia de “ativação de rede em cascata” de enquadramento, que põs em relevo a natureza individual e social desse fator ideacional que molda os comportamentos.

Um exemplo dessa rede em cascata ativada, válida ao menos para questões de política externa, foi a recepção da população americana à ideia da guerra ao Iraque depois do 11 de setembro. As elites e outros cidadãos que tendiam a se opor ao enquadramento da Casa Branca de “guerra logo” tiveram mais dificuldade de achar razões concretas para se opor do que quem o apoiava. Prova disso foi que as críticas eram mais “procedimentais” do que “substantivas”. “As razões são detectáveis na interação entre motivos jornalísticos com a disputa de poder e estratégia entre o governo Bush e seus oponentes no Congresso” (ENTMAN, 2004, p. 90). Nesta tese, dirijo minha atenção somente a enquadramentos da desigualdade, sem analisar a recepção deles, o que demandaria outro método.

Natureza estática e dinâmica

Um enquadramento é uma estrutura cognitiva fixa sem deixar de ser um processo cognitivo emergente, o que, segundo Johnston (2002), levou analistas a tomarem o conceito ora como verbo (*framing*), ora como substantivo (conteúdo e estrutura do *frame*). A segunda abordagem requeria o artifício metodológico de “congelar” uma negociação corrente e a emergência de novos enquadramentos. Avalio que tais abordagens não são excludentes – e é algo que pretendo demonstrar em minha pesquisa. Vliegenthart e van Zoonen (2011), por sua vez, criticaram muitos autores por terem fracassado em distinguir entre *frame* e *framing*.

Em sua tão citada análise de enquadramentos da energia nuclear na mídia, Gamson e Modigliani (1989) viram pacotes interpretativos pró-nucleares “progresso” e “independência energética”, os antinucleares “fuja” [*runaway*], “responsabilidade pública”, “não rentável” e “caminhos suaves” e o ambivalente “barganha diabólica” (espécie de soma das imagens pró-nuclear e “fuja”). “Um pacote tem uma estrutura interna. Em seu núcleo, há uma ideia organizadora central, ou enquadramento, para dar sentido a eventos relevantes, sugerir o que

está em questão” (Ibid., p. 3). Ao examinarem 40 anos de cobertura, inclusive dos acidentes nucleares de Three Mile Island (EUA, 1979) e Chernobyl (URSS, 1986), esses sociólogos captaram a natureza estática e dinâmica do enquadramento – uma “ideia organizadora”, e não “princípio” (REESE, 2001). Três pacotes predominaram em fases distintas: “progresso”, “fuja” e “barganha diabólica”.

Base textual

Quando se considera que cada enquadramento tem como base um texto, toma-se esse termo no sentido amplo que lhe é atribuído, entre outros estudiosos, por sociólogos culturais: além dos mais diversos documentos escritos, abrange atos orais (conversas, discursos etc.) e representações visuais, como fotos. “É muito frequente um enquadramento ser ‘descoberto’ por meio de entrevistas, documentos de movimentos, discursos, canções e slogans. (...) A verificação e a prova na análise de enquadramento requerem referências claras aos textos nos quais os enquadramentos ou processos de enquadrar se baseiam”, observou Johnston (2002, p. 67), numa referência a enquadramentos de ação coletiva, porém que se aplica a outras formas.

A necessidade de voltar o foco ao texto após identificar o enquadramento é ilustrada por uma tese que analisou os elementos textuais, visuais e sonoros dos debates eleitorais na TV entre os dois candidatos à Presidência mais votados em 2002 e 2010. Vasconcellos (2013) viu que, em 2002, Lula privilegiou os enquadramentos de bons princípios e firme, enquanto Serra quis ser enquadrado como firme e didático – tal como ele e Dilma Roussef buscaram oito anos depois (mais frequência de firme para Roussef e didático para Serra). O pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Comunicação Política e Opinião Pública (DOXA/UERJ) analisou a abordagem e marcas do texto e, em momento posterior, os sinais visuais (expressão corporal, expressão facial, gestual e direção do olhar) e os sonoros (tom de voz) dos políticos.

A comparação de Ferree e coautores (2002) entre os debates do aborto nos Estados Unidos e Alemanha partiu de notícias em dois grandes jornais de cada país e tais textos foram retomados a fim de verificar e provar os enquadramentos identificados. Isso permitiu concluir, por exemplo, que o debate do aborto na imprensa alemã foi mais moldado pela igreja Católica do que pela Luterana (nos Estados Unidos, a igreja Católica foi mais discreta nessa questão, preferindo dar apoio a grupos ecumênicos contrários ao aborto). Apenas se tomando os textos (notícias, no caso) como pontos de partida e chegada que se podem testar os enquadramentos.

Igualmente profícuo pode ser comparar textos com naturezas distintas, como fizeram Vligenthart e Roggeband (2007) com enquadramentos da imigração na Holanda contidos em

textos do Parlamento e da imprensa. A partir de uma análise também quantitativa, concluíram que o aumento no uso de um enquadramento (multicultural, vitimização etc.) por uma arena só influi na outra se esta já tiver o usado antes. Outro achado foi que eventos externos têm efeito maior e mais consistente nessas arenas do que as relações entre imprensa e Parlamento. São muitas as oportunidades abertas pela análise de enquadramento, como atestei ao discorrer sobre estudos exemplares. Ao fim do capítulo, retomo algumas ideias e introduzo outras a fim de demonstrar porque julgo o conceito de enquadramento o mais adequado à minha pesquisa.

2.4. Considerações finais

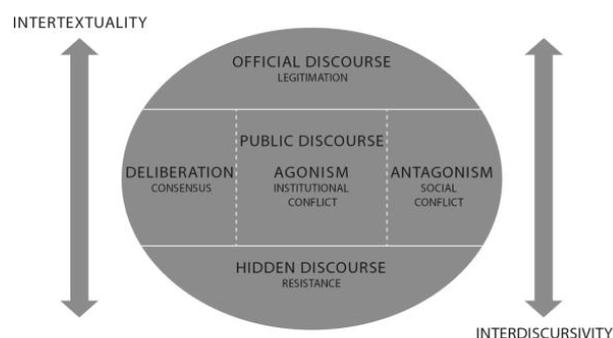
Se enquadramentos são organizadores de pensamento (FERREE et al, 2002) ou ideias e princípios que organizam experiências e orientam ações (GAMSON & MODIGLIANI, 1989; BENFORD & SNOW, 2000; REESE, 2001), analisá-los é, a meu ver, investigar elementos-chave na interseção entre textos e contextos.¹⁷ Ressalte-se: na interseção, e não em um tipo de hiato entre eles, pois os textos e contextos se sobrepõem, em vez de emergirem de maneira isolada.

Estudar como os governos enquadram a desigualdade não se resume a esclarecer os significados atribuídos a ela; pretende-se também identificar quais possibilidades de ação são abertas de acordo com os quadros interpretativos. Afinal, a criação de significado articula diagnósticos e prognósticos e realça ao que vale atentar ou não. Nos termos de Ferree e colegas (2002, p. 14), “enquadramentos de questão chamam nossa atenção para certos eventos e suas causas e consequências subjacentes e direcionam nossa atenção para longe das outras”.

Minha noção de discurso oficial se fundamenta no caráter público e institucionalizado dos enunciados de agentes como governos e parlamentares, de modo que não estão sujeitos a comparações adequadas com discursos de candidatos, pensados para render proveito eleitoral (essa definição abrange igualmente discursos oriundos do mercado e sociedade civil). Acolho a visão de discurso social apresentada por Agustín (2015) em seu modelo do panorama dos processos de comunicação (*v. fig. 2.1*). Esse autor distinguiu três tipos de discursos – oficial, público e oculto – e os situou de acordo com duas variáveis: intertextualidade (relação entre textos), que torna possível a comunicação, e interdiscursividade (convenções associadas à produção do discurso), afim ao compartilhamento dos significados criados por grupos sociais.

¹⁷ Como as interpretações do que sejam contextos são tão múltiplas quanto as de cultura, adoto aqui a definição de Van Dijk (2012) como modelos mentais que controlam – sem causar ou condicionar – os atos de fala e textos.

Fig. 2. Modelo de processos de comunicação (Agustín, 2015)



Fonte: Agustín, 2015, p. 91

A cada tipo de discurso correspondem graus de intertextualidade e interdiscursividade distintos e uma função principal relacionada com tipos de práticas e dinâmicas comunicativas. Os discursos oficiais, voltados à legitimação das decisões do governo e à identificação de sua linha oficial de ação, são muito intertextuais e pouco intersdiscursivos. Agustín justificou bem sua distinção entre discursos públicos e oficiais (“local da dominação e tomada de decisão”):

Não entendo o discurso oficial como uma esfera separada do debate público (obviamente o discurso oficial é parte dele e influenciado por ele); o que enfatizo é que as condições comunicativas são diferentes dependendo de se o governo toma uma decisão baseado em mecanismos de deliberação restritos (discurso oficial) ou se suas decisões são sujeitas à discussão pública com outros atores (discurso público). (AGUSTÍN, 2015, p. 91)

Defendo, juntamente com Agustín, que os discursos oficiais devem ser examinados de modo distinto dos outros discursos públicos, visto que são menos interdiscursivos do que eles. Não quero, com isso, negar o caráter dialógico do discurso oficial; pelo contrário, ele existe e é relevante, mas, para os fins deste estudo, julgo inoportuno exaurir essas interlocuções, sob o risco de buscar enquadramentos da desigualdade mais fora dos Palácios do Planalto e Catete do que nos discursos dos respectivos governantes (volto a essa questão na conclusão da tese). Dada essa natureza dos discursos oficiais, estou ciente da dificuldade de evidenciar como são usados como estratégias com base em interesses, conforme uma crítica de Campbell (2002) às análises de enquadramento de políticas sociais (ele lembraria que não importa se prevalecem motivações ideais ou materiais, mas como elas interagem). Receio que sua crítica da falha de demonstrar conexões causais não será superada por completo – para esse intento, um conceito como o de repertório poderia se revelar mais apropriado –, mas busco meios de minimizá-la e responder à crítica de que costumam ignorar processos de construção de enquadramentos.¹⁸

¹⁸ Benford e Snow (2000) viram três tipos de processos de construção de enquadramentos da ação coletiva – e testarei se valem para os quadros sob minha análise: processos discursivos (articulação e amplificação/pontuação

Há exemplos estimulantes da capacidade de acompanhar a construção de quadros em estudos de movimentos sociais como o de Noonan (1995), que abordou como as mulheres chilenas se uniram contra o autoritarismo do Estado. Segundo ela, o feminismo não emergiu nos anos 1950/60, quando os enquadramentos-chave – *master frames* ou quadros culturais mais largos e genéricos – focavam em questões da classe trabalhadora, mas encontrou terreno fértil quando a repressão da ditadura e a emergência de um enquadramento “volta à democracia” abriram espaço para vários quadros típicos de movimentos, como o feminista. Benford e Snow (2000) citaram que esse trabalho ilustra a inclusividade ou exclusividade dos quadros da ação coletiva. Além desse caráter flexível ou rígido, esses quadros têm outras variáveis, segundo eles: indicação de problemas e a quem se os atribui; escopo interpretativo e influência; e nível de ressonância (dada a credibilidade do enquadramento proferido e sua relevância relativa). Indicações como essa vão se mostrar úteis nos próximos três capítulos.

Como apontou Campbell, os enquadramentos, entendidos como ideias normativas e às vezes cognitivas em destaque nos debates de políticas, são usados para torná-las politicamente mais aceitáveis. Um exemplo citado por ele foi o uso da noção de globalização econômica como um enquadramento para justificar a transição para políticas conservadoras e neoliberais. Segundo o autor, a mudança nas políticas estaria sempre associada com seu reenquadramento.

Esforços para reformar, se não desmantelar, as políticas de bem-estar social nos EUA nos anos 1970 e 1980 foram liderados por políticos que [as] reenquadraram (...) como estipêndios e serviços que eram providenciados a afro-americanos e outras minorias, mas pagos por impostos alegadamente exorbitantes sobre brancos da classe trabalhadora. (CAMPBELL, 2002, p. 27)

A abordagem da cultura pela perspectiva de enquadramentos me pareceu oportuna por considerá-la particularmente promissora para captar nuances em conteúdos discursivos como os desse exemplo. Demonstro na tese que é possível mitigar riscos como o de não iluminar estruturas relacionais moldadas pelo enquadramento (MENDONÇA & SIMÕES, 2002) ou de tender a uma discussão descritiva e estatística mais do que analítica e dinâmica (BENFORD & SNOW, 2000, n. 1). Para tanto, faço uma análise de enquadramentos à luz de proposições de analistas de discursos sobre o contexto (VAN DIJK, 2015) e o discurso político (CHARAUDEAU, 2011), entre outras. Tal como os quadros da ação coletiva para os estudiosos dos movimentos sociais, assumo os enquadramentos da desigualdade como mais do que agregados de atitudes e percepções individuais, mas como fruto de negociações de significações compartilhadas.

de enquadramentos), estratégicos (construção de pontes, amplificação, extensão e transformação) e de contestação (quadros de opositores do movimento, disputas internas ao movimento e dialética entre *frames* e eventos). Retomo a ideia ao analisar as mudanças e permanências dos enquadramentos da desigualdade.

Considerada a tipologia de análises de enquadramentos da mídia segundo Matthes e Kohring (2008) – hermenêutica, linguística, holística manual, assistida por computador e dedutiva –, minha análise de enquadramentos de governos se aproxima mais do que esses autores nomeiam como abordagem holística manual.¹⁹ Nesse tipo, os enquadramentos são gerados primeiro pela análise qualitativa de alguns textos e logo codificados como variáveis holísticas em uma análise de conteúdo manual. Ao contrário de trabalhos assim definidos por eles, porém, não tento suceder a análise qualitativa com uma quantitativa, algo comum nesse tipo, pois avalio que a natureza heterogênea dos discursos oficiais pode levar a números e conclusões erradas. Trabalho, enfim, no que se poderia indicar como uma análise “indutiva sistemática”, pois me aproximo dos discursos de maneira aberta e as conclusões partem da observação por indução, sucedida pela sistematização dos resultados.

Tenho a expectativa de atestar os ganhos da análise de enquadramentos tal qual outros estudos de sociologia comparativa com essa perspectiva. Lepianka (2015), por exemplo, viu como jornais poloneses descrevem a pobreza e os pobres, comparando cinco enquadramentos: injustiça, solidariedade, heroico, anti-heroico e instrumental. A autora identificou um enquadramento da injustiça – a exemplo desta tese –, o qual se singulariza por quatro fatores: i) *definição do problema*: destaca a experiência de prejuízo, injustiça ou queixa dos pobres, vistos como “necessitados”, “desprivilegiados” etc.; ii) *diagnóstico e solução*: não se atribui causa à pobreza em si; na maioria dos textos, “a pobreza segue subdiagnosticada e tratada como uma característica constitutiva de categorias descritas e/ou um elemento invariável da realidade social” (Ibid., p. 1007) – os raros diagnósticos se limitam à situação de grupos específicos cuja culpa remonta a processos históricos e decisões políticas; iii) *papel do pobre*: é comum os pobres parecerem sujeitos à (in)ação dos outros (estado, governo, políticos etc.); e iv) *dispositivos de enquadramento*:²⁰ descreve-se sobretudo a profundidade da pobreza dessas vítimas – entre grupos como mães solteiras e aposentados, acentua-se a descrição das naturezas dramáticas das situações, com alusões como a “horror” e “destituição humilhantes”.

¹⁹ A limitação desse tipo é que “sem indicar os critérios para a identificação de frames, sua avaliação cai em uma caixa-preta metodológica” (Ibid., p. 260). Para não incorrer nesse risco, preocupo-me em apresentar com minúcias a metodologia desta tese (v. *anexo I*). As outras análises segundo tais autores são: (i) hermenêutica, que interpreta pequena amostra de textos sobre uma questão ou evento; (ii) linguística, que analisa a seleção, localização e estrutura de palavras e frases específicas no texto; (iii) assistida por computador, cujo mapeamento de frames busca termos específicos que coexistem em alguns textos (e tendem a não coexistir em outros); e (iv) dedutiva, que em tese obtém enquadramentos a partir da literatura e os codifica em análises de conteúdo padrão.

²⁰ Segundo Gamson e Modigliani (1989), enquadramentos são “pacotes interpretativos” com dispositivos de enquadramento (metáforas; exemplos; slogans; representações [*depictions*]; e imagens visuais) e de raciocínio (raízes, consequências e apelo a princípios). Quando priorizo focar diagnósticos e prognósticos, me aproximo do que esses sociólogos nomearam dispositivos de raciocínio sem desconsiderar os dispositivos de enquadramento.

Sumarizei até aqui questões sobre discursos e enquadramentos que julgo importantes – e, às vezes, indispensáveis – à análise que faço nesta tese. Governos tratam da desigualdade de modos distintos, tal como pesquisadores com seus conceitos e objetos. Logo, era preciso esclarecer o que entendo por enquadramento e discurso, pois são meus pontos de partida (os enquadramentos como meios de analisar conteúdos de discursos) e pontos de chegada (devido à convergência entre conceito e objeto, viso contribuir a este tanto quanto àquele). Uma vez esclarecidos ambos os elementos, é mais do que hora de avançar pelo caminho entre eles.

3. DESIGUALDADE COMO INJUSTIÇA

A sociedade brasileira é vista como injusta e desigual por seus governantes, como se lê em tantos discursos deles, assim como pelo povo (vide SCALON, 2004). Mas até que ponto as percepções dessas características convergem? Em outros termos: o Brasil é considerado injusto por ser tido como desigual? Neste capítulo, trato do enquadramento da desigualdade como injustiça. Reconhecer essa imagem da desigualdade e outras veiculadas por governos importa, se não apenas pelas razões frisadas na introdução desta tese, por motivos que Alexander e Jaworsky (2014, p. 8) expressaram de forma eloquente: “O exercício do poder político não é apenas pragmático e prático, mas cultural – não só sobre conseguir coisas feitas, mas sobre fazer com que realizações legislativas e mudanças organizacionais pareçam significativas e legítimas”. Também as omissões dos políticos têm componente cultural, vide o discurso que teria sido usado por Tony Blair como desculpa por não ter tocado na desigualdade de renda entre os britânicos: “Faz diferença se David Beckham ganha muito mais do que você?” (THERBORN, 2010, p. 154).

A percepção popular do Brasil como desigual e injusto foi captada por surveys como o vinculado ao International Social Survey Programme (ISSP) que, em 2001, colheu opiniões de dois mil brasileiros sobre as desigualdades sociais (SCALON, 2004). Nada menos que 96% concordaram com a afirmação de que as diferenças de renda são muito grandes no país. Quanto à desigualdade de oportunidades, o melhor acesso de ricos à assistência médica e à educação foi considerado mais injusto pelos brasileiros ricos do que pelos pobres, o oposto do resultado auferido entre alemães e suecos. Esse quadro, segundo Adalberto Cardoso (2004), sustentaria a suspeita de que talvez estejamos no estágio da desigualdade e da pobreza em que ricos passam a compartilhar o sentido de injustiça de pobres, reconhecendo sua própria responsabilidade social pela desigualdade. Outros dados levaram Cardoso a crer que as expectativas de melhoria no futuro talvez tenham mais impacto do que a mobilidade passada nas avaliações de justiça sobre as desigualdades.²¹

Entre 28 populações com visões captadas nesse survey, os brasileiros foram os que menos atribuíram a desigualdade à falta de união para erradicá-la – cerca de 20% pensaram assim. A menor popularidade dessa concepção da desigualdade como resultado da desunião

²¹ “A sociedade brasileira é vista como extremamente injusta e desigual, porém aberta à mobilidade no futuro em uma proporção incompatível com a experiência real dos últimos anos. Contra todas as expectativas, pois, o survey que viemos analisando sugere que o futuro de ricos e pobres, no Brasil, não tem, ainda, a opacidade da frustração reiterada das esperanças” (CARDOSO, 2004, p. 170).

foi paralela à maior incidência da percepção de que um motivo para a desigualdade persistir é beneficiar ricos e poderosos. No início deste século, 86,3% dos brasileiros concordaram com essa ideia – patamar superior, mas não tanto, ao de outros povos (*v. mais dados no anexo 2*). Tanto a crítica à desigualdade como benéfica a minorias como a mais rarefeita crítica à falta de união nacional para combater a desigualdade constaram, como se verá, no discurso oficial.

Antes de passar à minha análise, trago uma possível explicação ao pequeno conjunto de metáforas primárias da desigualdade (injustiça, atraso e dívida). Segundo o que linguistas chamam de teoria neural, metáforas conceituais totalmente novas são menos apreensíveis e compreensíveis que as apoiadas em metáforas primárias existentes, que devem parecer mais naturais, como alegou Lakoff (2008, p. 26): “Pelo melhor ajuste, diferentes enquadramentos culturais vão combinar com essas metáforas primárias e dar origem a diferentes sistemas de metáforas”. O enquadramento abordado neste capítulo ilustra a eficácia das metáforas, usadas em contextos tão distintos que Getúlio Vargas fez menção à mesma justiça social nas posses do governo ditatorial do Estado Novo, em 1937, e para governar sob a democracia em 1951.

3.1. Imagem da injustiça: direitos contra a desigualdade

A comparação entre as imagens da desigualdade veiculadas pelos governos de Vargas e desde a última transição democrática torna perceptíveis traços distintivos do enquadramento da injustiça. Nesse caso, a política social foi considerada por todos como um ato garantidor de direitos. Constatou-se ainda, por exemplo, a ruptura no discurso de desigualdades entre categorias como injustiças – próprio apenas dos anos 1930 e 1940. A visão de direitos como medida igualitarista se relaciona com a ótica da injustiça, o que sugere que cada imagem da desigualdade tem sua correspondente na política social, pois se articulam tal como no verso e reverso de uma moeda.

Ao enquadrarem as desigualdades como injustiça social, os governos se aproximaram da concepção de Rawls (1999) da justiça como equidade – ainda que tal referência não lhes fosse relevante ou mesmo consciente – e responderam às duas questões-chave segundo Sen (1992): “por que a igualdade?” e “igualdade de quê?”. Nessa segunda questão, sobressaem logo nos discursos as variações nas formas da desigualdade explicitadas pelos governantes. Nos anos Vargas, as variáveis focais enquadradas como injustiças foram classe e categoria profissional – estas entre 1930 a 1945. É curioso, mas de imediata compreensão, que um presidente cujo anticomunismo é considerado um truísmo por seus estudiosos enfatizasse a

desigualdade motora do comunismo ao abordar a questão social. Ele tratou igualmente da desigualdade como um atraso – apenas nos anos 1950 – e não a enquadrou como uma dívida (daí o maior peso de discursos varguistas neste capítulo; os seguintes são relativamente mais equilibrados).

Governos mais recentes trataram como injustiças três formas de desigualdade: por região, avaliadas a partir de recortes geográficos cada vez mais acurados; de renda, atribuídas oficialmente a interesses minoritários; e raciais, que são “desigualdades duráveis” (TILLY, 1998) referidas apenas a partir de Cardoso. Desde 1985, muitos discursos dos presidentes viram como injustas as desigualdades, o que interpreto que ecoa a menor justificção da desigualdade de oportunidades pelos ricos do que pelos pobres. Seja na era Vargas ou na atual democracia, despontaram diagnósticos e prognósticos – respondendo “Por que a igualdade?” – que discuto ao fim deste capítulo.

Raramente são atribuídas causas da desigualdade nos discursos de posse e Mensagens anuais dos governos mais recentes. Em menções indiretas ou outros discursos, a distribuição desigual de bens e oportunidades foi explicada pela ação das elites (gov. Itamar), desfocalização do gasto social (Cardoso), história (Cardoso e Lula) e falta de proteção social (Dilma), explicitadas genericamente, sem detalhes. Interesses de minorias, em sinal de egoísmo, ganância ou privilégio, foram culpados pelas desigualdades de renda com menos frequência do que a inflação, que frequentou – desde Vargas – e ainda frequenta o discurso oficial como um fator responsável pela questão social.

As desigualdades regionais são as mais mencionadas pelos presidentes nas últimas três décadas – tomadas mais frequentemente como injustiças do que como atrasos de regiões ou dívidas em nível inter-regional. Nesse caso, os diagnósticos deixaram de se ater à pobreza concentrada no Nordeste para captar variáveis como a influência da geografia nas desigualdades, especificamente em saúde. Usado para aferir a qualidade de vida – não a desigualdade –, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi aproveitado nos últimos 20 anos para a definição das regiões beneficiárias de políticas sociais.

Números têm sido mais associados nas últimas décadas às formas de desigualdade vistas pelos governos como injustiças. As desigualdades de renda passaram a ser ilustradas com dados de pesquisas como a PNAD, tais como o Coeficiente de Gini, citado no discurso oficial nos últimos 20 anos. Na Mensagem de 1998, uma curva dos índices de Gini no curto intervalo entre 1993 e 1996 foi acompanhada pela avaliação de que 1995 (primeiro ano do governo Cardoso) foi o “marco na retomada da desconcentração”. Em vez de números

absolutos da pobreza e da desigualdade, diferentes governos privilegiaram valores relativos, como em “o número de pobres no total da população reduziu-se de 33,9%, em 1997, para 32,7%, em 1998, percentual muito inferior aos 47,9% verificados no período imediatamente anterior ao Plano Real” (MCN 2000, p. 42) e “o IPEA demonstrou que a pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do País caiu de 35% da população em 2003 para 24,1% em 2008” (MCN 2009, p. 10). Números como esses são usados de modo mais político do que técnico, como demonstração autoelogiosa de resultados, e menos como medida de um problema a enfrentar.

As desigualdades raciais, que tardaram a entrar na pauta governamental, nunca foram comentadas com base em números, relativos ou absolutos. Tal fato expõe uma fraqueza do diagnóstico oficial da questão, referida de modo indireto em outras abordagens, como sobre a violência: “a vitimização letal se distribui de forma desigual: são, sobretudo, os jovens pobres e negros, do sexo masculino, entre 15 e 24 anos que têm pago com a própria vida o preço da escalada da violência no Brasil” (MCN 2003, p. 111).²² Nem mesmo o governo estimou o alcance dessa injustiça, o que naturalmente torna ainda mais difícil sua superação, pois é improvável um problema mal diagnosticado vir a ser bem tratado.

Como variaram, a cada governo, as imagens da desigualdade como injustiça? Eis a questão dos tópicos seguintes, que comparam o modo como eles enquadraram a desigualdade como injustiça social. As mudanças no discurso são muitas, assim como são as continuidades.

3.2. Gov. Vargas: igualitarismo via trabalho

Mais do que a imagem da desigualdade como injustiça, o que despontou nos discursos dos governos Vargas foi a oposição, explícita ou tácita, entre o ideal de justiça e a chamada “questão social” – a expressão abarcava o problema da equidade, mas não só ele, sendo usada de modo vago e difuso como se faz ainda hoje com tal termo ou “cidadania”, por exemplo. Nas Mensagens presidenciais, a questão social foi referida quase exclusivamente em capítulos sobre o Ministério do Trabalho, o que corrobora análises do corporativismo da política social varguista (SANTOS, 1979, p. ex.). Na plataforma eleitoral da Aliança Liberal, que Vargas expusera em um comício na capital federal dois meses antes da eleição vencida por Júlio Prestes, a questão social era, a exemplo da anistia e da legislação eleitoral, um tópico à parte

²² Nesse documento, se recorreu a uma fonte secundária, a ONG Movimento Nacional de Direitos Humanos, para indicar a elevada proporção de jovens entre as vítimas de homicídio doloso no Rio de Janeiro (239/100 mil hab. – um dado oficial, aliás).

(G.V., 02/01/1930 *apud* D'ARAÚJO, 2011, p. 285-6).

Vargas desde logo subsumiu duas desigualdades no que tomou como questão social: uma clivagem entre industriais sob proteção e proletários sem amparo, a cobrar uma legislação trabalhista, e outra entre operários por ramos de atuação – com uns recebendo benefícios negados a outros. O então candidato ilustrava que marítimos, comerciários e outras categorias tinham “iguais direitos e necessidades” e que essa melhoria não causaria ônus aos cofres públicos; além disso, centenas de milhares de brasileiros no campo tinham contato com o poder público apenas ao pagarem “impostos extorsivos” e precisavam de terra, instrumentos de trabalho e transporte fácil para vender a produção excedente. “Tal é a valorização básica, essa sim, que nos cumpre iniciar quanto antes – a valorização do capital humano. Por isso que a medida da utilidade social do homem é dada pela sua capacidade de produção” (Ibid., p. 286). Essa visão da questão social pelo candidato mudou pouco no presidente.

O discurso de Vargas vinculava a desigualdade com a inserção no mercado de trabalho – uma noção já constatada por estudos sobre o período. Ainda na instalação das Comissões Legislativas, ele propôs que os sindicatos tivessem organização política e personalidade própria, como os partidos políticos, e “se tornassem, na vida social, elemento proveitoso de cooperação, no mecanismo dirigente do Estado” (G.V., 04/05/1931). Elogios à cooperação como este refletiam uma visão da questão social como enfermidade. Sobretudo no Estado Novo, o intervencionismo estatal foi considerado um “ato terapêutico”, como notou Gomes (1982) a partir de textos de ideólogos daquele regime. O ativismo do governo nessa questão era visto como um meio de evitar erros de liberais e de comunistas.²³

Duas criações do Governo Provisório (1930-34) são consideradas marcos da política social no Brasil: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para executar e fiscalizar as legislações trabalhista e previdenciária;²⁴ e a carteira profissional obrigatória, criada em 1932 para trabalhadores urbanos (SANTOS, 1979; KERSTERNETZKY, 2012). Entre uma intervenção e a outra, as iniciativas daquele novo Ministério foram relatadas no discurso de Vargas pelo

²³ Havia uma percepção inédita da sociedade como um “organismo” com partes a harmonizar, segundo Gomes (1982, p. 136): “Ao intervencionismo do Estado não era atribuído um caráter socializante, mas humanizante. Sua ação estava voltada para a realização do homem ‘total’ cujas necessidades e direitos envolviam o plano material, mas o ultrapassavam de muito. O liberalismo e o socialismo erravam duplamente por seu materialismo e intemacionalismo exacerbados, que esqueciam a dimensão subjetiva e nacional do homem. Mas o liberalismo errava, ainda mais uma vez com a ficção de seu ideal de equidade política, que acabava por alimentar as desigualdades sociais.

A superação desta diretriz liberal pela postulação da justiça social como finalidade do Estado desembocava em uma política intervencionista, que acabaria sendo visualizada como um verdadeiro ato terapêutico”.

²⁴ Como observou Fonseca (1989, p. 225), “o nome do ministério já dava indícios da concepção dos seus criadores, pois se propunha a congregar trabalho e capital no mesmo órgão”.

primeiro aniversário da Revolução de 30, no qual o presidente questionou a visão oficial anterior do “problema operário”, alegadamente tido como uma questão policial, e não social.

Quatro mudanças na legislação social foram citadas nesse balanço de um ano no poder – a lei de proteção ao trabalho nacional (dois terços dos operários deveriam ser brasileiros natos); reforma da lei de aposentadorias e pensões; extensão dessa lei a outros trabalhadores (“todos os operários de serviços públicos, em suma”); e a lei de sindicalização –, além de quatro projetos de lei: jornada máxima, salários mínimos, contratos coletivos de trabalho e comissões de conciliação e arbitramento. Um efeito da reforma das aposentadorias foi bem notado por Santos (1979, p. 73): “cria-se o descompasso entre a política social compensatória, iniciada em 1923, e a política social via regulação do processo acumulativo, que só se iniciará após a revolução de 1930”. Até então, as regulamentações da esfera da acumulação, como as relativas às férias e trabalho de menores e mulheres, careciam de efeito prático significativo. Um falso *laissez-faire* e a coação da Primeira República cederam vez a uma “cidadania regulada”: “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (Ibid., p. 75). Santos propôs esse conceito hoje clássico para esclarecer a transição da esfera da acumulação à da equidade; e ele pode ser lembrado com proveito para lançar luz à retórica varguista.

No discurso pelo primeiro ano da Revolução de 30, o relatório sobre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio anunciou uma nova comissão que elaboraria o anteprojeto de seguro social, visando estender os benefícios “incalculáveis” de aposentadorias e pensões para comerciários e empregados de indústrias privadas: “Inútil seria dizer do alcance humanitário social dessa iniciativa. O Governo Provisório, com esse gesto, redime uma dívida de honra que os poderes públicos tinham com os trabalhadores brasileiros e que nunca preocupou maiormente os Governos passados” (G.V., 03/10/1931). Em que pese o texto atribuir essa planejada mudança a uma dívida, é sob o signo da injustiça que analiso ter sido enquadrada tal desigualdade entre categorias de trabalhadores. Minha abordagem se deve a diagnósticos e prognósticos do período varguista, em linha com propostas como a da justiça como equidade.

Ao firmar o último decreto regulamentando a carteira de trabalho, Vargas discursou às classes trabalhadoras enumerando “velhas aspirações proletárias de solução inevitável” então realizadas pelo Ministério do Trabalho: a organização sindical, a lei de férias, o limite das horas de trabalho, o salário mínimo, as comissões de conciliação, as caixas de pensões, o seguro social, as leis de proteção às mulheres e aos menores. Dito isso, ele evocou o interesse social como o limite necessário para o individualismo excessivo característico do século XIX.

O individualismo excessivo, que caracterizou o século passado, precisava encontrar limite e corretivo na preocupação predominante do interesse social. Não há nessa atitude nenhum indicio de hostilidade ao capital que, ao contrário, precisa ser atraído, amparado e garantido pelo poder público. Mas, o melhor meio de garanti-lo está, justamente, em transformar o proletariado numa força orgânica de cooperação com o Estado e não o deixar, pelo abandono da lei, entregue à ação dissolvente de elementos perturbadores, destituídos dos sentimentos de Pátria e de Família. (G.V., 29/10/1932)

Aquele discurso explicitava a percepção dos benefícios da riqueza e do conforto como “regalias que aos pobres parecem um privilegio, mas que a lei transforma em prerrogativas jurídicas” e de que o passaporte para a igualdade de direitos não era a certidão de nascimento ou a identidade, mas a recém-concebida carteira profissional: “todos quantos cooperam com o seu trabalho para semelhante resultado possuem também respeitáveis direitos ao bem estar, aos cuidados da saúde e a garantias de previsão social contra os acidentes do labutar afanoso”. Reforçava-se a ênfase já expressa antes na organização do capital e do trabalho visando a “evolução social” (G.V., 4/5/31). Meses depois, foi como uma revanche da oligarquia cafeeira paulista que Vargas viu o movimento hoje conhecido como Revolução Constitucionalista, em 1932. Sua acusação de um interesse de classe no levante ficou claro em um manifesto ao povo paulista, no qual atribuiu a “revolta de São Paulo” apenas à “ambição do poder, caracterizada por um movimento de revanche contra o de 1930, visando restaurar o passado; recuperar posições e reaver as prerrogativas que lhes permitiam dilapidar o erário do povo brasileiro, mediante todas as formas de corrupção administrativa imagináveis” (G.V., 20/09/1932).

Eleito indiretamente em 1934,²⁵ Vargas subscreveu na Mensagem do ano seguinte a visão da legislação trabalhista como um feito de justiça social, oposto à timidez da lei anterior de organização sindical, de 1907, criticada segundo ele por classes patronais e julgada omissa em sanções amparando as associações operárias. Seriam indispensáveis “preceitos que assegurassem aos trabalhadores e empregados os direitos que lhes são devidos dentro da nova ordem jurídica, criada pela imposição dos fatos e em obediência aos modernos princípios de justiça social” (MPL 1935, p. 102).²⁶ A lei dos dois terços, por exemplo, ia contra a “situação de franca inferioridade [do trabalhador nacional] no meio do operariado de empresas e companhias estrangeiras, onde os alienígenas o preteriam frequentemente, não obstante militarem a favor daquele condições especiais de habilitação e tempo de serviço” (Ibid., p.

²⁵ Dada a unidade nos discursos de 1930 a 1937, tomo o período como um governo só, tal como o Estado Novo.

²⁶ Na Mensagem ao Poder Legislativo de 1935, a única desigualdade assim referida era a política, ao se abordar que os recém-criados deputados classistas possivelmente corrigiriam, “pela sua expressão nitidamente nacional, as desigualdades inevitáveis da representação política” (MPL 1935, p. 105).

107). Para garantir o cumprimento dessa lei, fiscais e inspetores do trabalho verificaram, em 1934, 10.748 livros com dados como as condições dos empregados e suas nacionalidades.

É sintomático que muitas percepções do governo Vargas sobre as desigualdades se encontrem em avaliações de novas leis trabalhistas. Considerações nesse sentido foram feitas, na Mensagem de 1935, em relação aos decretos 19.770/1931, que distinguiu sindicatos de patrões e operários e os atrelou ao reconhecimento do Ministério do Trabalho, e 23.768/34, que regulamentou a lei de férias. A primeira lei, que igualava empregados, operários manuais e intelectuais (artistas e jornalistas) sem contemplar empregados públicos e domésticos, “facilitava a sindicalização do operário, educando-o pela solidariedade e identificando o seu interesse com o da comunhão social” (MPL 1935, p. 102). O outro decreto, que viera “regular definitivamente a concessão de férias aos empregados dos estabelecimentos industriais de qualquer natureza”, apenas garantia férias de 15 dias por ano aos trabalhadores sindicalizados e seria declarado inconstitucional pela Carta de 1934, como observou Santos (1979), para quem os três parâmetros definidores da cidadania eram a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público. Segundo esse autor, a prática de cidadania regulada foi responsável por desigualdades na previdência e outras.

Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. Quando, após reestruturar nestes moldes a esfera de produção, o Estado se volta para a política social *strictu sensu*, a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intraburocrático, por outro. (SANTOS, 1979, p. 76)

Não se ignorava tampouco a desigualdade entre trabalhadores urbanos e rurais. Em 1933, em um discurso em Salvador, Vargas apontara o êxodo rural como um processo derivado de “ilusórias facilidades de trabalho abundante e bem recompensado” e que aumentava desproporcionalmente o proletariado urbano “originando o pauperismo e todos os males decorrentes do excesso de atividades sem ocupações fixas” (G.V., 18/8/1933). A reforma agrária, tal como na Plataforma da Aliança Liberal, frequentava o discurso oficial como uma medida preventiva para o desequilíbrio entre as populações urbanas e as rurais.

Em relação ao trabalho agrícola há outros aspectos a considerar, principalmente quando se tem em vista a existência de grandes extensões de terras férteis desaproveitadas. Para prevenir o desequilíbrio, que já se nota, entre as populações urbanas e as populações rurais, crescendo aquelas enquanto estas se conservam estacionárias, não será possível qualquer

medida de redistribuição demográfica, sem garantir ao agricultor a possibilidade de aquisição da terra valorizada pelo seu esforço. (MPL 1936, p. 466-7)²⁷

A Justiça do Trabalho, prevista na Constituição de 1934 e instalada sete anos depois, fora destacada na Mensagem de 1935, quando se redigia o anteprojeto para a nova estrutura, com os membros dos tribunais e comissões de conciliação eleitos – metade pelas associações de empregados e metade pelos empregadores; já o governo nomearia livremente o presidente. Outra novidade constitucional citada foi a contribuição tríplice (de empregador, empregado e União) na cota de previdência, obedecendo ao “princípio normativo da igualdade, de maneira que não se prejudiquem os interesses do trabalhador, nem se agravem as responsabilidades da União, conferindo-lhe encargos por demais pesados” (MPL 1935, p.117). O financiamento e a governança tripartites tinham surgido no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. Também a filiação compulsória de patrões e operários a sindicatos controlados pelo governo fez parte desse corporativismo que o Estado Novo consolidou (CARVALHO, 2007).²⁸

Desafios como a miséria e a fome foram citados como responsabilidade dos Estados em geral, mas a equipe de Vargas avaliou que, dada a não desvalorização da moeda, o baixo padrão de vida e o amplo mercado interno, “as nossas dificuldades são mínimas em relação aos demais povos. (...) Não nos atormentam as crises sociais, não nos desafia o problema angustioso da desocupação forçada” (MPL 1935, p. 292-3). Alegava-se um grande problema de organização, que incluía o povoamento do território com pessoas sadias e úteis, exploração de riquezas e possibilidades, educação para o trabalho e conscientização do homem do que ele pode ser e realizar em proveito próprio e da pátria. O diagnóstico ficou mais claro em 1936, meses após a tentativa frustrada de levante armado que foi alcunhado Intentona Comunista:

A noção cristã do trabalho e da justiça preside e norteia a nossa legislação trabalhista. (...) A chamada questão social não tem, no Brasil, os aspectos agudos que apresenta nos países superpovoados e de grande industrialização. Isso não autoriza a negar, entretanto, a sua existência, evidente por si e explicável nas suas origens, se atentarmos para o surto crescente das nossas atividades industriais. Talvez por se mostrarem ainda predominantes, em nossa vida econômica, os fatores agropecuários, aparecem imperceptíveis à observação superficial as modificações operadas, nesse setor da vida nacional, durante e após os anos de guerra de 1914-1918. (MPL 1936, p. 142-3)

²⁷ Nessa mesma Mensagem, se justificava o preconceito generalizado na incapacidade de fixação e progresso do trabalhador rural pela falta de organização do trabalho no campo: “desorganizado, o trabalhador rural procura defender-se pelo nomadismo e a instabilidade, demonstrando, em relação ao ambiente da sua existência e aos assuntos da sua atividade, desinteresse flagrante e acentuado” (MPL 1936, p. 155).

²⁸ “Tudo se passava dentro de uma visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado” (CARVALHO, 2007, p. 109).

A questão social era atribuída, portanto, às concentrações de pessoas e indústrias. Se esse problema era menor no Brasil, isso se deveria, para o governo, ao vigor da agropecuária. A presença do ideário cristão na retórica governamental foi constatada por Reis (1998, p. 276): “a partir da década de 1930, ao menos, o discurso político oficial do país recorre aos ideais cristãos e humanitários em geral para justificar a necessidade de uma redistribuição social”. A diferença entre o protecionismo aos industriais e o desamparo aos proletários, citada na plataforma da Aliança Nacional em 1930, teria sido reduzida por leis sociais que propiciaram o desenvolvimento sindical. Uma medida dessa menor desigualdade, frisada na Mensagem, era a ampliação das convenções e acordos entre empregados e empregadores: 7.648 apenas no Distrito Federal em 1935. Mais do que respostas à questão social, os direitos trabalhistas vinham ao encontro da segurança nacional, dada a “eficácia bastante para reprimir e combater os focos da contaminação comunista”, como Vargas opinou em sua conclusão. Com enunciados como esse, ele se dirigia menos aos trabalhadores urbanos e mais a patrões.

A causa mais atribuída à questão social foi a organização do trabalho: falta de método, deficiências de educação, formação técnica precária e ausência de estímulos à continuidade profissional. Nos “velhos países”, a organização do trabalho e a previdência social tinham partido das classes interessadas, enquanto no Brasil se julgara necessária a intervenção do poder público, pois o histórico de uma economia patriarcal com base no trabalho escravo e de passagem brusca ao assalariado não favoreceria a iniciativa das classes: uma organização do trabalho não seria possível “sem a intervenção deliberada e decisiva do poder público, mais do que ninguém interessado em evitar entrechoques e lutas estéreis, para melhor assegurar o equilíbrio da vida social e as condições indispensáveis ao progresso e bem-estar coletivo” (MPL 1937, p. 175). Esse discurso com matizes de positivismo explícito e anticomunismo implícito foi a última Mensagem antes do golpe de estado que manteve Vargas no poder.²⁹

A justiça social fora o norte da Revolução de 1930 e também o seria no Estado Novo, de acordo com discursos de Vargas em 1937: o de posse e o pronunciamento transmitido pelo rádio à meia-noite de 31 de dezembro. Sua gestão anterior se voltara “desde o seu advento” à justiça social, praticando um programa “capaz de atender às justas reivindicações das classes trabalhadoras, de preferência as concernentes às garantias elementares de estabilidade e

²⁹ O Governo Provisório (1930-34) fora classificado como ditadura por Vargas em discursos como o Manifesto à Nação de junho de 1934 (v. ainda FONSECA, 1989, p.170-1). Vargas justificou o golpe de estado no discurso de posse de 1937 com os seguintes termos: “Para reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país e garantir as medidas apontadas, não se oferecia outra alternativa além da que foi tomada, instaurando-se um regime forte, de paz, de justiça e de trabalho. Quando os meios de governo não correspondem mais às condições de existência de um povo, não há outra solução senão mudá-los, estabelecendo outros moldes de ação”.

segurança econômica, sem as quais não pode o indivíduo tornar-se útil à coletividade e compartilhar dos benefícios da civilização” (G.V., DP 1937, p. 20). No caso do Estado Novo, “quando o Estado toma a iniciativa das obras de assistência econômica e ampara o esforço do trabalhador, é para atender a um imperativo da justiça social, dando exemplo a ser observado por todos, sem necessidade de coação” (G.V., 31/12/1937). Seu discurso não mudou tal como na forma de governar antes e depois daquele ano – a mudança, como veremos, veio em 1951.

Com o fechamento do Congresso Nacional, foi interrompida a série das Mensagens presidenciais (já intermitente no Governo Provisório) e o mais próximo de uma prestação de contas – resguardadas as diferenças de público, detalhamento e outras – são os discursos de Vargas a cada Dia do Trabalho (1º de maio), o que fez minha atenção ser maior sobre eles. A questão da desigualdade seguiu abordada em outros termos e requeria um “reajustamento” e “cooperação” de todas as classes, visto que o governo não desejava “o dissídio das classes nem a predominância de umas sobre outras. (...) Um país não é apenas um conglomerado de indivíduos dentro de um trecho de território mas, principalmente, a unidade da raça, a unidade da língua, a unidade do pensamento nacional” (G.V. 1/5/38). Mais do que a convocação para uma cooperação entre as classes, é digna de nota essa alusão oficial às unidades racial,³⁰ linguística e de pensamento, pois parece embaralhar as noções de desigualdade e diferença.

Nos discursos pela data que o governo quis tornar simbólica para a sociedade, e não só para ele, Vargas anunciava novidades como a Lei do Salário Mínimo e o decreto-lei que o regulamentou (1938 e 1940), a instalação da Justiça do Trabalho (1941) e a Consolidação das Leis do Trabalho (1943) – os anúncios de medidas em favor dos trabalhadores ampliavam as expectativas sobre sua fala, irradiada para todo o país. Pronunciamentos do governo, ainda mais no Estado Novo, evidenciam a promoção do valor do trabalho no centro da estratégia político-ideológica de combate à “pobreza”, algo visto por Gomes (1999) em outras fontes.³¹ Os discursos no estádio do Vasco da Gama (e no Pacaembu, em 1944), com a já clássica saudação aos “trabalhadores do Brasil”, apelavam a uma cooperação dos operários preterida pelos antecessores: “A obra de reparação e justiça realizada pelo Estado Novo distancia-nos, imensamente, desse passado condenável, que comprometia os nossos sentimentos cristãos e se tornara obstáculo insuperável à solidariedade nacional” (G.V., 1/5/39). Igualmente comum era mencionar a legislação trabalhista como uma vitória do país decisiva à coesão social:

³⁰ As menções de Vargas à raça privilegiavam a unidade, e não a diferença ou desigualdade, vide seu discurso pela Semana da Pátria e da Raça em 1938, 50º ano desde a abolição da escravidão (D’ARAÚJO, 2011, p. 384-6).

³¹ Uma fonte foram as palestras semanais “Falando aos trabalhadores brasileiros”, do ministro do Trabalho no programa de rádio “Voz do Brasil” (out./1942-jul./1945). Os temas mais abordados foram sindicalização (13 vezes), Vargas e sua obra (11), legislação do trabalho, cidadão-trabalhador e momento internacional (dez, cada).

Tal legislação, vasta e complexa, que, mesmo em países de estrutura econômica consolidada, parecia aspiração utópica, realizou-a o Brasil e, contrariando a opinião dos céticos e timoratos, em vez de separar, de criar barreiras entre classes e acender oposições, aproximou e uniu empregados e empregadores. O panorama resultante é de concórdia, ausentes a desconfiança e a hostilidade, capacitados todos de que são necessários uns aos outros. (G.V., 01/05/1941)

O Governo responde com uma política trabalhista que não divide, não discrimina, mas, ao contrário, congrega a todos, conciliando interesses no plano superior do engrandecimento nacional. À medida que impulsionamos as forças da produção para favorecer o progresso geral e unificar economicamente o país, organizamos o trabalho, disciplinamo-lo sem compressões inúteis, afastando a luta de classes e estabelecendo as verdadeiras bases da justiça social. (G.V., 01/05/1943)

No Estado Novo, a omissão aos trabalhadores rurais foi admitida indiretamente em 1º de maio de 1941, quando Vargas defendeu uma ampliação dos benefícios aos operários rurais, não como medida igualitarista, mas para evitar o êxodo rural e superpovoamento das cidades, vistos como um “desequilíbrio de consequências imprevisíveis, capaz de enfraquecer ou anular os efeitos da campanha de valorização integral do homem brasileiro, para dotá-lo de vigor econômico, saúde física e energia produtiva” (G.V., 1/5/1941). Três anos depois, o presidente afirmou que já era estudada uma lei sobre direitos e deveres desses trabalhadores. “Torna-se inadiável estabelecer com clareza e força de lei as obrigações de cada um, o que virá certamente incrementar as atividades agrárias, vinculando o trabalhador ao solo e evitando a fuga do campo para a cidade, tão perniciosa à expansão da riqueza nacional” (G.V., 01/05/1944). Segundo ele, um em cada cinco brasileiros trabalhava e vivia na lavoura.

Diferenças regionais mal eram acentuadas – como se veria décadas mais tarde –, mas apenas mencionadas eventualmente, sempre relacionando essa questão com a migração, como na Mensagem de 1935 (MPL 1935, p. 123): “regiões fertilíssimas, merecedoras como as demais de receber o impulso de progresso provocado pela imigração, permaneciam intactas e abandonadas, sobretudo nos Estados do Norte”.³²

A marginalidade do trabalhador do campo e sua equidade frente a outros compatriotas foram evocadas quando da defesa do salário mínimo, no Dia do Trabalho em 1938: “a Lei do Salário Mínimo, que vem trazer garantias ao trabalhador, era necessidade que há muito se impunha. Como sabeis, em nosso país, o trabalhador, principalmente o trabalhador rural, vive abandonado, percebendo uma remuneração inferior às suas necessidades” (G.V., 01/05/1938).

³² À época, era comum considerar por Norte também o Nordeste e por Sul, o Sudeste. Com a estagnação e a pobreza no Nordeste, a não explicitada desigualdade regional crescera três vezes entre 1872 e 1920; e a parcela de renda do Sul e Sudeste cresceu de 41% para 67% naquelas décadas (BÉRTOLA et al, 2009, p. 470-1).

Uma justificativa mais detalhada para o salário mínimo foi dada por Vargas dali a dois anos:

Procuramos, por esse meio, assegurar ao trabalhador remuneração equitativa, capaz de proporcionar-lhe o indispensável para o sustento próprio e da família. O estabelecimento de um padrão mínimo de vida para a grande maioria da população, aumentando, no decorrer do tempo, os índices de saúde e produtividade, auxiliará a solução de importantes problemas que retardam a marcha do nosso progresso.

À primeira vista, poderão pensar os menos avisados que a medida é prematura e unilateral, visto beneficiar, apenas, os trabalhadores assalariados. Tal, porém, não ocorre no plano do Governo. A elevação do nível de vida eleva, igualmente, a capacidade aquisitiva das populações e incrementa, por conseguinte, as indústrias, a agricultura e o comércio, que verão crescer o consumo geral e o volume da produção. (G.V., 01/05/1940)

Dirigindo-se ao público reunido no estádio carioca de São Januário naquele ano de regulamentação do salário mínimo, Vargas abriu o discurso abordando a questão salarial após considerações como as que o fazem lembrado ainda hoje como um ícone do populismo: “Não distingo, na valorização do esforço construtivo, o operário fabril do técnico de direção, do engenheiro especializado, do médico, do advogado, do industrial ou do agricultor” (G.V., 01/05/1940). Suas palavras finais reforçavam o recorrente elogio do trabalho como caminho para a justiça: “Só o trabalho fecundo, dentro da ordem legal que assegura a todos – patrões e operários, chefes de indústrias e proletários, lavradores, artesãos, intelectuais – um regime de justiça e de paz, poderá fazer a felicidade da Pátria Brasileira” (G.V., 01/05/1940).

A união de todos os membros de uma categoria no mesmo regime previdenciário, em Institutos de Aposentadoria e Pensões – inovação introduzida para os marítimos, em 1933 –, era abordada como parte da “assistência econômica às classes menos favorecidas da fortuna” (MPL 1937, p. 184) e eventuais carências no funcionamento desses institutos partiriam “mais da própria atividade e espírito associativo das classes trabalhadoras do que das franquias e vantagens legais.” (Ibid., p. 501). Santos (1979) esclareceu que um problema mais difícil dos IAPs era a diversificação dos benefícios e serviços a seus associados, dado o volume distinto de recursos de cada instituto e a irracionalidade de uma administração separada para prestar serviços a cada categoria, o que veio a ser resolvido com a unificação da prestação de serviços no Instituto Nacional de Previdência Social, criado em 1967.

No 1º de maio do anúncio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, Vargas declarou como propósito primordial do Estado nacional prover segurança econômica ao trabalhador e estabilidade a seu lar. Para além da unificação das leis trabalhistas na CLT, de tão falada inspiração na italiana “Carta del Lavoro” do governo Mussolini, esse objetivo se materializava na regulamentação da Lei do abono familiar, um “auxílio às proles numerosas”,

proporcionando vantagens garantidas antes a funcionários públicos. No ano seguinte, quando a solenidade anual foi levada a São Paulo, a questão social foi explicitada menos em termos de igualdade e mais de liberdade – algo em sintonia com aquele momento de guerra mundial, mas particularmente curioso quando se tem em conta que uma ditadura vigorava no país.

Amparar economicamente os trabalhadores equivale a dar-lhes o verdadeiro sentido de liberdade e segurança para expressar as suas opiniões políticas. E, para isto, urge corrigir o desequilíbrio existente entre os que não encontram limites na exploração lucrativa dos meios e produção e os que labutam em permanente estado de necessidade, sem recursos para adquirir o indispensável à subsistência. As atividades produtoras nos tempos que correm devem subordinar-se aos interesses da coletividade e não à preocupação absorvente de lucro, à voracidade de intermediários e parasitas, tanto do capital como do trabalho. Impõe-se, por conseguinte, fazer reverter à comunidade os proventos derivados das circunstâncias de emergência, aplicando-os no desenvolvimento da produção para o consumo geral, que eleva o nível das massas e lhes permite usufruir os bens da civilização. (G.V., 01/05/1944)

Pouco antes, o presidente citara números sobre o trabalho operário em São Paulo – 33 mil locais de trabalho e cerca de 800 mil trabalhadores, dos quais 125 mil sindicalizados –, para convocar os empregados a se sindicalizarem “para o êxito completo dessas iniciativas”, ou seja, amparos ao operário industrial que não contemplavam os do campo. A intenção que ele explicitava era que os sindicatos representassem todos os associados de cada atividade de modo que eles fiscalizassem ativamente seus direitos.

Vargas aproveitou o 1º de maio de 1944, antes de a Força Expedicionária Brasileira chegar ao front italiano da II Guerra Mundial, em julho, para enaltecer a cooperação e a solidariedade entre grupos sociais, pelo bem-estar e prosperidade que propiciariam, e abordar o Brasil como “pioneiro das soluções amistosas, do arbitramento, da concórdia de classes”, capaz de auxiliar a reconstrução do mundo e a volta das nações civilizadas à justiça. Por fim, convocou chefes de indústria, operários e agricultores a um trabalho exemplar no pós-guerra. Esse tipo de exortação patriótica me parece condizente com a conjuntura de racionamento de alimentos e de especulação, gerada pela guerra, e contemporânea a decretos limitando direitos dos trabalhadores por permitirem a extensão da jornada de trabalho, adiamento das férias e o pagamento por elas e que praticamente inviabilizaram os dissídios coletivos (FAUSTO, 2006).

Um balanço no Estado Novo foi de que a colaboração entre classes fora decisiva a uma reforma estrutural alcançada desde 1930 e que teria abolido os privilégios do passado e dignificado todas as categorias (G.V., 01/05/1941). Era como se a justiça social fosse o maior resultado de um acordo mediado pelo governo, e não de um embate entre capital e trabalho. O

mito da legislação trabalhista doada por um presidente e benfeitor das massas foi fomentado pelo discurso governamental e, como ressaltou Fausto (2006), apagava deliberadamente lutas de classes operárias que precederam em pelo menos quatro décadas os governos Vargas.

Os sindicatos, em todo caso, cresceram como entes públicos a reboque da criação de direitos trabalhistas, e não como atores autônomos responsáveis pela cobrança desses direitos. A história econômica do país, com a escravidão e a transição brusca ao trabalho assalariado, era responsabilizada por esse papel secundário e, na interpretação de Vargas pelo menos até o Estado Novo, as desigualdades entre classes e entre categorias de trabalhadores remontavam à falta de organização do trabalho, que apenas o Estado seria alegadamente capaz de suprir.

Outras causas da questão social seriam o individualismo excessivo, industrialização e superpovoamento – nos anos 1950, sua retórica abarcaria a inflação como responsável pela desigualdade (*v. cap. 4*). A ênfase recaía na afirmação da justiça, como expôs um ideólogo do regime, Almir de Andrade (*apud* GOMES, 1982, p. 130): “o problema fundamental é o de obter justiça melhor e mais perfeita do que a que lhe tem sido ministrada, e não o de conquistar uma liberdade que já lhe foi concedida de graça pela lei, inspirada na doutrina liberal”. Para o governo, a justiça era a meta em um país sem problemas econômicos agudos a justificar reivindicações violentas das massas; as classes trabalhadoras teriam proteção e garantias em leis aplicadas com rigor em prol delas (MPL 1936).

A igualdade de oportunidade substituiu a questão social como menção recorrente na última gestão de Vargas. “Distorções” se deviam não mais à organização do trabalho, mas ao processo inflacionário e a dois fatores alheios à intervenção do governo: a economia de guerra e o rigor da estiagem. “Grandes massas suportam um nível de vida muito baixo, agravando-se suas carências e sofrimentos resultantes da crônica inflação interna, ainda não vencida, da economia internacional de guerra e da estiagem que tem afetado a quase todo o País e se tornou dramática no Nordeste” (MCN 1953, p. 5-6). Raramente se citavam números para embasar alegações sobre a desigualdade. Quando muito, pontuavam-se estatísticas sobre o mercado de trabalho, sindicalização ou dados censitários sobre a distribuição da população.

Proporcionados pela centralização do poder sob Vargas, os sindicatos aparelhados e outras mudanças na legislação trabalhista foram prognósticos frequentes nos discursos de quase 20 anos de governo, sobretudo até 1945. Além do sindicato público, figuraram como avanços para a justiça social a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a carteira profissional, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, o salário mínimo, a Justiça do Trabalho e a Consolidação das Leis do Trabalho. Tão apontada por muitos autores, a

precedência do trabalhador urbano e sindicalizado como beneficiário da política social foi constante, embora seu discurso se referisse à pretensão de favorecer o trabalhador rural, inclusive com acenos à reforma agrária para inibir o êxodo do campo – visto sempre como um efeito nocivo da desigualdade. Essa “incorporação do proletariado”, segundo Fausto (2006, p. 48), “teve bem mais a ver com a percepção de que a nascente massa trabalhadora urbana, em vez de se encantar com a ‘sereia do comunismo’, poderia ser um trunfo político importante para o governo se recebesse benefícios e fosse, ao mesmo tempo, controlada de perto”. Daí a inserção dos sindicatos, operários e patronais, na órbita do Estado. Sindicalizar-se era, a julgar pelo discurso oficial, não um mero interesse individual, mas nacional, um “dever patriótico”.

Não há, aí [inscrição em sindicatos profissionais], apenas um dever patriótico a cumprir. Reclamam-no os interesses gerais e o interesse particular do próprio trabalhador, que falando por si mesmo junto às instâncias da administração mais se integra na organização do Estado e se liberta por completo das explorações parasitárias de politiquinhos e demagogos, sempre prontos a prometer o que não podem dar em troca de tudo aquilo a que não têm direito. (G.V., 01/05/1943)

A noção do sindicato como meio para a justiça social e a equidade foi reiterado uma década depois, quando Vargas o considerou “arma de luta” e “instrumento de ação política” à disposição do trabalhador urbano. Outra estratégia contra a desigualdade enquadrada como injustiça era o salário mínimo, cujo aumento foi bem destacado nos anos finais de Vargas.

No governo iniciado em 1951, o discurso de Vargas não situou a desigualdade entre categorias na agenda pública. Em vez de injustiça, a desigualdade, sobretudo de renda, foi enquadrada pelo governo até 1954 como um atraso, o que me leva a discutir essa perspectiva no próximo capítulo. Porém, vale consignar que o chamado do presidente à sindicalização perduraria naquela década:

Chegou, por isso mesmo, a hora de o Governo apelar para os trabalhadores e dizer-lhes: uni-vos todos nos vossos sindicatos, como forças, livres e organizadas. As autoridades não poderão cercear a vossa liberdade, nem usar de pressão ou de coação. O sindicato é a vossa arma de luta, a vossa fortaleza defensiva, o vosso instrumento de ação política. (G.V., 01/05/1951)

Ainda no último governo varguista, mais males sociais foram reputados como efeitos da falta de igualdades de oportunidades, notadamente na população do campo, sujeita aos atrativos das cidades em industrialização. Entre os efeitos da imigração desordenada à capital federal, eram assinalados na Mensagem de 1952 o crescente favelamento, o desabastecimento de gêneros alimentícios e a marginalização de uma enorme população, sujeita à subversão e criminalidade. Em virtude desses efeitos, autoridades “estudam medidas capazes de reduzir o

êxodo rural, de oferecer adequada assistência aos retirantes, ao longo das principais linhas de deslocamento, bem assim no sentido de orientar as correntes migratórias para áreas carentes de povoamento e passíveis de rápido desenvolvimento econômico” (MCN 1952, p. 242). No início dessa gestão, foi criada no Ministério do Trabalho a Comissão Nacional do Bem-Estar Social, para estudar ações pela melhoria das condições de vida, entre elas o anteprojeto da Lei Orgânica da Previdência Social. A ideia sugere a busca por diagnósticos e prognósticos mais precisos; dados reunidos pela Comissão foram usados nas últimas Mensagens de Vargas.

A retórica da garantia de direitos era mais mobilizada nessas celebrações pelo Dia do Trabalho, e menos nos documentos anuais às duas casas legislativas. Em seu último discurso pela data, irradiado a partir do Palácio Rio Negro, em Petrópolis, Vargas deslocou o foco do sindicato para o valor da cidadania, conclamando os trabalhadores a participarem da política.

A minha tarefa está terminando e a vossa apenas começa. O que já obtivestes ainda não é tudo. Resta ainda conquistar a plenitude dos direitos que vos são devidos e a satisfação das reivindicações impostas pelas necessidades. Tendes de prosseguir na vossa luta para que não seja malbaratado o nosso esforço comum de mais de 20 anos no sentido da reforma social, mas, ao contrário, para que esta seja consolidada e aperfeiçoada. (...)

Há um direito de que ninguém vos pode privar, o direito do voto. É pelo voto podeis não só defender os vossos interesses como influir nos próprios destinos da nação. Como cidadãos, a vossa vontade pesará nas urnas. Como classe, podeis imprimir ao vosso sufrágio a força decisória do número. Constituí a maioria. Hoje estais com o governo. Amanhã sereis o governo. (G.V., 01/05/1954)

A união e organização dos trabalhadores (e eleitores) era pedida por um ex-ditador que, em carta datilografada antes de seu suicídio, atribuiu a revolta de grupos nacionais e estrangeiros ao regime de garantia do trabalho e outros feitos. Já na carta manuscrita divulgada pela família apenas nos anos 1970, Vargas dizia ter se tornado perigoso aos poderosos do dia e castas privilegiadas, de interesses não atendidos: “Velho e cansado, preferi ir prestar contas ao Senhor, não dos crimes que não cometi, mas de poderosos interesses que contrariei, ora porque se opunham aos próprios interesses nacionais, ora porque exploravam, impiedosamente, aos pobres e aos humildes” (VARGAS apud D’ARAÚJO, 2011, p. 774). Mesmo no último discurso na presidência, o político remetia seu desfecho, de modo indireto, à imagem mítica de “pai dos pobres”, forjada nos anos no poder e reavivada ainda depois. Do golpe que o pôs no Catete até o disparo no Palácio, a questão social o acompanhou ininterruptamente, mas seus enquadramentos, como ratificaremos, não foram sempre iguais.

3.3. Gov. Sarney: benefícios para público maior

Grandes desníveis de renda, baixos índices de bem-estar e uma violência “cruel e assustadora” nas cidades e no campo foram destacados por Sarney ao remeter ao problema social na introdução da Mensagem de 1989. Para atacá-los, foi citado o aumento real (mais de 22% desde 1985) do salário médio dos trabalhadores formais, a criação do vale-transporte, seguro-desemprego e a valorização da organização sindical – ao contrário de Vargas, ele não dizia o que vislumbrava nessa valorização. O enquadramento da desigualdade como injustiça voltou a ser explicitado um ano depois, às vésperas da passagem da faixa presidencial ao sucessor: “o sentimento de justiça nos impede de esquecer os mais pobres, a maioria, num mundo em que o poder se concentra nos mais ricos, a minoria” (MCN 1990, p. XXXII).

No que tange à ampliação de direitos, as maiores obras não partiram do governo, com benefícios como o vale-transporte ou seguro-desemprego, mas do Legislativo, com a Carta promulgada em 1988.³³ O combate às desigualdades regionais – referidas inclusive pelos índices de mortalidade infantil – passou, segundo Sarney, pela inovação constitucional das regionalizações orçamentárias, ou seja, pela descentralização federativa de recursos públicos deliberada pelos constituintes. Eis um dos poucos créditos que o Executivo deu à Constituição pelo combate à desigualdade, embora ela tenha tido protagonismo nessa matéria – tanto que Draibe (1993) considerou os anos de 1985 a 1988 como de ensaio para uma reestruturação progressista marcada pela definição de um novo perfil de *welfare state* na Constituinte.³⁴

No pronunciamento de rádio e TV em que anunciou o falecimento de Tancredo Neves, José Sarney citou a declaração dele segundo o qual “em matéria de sofrimento, privações e injustiças suportadas com resignação, poucos povos se igualam aos brasileiros” e lamentou que aquela morte causasse mais um sofrimento e uma privação. Não fez mais referências a injustiças, mas foi veemente ao atacar uma só forma de desigualdade: aquela entre regiões. “O ideal federativo, consagrado no primado da ordem constitucional, será revigorado, e a melhor maneira de realizá-lo é acabar com as desigualdades regionais que humilham o País” (J.S., 21/4/1985). O tom dessa fala é tão expressivo quanto o silêncio sobre outras desigualdades.

As imagens da dívida e da injustiça se entrelaçavam no discurso de posse de Tancredo

³³ Um bom balanço das contribuições da Constituição está no volume organizado por Oliven, Ridenti e Brandão (2008). Direitos trabalhistas e previdenciários aproximaram os trabalhadores rurais dos urbanos, por exemplo.

³⁴ “Após 85, com o governo da nova república, também são feitas tentativas de transformação do padrão de política social, sem que entretanto se tenha logrado muito sucesso nisso. Mais recentemente, transformações de qualidade foram decididas na constituinte e possivelmente, com a nova Constituição, sejam sagrados novos princípios de uma política social mais justa” (DRAIBE, 1993, p. 32).

lido por Sarney. Por um lado, ela seria um débito da sociedade com os pobres a ser quitado com pactos anti-inflação e pró-desenvolvimento; as altas dívidas interna e externa eram inferiores à “dívida social”. Por outro lado, seria preciso um pacto social justo.

Para atingirmos o objetivo de uma sociedade próspera e mais justa, a tarefa primordial é compatibilizar a contenção da inflação com a retomada do desenvolvimento. (...) é evidente que teremos que equacionar a dívida interna e a dívida externa, projetadas ambas contra o pano de fundo da nossa dívida maior, que é a dívida social contraída por todos os brasileiros para com os que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela. A luta contra a inflação exige coragem e abnegação. Exige também a articulação de um pacto social justo, no qual cada um possa vislumbrar, ao final do embate, recompensas ao esforço realizado. Exige finalmente a moderação de egoísmo de indivíduos ou de grupos, em favor do interesse maior da nação brasileira. (J.S., DP 17/03/1985)

Mais do que à desigualdade, o combate se dirigia à inflação e ao egoísmo de alguns, apontados como obstáculos para a prosperidade e maior justiça. Ao fim do discurso, fixou-se a justiça social como norte do governo: “Ao exercício do poder, agregaremos o espírito de justiça social” (Ibid., p. 18). O Executivo, que adotaria em 1987 o slogan “Tudo pelo social” (v. *cap.* 5), era apresentado como um agente da justiça.

A agregação do espírito de justiça social ao exercício do poder fora saudada quase ao fim do discurso de posse em 1985. A partir dali, tal expressão jamais saiu do vocabulário do governo, sempre associada a expectativas, e não a realizações. Na última reunião ministerial de 1986, por exemplo, a reforma agrária foi definida por Sarney como “prioridade inadiável” que contribuiria para a justiça social e a paz no campo (J.S., 17/12/1986), em um anúncio que remete à fala de Vargas. Com maior frequência, porém, a justiça social era vocalizada como um ideal abstrato, sem referências tangíveis de como atingi-lo. Fica claro ainda que os públicos de novos benefícios, oriundos do governo e da Constituinte, era menos restrito então do que os “trabalhadores do Brasil” beneficiários de meio século antes. Enquadrada sob novas lentes, a questão social permanecia na agenda governamental, como apontou Ianni (1989).³⁵

Emergia do discurso do governo uma vinculação estreita da desigualdade à inflação e interesses de minorias não definidas, sem alusões às raízes de que tratava Ianni (embora não se esperem maiores convergências entre os discursos oficial e acadêmico, tão distintos por definição, assinalo tal contraste só para justapor considerações contemporâneas). Os combates à miséria e à injustiça foram vistos como um único desafio na Mensagem de 1986, quando se

³⁵ “A questão social continua a ser um desafio para a Nova República inaugurada em 1985. Os diagnósticos realizados indicam a gravidade da situação social brasileira herdada de muitos anos e décadas. Remetem a raízes que implicam o militarismo e o populismo. Enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece” (IANNI, 1989, p. 146).

anunciou buscar igualdade e justiça social “a prazo maior” e a desconcentração da pobreza, sobretudo rural, no Nordeste – citada não com verbos como “humilhar”, mas com números.

É paradoxal a situação brasileira: de um lado, construiu-se uma economia em muitos aspectos próxima da maturidade industrial; de outro, mantém-se uma estrutura social injusta, que submete parcela ponderável da população a condições de vida lastimáveis, só comparáveis às das nações mais pobres do mundo. (...) Não será possível eliminar a miséria e a injustiça enquanto não for resolvido o problema do Nordeste, onde se concentram quase a metade da pobreza do País e dois terços da pobreza rural. (MCN 1986, p. 47 e 49)

Os raros números usados serviam meramente para ilustrar males como a concentração de pobres no Nordeste, e não – como se veria mais recentemente – para dimensionar metas ou resultados de políticas sociais. Se a desigualdade era responsabilizada pelo baixo bem-estar, violência e outros efeitos, competia à política social garantir o acesso de todos – trabalhadores rurais e não sindicalizados, inclusive – aos benefícios do progresso e à cidadania plena. Essa retórica se coadunava com a de uma Constituinte que definiu sua obra como a “Carta cidadã”, como se todo texto constitucional não fosse, por sua própria natureza, um marco da cidadania.

A imagem de desigualdades regionais como injustiças subjaz não apenas diagnósticos, mas prognósticos para confrontá-las. O Projeto Nordeste, citado como meio de “erradicar a pobreza absoluta do meio rural nordestino” já um ano antes, foi criado como um programa de desenvolvimento local e, em 1994, foi convertido em projeto educacional. A reforma agrária, iniciada no primeiro ano do governo Sarney, visaria aumentar o emprego e distribuir melhor a renda para “atenuar as desigualdades no campo, contribuindo para solucionar conflitos que perduram por longo tempo”, mas “ao alterar a estrutura fundiária do País, [deve] ter o cuidado de não desorganizar os setores produtivos” (MCN 1986, p. 49). A ideia da solução de conflito pela redistribuição da terra sinalizava, assim, a noção da maior equidade como um fim justo.³⁶

O senso de justiça do governo Sarney, que alegava priorizar as regiões mais pobres, levou a políticas macroeconômicas e setoriais como “tratamentos diferenciados para regiões periféricas, na formulação de novos instrumentos de desenvolvimento” (MCN 1989, p. 15). Exemplos dessa diferenciação eram as Zonas de Processamento de Exportação e incentivos fiscais regionais.³⁷ A ênfase do governo era o Nordeste: “a redução das disparidades regionais é uma das premissas básicas da política social, haja vista a extrema concentração de pobreza

³⁶ Estratégias públicas como o Projeto Nordeste e a reforma agrária são mais focadas nos capítulos 4, sobre o enquadramento da política econômica como política social, e 5, sobre discursos próprios a ações redistributivas.

³⁷ Incentivos esses considerados insuficientes por autores como Lopes (2008, p. 5): “Embora o crescimento industrial daquelas regiões aumentasse, os seus efeitos sobre as condições de vida da maioria da sua população pobre foram quase nulos”.

no Nordeste” (MCN 1988, p. 45). A intervenção contra a concentração da pobreza na região, via Projeto Nordeste ou reforma agrária, complementaria estratégias como aqueles incentivos.

3.4. Gov. Collor: contra paternalismo do governo e das elites

Ao acrescentar a justiça social ao binômio juscelinista democracia-desenvolvimento no seu discurso de posse, Collor dizia se recusar a delegar o problema da pobreza ao mercado, por nem sempre ser satisfatório como distribuidor de riqueza (F.C., DP 15/03/1990). Embora usasse a imagem da justiça, foi sobretudo como atraso que ele interpretou a desigualdade. Ainda na posse, viu a tensão e o conflito, além da vergonha em nível global, como efeitos da miséria e da estagnação. Ao contrário do observado entre os governos Vargas e Sarney, a ênfase se dava mais sobre esses problemas provocados pela desigualdade do que sobre as estratégias para lidar com ela.

Na posse, Collor definiu a justiça social como prioritária, pois “tanto a ética quanto o interesse nacional reclamam uma completa mudança de mentalidade”. A nova mentalidade romperia com o paternalismo atribuído ao governo e elites, responsabilizado por duas práticas problemáticas: ora crer que o crescimento econômico bastaria para melhorar o padrão de vida das massas (raciocínio, aliás, caro à imagem do atraso, vide cap. 4), ora enfrentar a pobreza com políticas distributivistas de base populista e efeitos não duradouros.³⁸ Após elogiar o mercado, criticou-o na questão distributiva e alegou ter o apoio de sindicalistas ao buscar uma justiça social sem “redistributivismo inconsequente em prejuízo do esforço produtivo”:

Que esta posição fique clara: não deixarei o problema da pobreza à mercê do automatismo do mercado. O mercado, excelente e insubstituível como *produtor* de riqueza, nem sempre é satisfatório como seu *distribuidor*. Mas tampouco recairemos na facilidade do social sem amanhã, do alívio efêmero, do redistributivismo inconsequente em prejuízo do esforço produtivo. Sabemos que contamos para isso não só com a compreensão, mas com o pleno apoio das lideranças sindicais esclarecidas deste País. Do binômio de Juscelino – democracia e desenvolvimento – queremos passar ao trinômio do Brasil moderno: democracia, desenvolvimento e justiça social. (F.C., DP15/3/1990)

Se a finalidade maior do governo era “libertar o Brasil da vergonha e da miséria”, tal como Collor anunciou ao assumir o poder, a política social tinha duas intenções convergentes: ir contra a fome, a carência e a miséria e em favor da democracia, restaurada há meia década. Em que pesem as desigualdades serem mais vistas como “atrasos” – com frequente oposição à

³⁸ Vide trecho do discurso de posse citado na introdução desta tese.

“modernização” –, a redução de desigualdades regionais era reputada como um direito, como no pronunciamento transmitido em rádio e televisão pelo centésimo dia de gestão: “Quando começamos obras como as da Usina Hidrelétrica de Xingó, que vai livrar o Nordeste do sério risco do racionamento de energia, a população, em cada canto deste País, se sente mais protegida em seu direito de ver diminuídas as desigualdades regionais” (F.C., 22/06/1990). Outra vez, a crítica à desigualdade por região era mais explicitada que aquela de outros tipos.

A responsabilização da inflação por injustiças fez parte da Mensagem de 1992, ora na introdução do presidente – “a inflação agrava seriamente os nossos problemas sociais, acentua distorções, aprofunda injustiças, desgasta a moral coletiva, pois enaltece o imediatismo e a ganância, ameaçando o valor do trabalho e da austeridade” (MCN 1992, p. XIII) –, ora no corpo do documento: “o combate ora em curso contra a inflação representa, sobretudo, um esforço para reverter o quadro de injustiça social hoje vigente” (Ibid., p. 48). Se antes se acentuaram laços da inflação – e da desigualdade – com o egoísmo, Collor as vinculava à ganância. Esses males eram atribuídos a uma disputa de interesses fora do Judiciário, mas com a “chancela do Direito”. Em 1991, ele indicara a via legislativa como necessária contra a inflação, cuja derrota via como pré-requisito da repartição mais justa da riqueza: “Cabe, pois, a esta Casa o papel relevante de promover, pela chancela do Direito, e induzir, pela formação de atitudes e expectativas, o processo de combate à inflação” (MCN 1991, p. XVI). Por essa participação do Legislativo, entendia-se o aval a medidas do ajuste da economia (v. cap. 4).

Nas Mensagens, as causas da desigualdade não diferiam das citadas por Sarney – a inflação e os interesses de minorias. Sua equipe não lançava mão de números para tratar da questão social nem mesmo no documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”, cuja pretensão era motivar e organizar o debate nacional. Nele, Collor (2008[1991], p. 110) propunha o desenvolvimento com justiça social como “via para a realização plena da cidadania” e explicava, no prefácio, por que a justiça social fora bloqueada nos anos 1980:

Temos que aceitar, sem hesitação, que o Estado funcionava mal; que as relações entre capital e trabalho envelheceram; que as empresas perderam competitividade; que a educação se deteriorou; que o País não soube dar um salto efetivo em ciência e tecnologia; que a infra-estrutura se deteriorou, em suma, que perdemos as condições fundamentais e o impulso para a renovação. (COLLOR, 2008[1991], p. 20)

A desigualdade era atribuída a fatores como o Estado e laços trabalhistas precisando de reformas, ou seja, a um arranjo societário herdado de Vargas e não atualizado desde

então.³⁹ Como a inflação era responsabilizada pelos males sociais, o combate a ela se confundia com o dirigido à desigualdade. O plano econômico (conhecido pelo nome do presidente, em vez do ministro responsável, como outrora) é recordado ainda hoje como uma proposição drástica e de curta eficácia na contenção da hiperinflação.⁴⁰

3.5. Gov. Itamar: desigualdade negando democracia

Assim como seu companheiro de chapa que sucedeu, Itamar Franco atribuía à política econômica um papel-chave na redução das desigualdades, regionais e de renda. Porém, ele se diferenciou por alegar que a desigualdade impedia considerar o país como uma democracia. “Não pode arrogar-se democrático o Estado que tem dois títulos de cidadania: um, de primeira classe, conferido aos espertos, e outro, de segunda categoria, reservado aos ingênuos e honrados, que confiam na igualdade constitucional dos direitos” (I.F., MCN 1993, p. XIV).

A desigualdade que negava a democracia também causava migrações entre regiões – a combater com projetos de desenvolvimento – e o risco de desagregação nacional (MCN 1994). À injustiça social era atribuída ainda a maior insegurança dado o controle de áreas de grandes cidades por bandidos. Como em um eco das gestões varguistas, o governo via uma justiça social “nascida da harmonia entre capital e trabalho” (Ibid., p. 5). Ausentes das Mensagens anuais, estatísticas da desigualdade eram expressas em outros discursos oficiais (IBGE, 1993, em especial) mais como balanço da questão social do que para nortear políticas.

A política social era vinculada ao combate à pobreza, a ações compensatórias – como a redução da tarifa da energia elétrica para pequenos consumidores – e à garantia de cidadania e qualidade de vida. Ainda que fossem mencionadas as desigualdades intrarregionais, havia a ênfase explícita nas regiões Nordeste e Norte, onde os problemas estruturais e sociais eram considerados “mais agudos”. As desigualdades regionais e de renda eram correlacionadas; aquelas, com origem atribuída a fatores naturais (solo e clima) eram agravadas pela injusta distribuição de renda – esta alegadamente emergia das ações das elites e da inflação alta, que,

³⁹ Sua crítica ao paternalismo da legislação trabalhista era muito contundente no texto: “Toda a CLT está baseada na garantia estatal sobre os contratos individuais. Dado o viés paternalista e tutelar da atual legislação, às normas de proteção mínima do trabalho (garantia do vínculo, de descanso remunerado, de férias, de jornada máxima etc.) adiciona-se um grande número de dispositivos excepcionais que tiram a flexibilidade da contratação. Um novo estatuto do trabalhador deve circunscrever-se a regular os direitos essenciais do empregado, deixando-se para a negociação coletiva, respeitada a conjuntura setorial, a determinação das demais condições de contratação. Desse modo, garante-se maior flexibilidade nos diversos segmentos do mercado do trabalho” (COLLOR, 2008[1991], p. 81).

⁴⁰ Os críticos às suas medidas não se limitaram aos economistas, abarcando os juristas, que notaram ilegalidades nelas (JAGUARIBE, 2008). A julgar por tal avaliação, era contra a lei que se buscava concretizar a justiça social.

como se sabe, foi contida a longo prazo no último ano daquele governo, com o Plano Real. Se o discurso sobre tal raiz da desigualdade não diferia de governos anteriores, o mesmo nem sempre era válido, como se viu, para suas consequências e certas alternativas para enfrentá-la.

A mudança no poder em 1992 renovou a retórica. No primeiro (e curto) discurso como titular, Itamar Franco não citou desenvolvimento, inflação nem ações contra a desigualdade, mas atacou o enfraquecimento do Estado e opôs setores de ostentação ao restante do povo sujeito à fome, desespero, doença e ofensa (I.F., 5/10/92). Na Mensagem do início de 1994, lamentou a falta de tempo para integrar “dezenas de milhões de compatriotas marginalizados” à economia e cultura; e enfatizou a criação do plano “Educação para todos” e do Conselho de Segurança Alimentar, além da medida provisória com parâmetros salariais para servidores – dadas as diferenças entre poderes e no Executivo. “Cumpre-me adverti-los do perigo iminente que correm o Estado e a Sociedade, se não formos capazes de iniciar, no âmbito de nossa competência, distribuição mais justa da renda, mediante política que cumpra o mandamento honrado de que a trabalho igual deve corresponder salário igual” (MCN 1994, p. XIX).

Influências das desigualdades regionais na migração foram apontadas pelo governo Itamar, que incorporou as diferenças intrarregionais ao debate sobre aquelas desigualdades:⁴¹

Consoante as diretrizes estabelecidas pelo Governo, entre as quais estão a diminuição das desigualdades intra e inter-regionais, a priorização de programas que produzissem respostas mais rápidas no que diz respeito à geração de emprego e de renda, a interiorização do desenvolvimento, de modo a conter as migrações e ocupar os espaços vazios do território nacional, a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, calamidades públicas etc., as ações do Ministério foram direcionadas com maior ênfase para as Regiões Nordeste e Norte, onde os problemas estruturais e sociais são mais agudos. (MCN 1994, p. 181)

Quando lançara um programa intergovernamental contra a seca no ano anterior, em Teresina, o presidente atribuíra a fatores naturais e à distribuição de renda as desigualdades entre os Estados do Norte, Nordeste e Sul e dentro de cada região: “Essas desigualdades, que podem ter origem nas condições de solo e clima, acentuam-se na perversa distribuição de renda” (I.F., 02/04/1993). Já em uma inédita Mensagem de fim de governo, a redução das desigualdades regionais voltou a ser defendida, em paralelo à queda de disparidades de renda, ao aperfeiçoamento do sistema de proteção social – “indispensável” para preparar recursos humanos para conquistar mercados internacionais – e consolidação dos direitos de cidadania. “Os paradigmas dessa nova abordagem da política social aludem à complementaridade e

⁴¹ Antes, o governo Collor apontara influências do recorte geográfico na saúde, ao prever obras para a rede do Sistema Único de Saúde (SUS) com vistas a uma distribuição menos desigual de unidades (MCN 1991).

sinergia entre as políticas econômicas e sociais e à defesa da cidadania” (MCN2 1994, p. 14). O documento oficial expunha uma visão genérica de “defesa da cidadania”, reunindo breves considerações sobre tópicos como princípios éticos, conscientização de direitos, acesso à justiça, impunidade e o “combate a todas as formas de atrelamento clientelista” (Ibid., p. 15).

Índices da desigualdade foram foco à época de um estudo do IBGE sobre mudanças sociais recentes (IBGE, 1993, p. 7): “nos anos 80, se acentuou o contraste entre ricos e pobres e se multiplicaram os sinais de exclusão social no Brasil”. Mesmo que discursos como esse não formem minha amostra nem sejam comparáveis com ela, é relevante ver o agravamento da pobreza explicado “em grande parte pela perversa evolução macroeconômica da década e pela ausência de políticas compensatórias que minorassem seus efeitos sobre a população de renda mais baixa” (Ibid., p. 33). A inflação alta foi julgada decisiva à concentração de renda.

3.6. Gov. Cardoso: focalização e raça como novas agendas

Ao tomar posse em 1995, Fernando Henrique Cardoso definiu a falta de justiça social como o “grande desafio do Brasil neste fim de século” e “objetivo número um do meu governo”, citou o obstáculo das desigualdades extremas entre regiões e grupos e anunciou um governo todo entregue ao desafio de diminuir as desigualdades até erradicá-las. Propôs ainda um mutirão da sociedade com o governo contra a fome e a miséria e “em busca da igualdade”.

Nos governos Cardoso, tal como no de Collor, prevaleceu a imagem da desigualdade como atraso – uma demonstração de que significações distintas convivem é que prognósticos oficiais indicaram a necessidade de garantir direitos visando as igualdades de renda e raciais. No primeiro caso, se ressaltou a efetivação do abono salarial e do benefício alimentação, dois direitos exclusivos de trabalhadores formais. Quanto às desigualdades raciais admitidas com pioneirismo, prescreveram-se, à época da Conferência de Durban, mais capacitações para jovens negros e ações afirmativas na forma de cotas para trabalhar em alguns ministérios. A criação de um país mais justo presumia a redução de disparidades regionais e sociais, com todos os cidadãos se beneficiando da estabilidade e do crescimento econômicos (MCN 2000).

A justiça social fora reputada por Cardoso, no 50º aniversário da ONU, como um valor de crescente convergência desde a Guerra Fria – junto à democracia e à liberdade econômica (F.H.C., 23/10/1995); e o comprometimento com a equidade foi equiparado com a liberdade, em discurso a presidentes do Mercosul em fórum do bloco (F.H.C., 10/11/1996): “Nós temos

que marchar para sociedades não apenas livres, mas onde também exista justiça social, onde as desigualdades regionais e de classe sejam minoradas ao máximo possível”. Uma leitura desse percurso no Brasil foi exposta no último ano de governo, em uma aula magna no Chile: a escravidão, “mais lamentável expressão” de injustiças longevas, deixara “sequelas graves”; depois, a polícia reprimiu reivindicações sociais, como uma “resposta de um Brasil oligárquico, atrasado”, e a maior sensibilidade à questão social a partir de 1930 veio “em um primeiro momento, acompanhada de um vezo autoritário, paternalista. O avanço em direitos econômicos e sociais se fazia em detrimento dos direitos civis e políticos” (F.H.C., 19/3/2002).

A distribuição injusta da renda continuava atacada no discurso oficial. Em 1998, tal injustiça era atestada pelo significado atribuído à renda per capita do US\$ 5 mil – índice que sabidamente ignora a distribuição da renda: o dado reforçaria que “o Brasil não é mais um país subdesenvolvido. É um país injusto”, no qual “a situação social registrou melhoras nestes três anos” (F.H.C., MCN 1998, p. XXI). A visão de Cardoso remete a ideia de Max Lorenz, autor da mais conhecida representação da desigualdade em uma distribuição: “Pode haver diferença nas opiniões sobre o significado de uma distribuição da riqueza muito desigual, mas não há dúvida sobre a importância de se saber se a distribuição está se tornando mais ou menos desigual” (LORENZ *apud* MEDEIROS, 2012, p. 15). No discurso desse governo,

O Estado desempenha importante papel na redução das desigualdades individuais de renda, mediante a concessão de benefícios aos trabalhadores. O programa Assistência ao Trabalhador cumpre essa finalidade, por meio de suas principais ações: o abono salarial e o benefício alimentação ao trabalhador, concedidos via vínculo empregatício. (MCN 2000, p. 82)

Nesse papel do Estado, as duas ações destacadas contra as desigualdades de renda se vinculavam a direitos do trabalhador: o abono era um salário mínimo anual para cadastrados há mais de cinco anos no PIS/PASEP e com remuneração média até dois salários mínimos no ano anterior; e o benefício alimentação permitia a empresas deduzirem despesas com refeições de seus quadros em até 4% do imposto de renda devido. Para reduzir desigualdades oriundas de interesses de alguns – referidos como privilégios,⁴² e não mais egoísmo, ganância ou ostentação –, o governo faria valer os benefícios dos outros. A garantia de direitos era relacionada mais uma vez ao combate de desigualdades injustas. Nesse caso, o público-alvo eram trabalhadores formais, como nos anos Vargas. Em 2000, uma emenda constitucional de iniciativa do Congresso criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza até 2010, no que

⁴² “As medidas de política social do governo buscam atender a essa maioria, mesmo, se for o caso, contra os ruídos dos que se escudam nos mais pobres para defender seus privilégios” (F.H.C., DP 01/01/1999).

Cardoso viu “uma forma de melhorar a focalização do gasto social nos grupos que efetivamente necessitam maior apoio” (MCN 2001, p. XIII).⁴³

A imagem da injustiça constou nas Mensagens anuais dos dois mandatos – menos que a do atraso, reitera-se. Na abertura do texto de 1996, por exemplo, visou-se o crescimento com estabilidade e justiça social – diretrizes que exigiam três prioridades: reformas constitucionais para reformar o Estado; maior investimento privado em serviços públicos; e inovações nas ações sociais. Os significados atribuídos à justiça social são identificáveis entre os objetivos dos programas de combate às causas de perpetuação da pobreza reunidos no chamado “Comunidade Solidária”, e que não aludiam de modo direto à desigualdade – tal como toda aquela Mensagem: redução da mortalidade na infância; melhoria da alimentação dos escolares e famílias carentes; melhoria da moradia e saneamento básico; geração de emprego e renda; melhoria da vida no meio rural; apoio ao desenvolvimento do ensino básico; e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Os princípios básicos vinculados a esse guarda-chuva eram a descentralização (ações executadas por vários ministérios) e a parceria entre níveis de governo e com sociedade.

A focalização do gasto social foi referência cada vez mais frequente nas Mensagens do segundo mandato, assim como as menções à desigualdade. Uma focalização mais precisa das ações de combate à miséria foi alçada a diferencial do “Comunidade Solidária”, ao qual se atribuiu resultados como o aumento de matrículas escolares e redução da mortalidade infantil nos municípios selecionados pelo programa. A ênfase em ações sociais focalizadas constava no texto “Uma estratégia de desenvolvimento social”, documento da Presidência da República (FARIA, 1996) que apresentava a política social como um sistema nacional de proteção social. A desigualdade, por sua vez, remontaria ao passado colonial e desenvolvimento mais recente:

Não só ainda é grande o contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência, como também as desigualdades de riqueza e de renda atingiram patamares imoralmente elevados. Pobreza e desigualdade, cujas raízes remontam ao nosso passado histórico, mas cujas causas mais imediatas se encontram nas limitações do processo de desenvolvimento com base na substituição de importações conduzido pelo Estado; na crise desse padrão de desenvolvimento; nas incertezas dos processos anteriores de ajuste econômico e nas consequências – ainda incipientes – do processo de reestruturação econômica imposto pela globalização. (FARIA, 1996, p. 6)

⁴³ O hiato entre o direito formal e o real, tão discutido na sociologia brasileira, teria nesse Fundo um estudo de caso, visto que uma fonte de recursos indicada seria o imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição (art. 153, VII) e até hoje não regulamentado –, somado a uma fração (0,02% e depois 0,08%) da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, dotações orçamentárias e doações (LC 111/2001). Hoje, sem duas fontes-chave de recursos (imposto e CPMF) e com a vigência prorrogada por tempo indeterminado, o Fundo tem uso tão pouco divulgado que um projeto de lei em trâmite cobra o envio ao Congresso Nacional de relatórios sobre seus recursos, critérios de alocação e execução.

A desigualdade voltaria a ser relacionada, na posse de 1999, com o passado colonial, desde o qual ela era reproduzida. O modelo de desenvolvimento não foi expresso como causa na ocasião, tampouco em outros discursos oficiais (via de regra, eram raras as referências às raízes do problema, como se esse diagnóstico fosse irrelevante para os planos do governo). A questão da focalização do gasto social era apontada como uma condicionante para o combate à miséria e a melhora na distribuição de renda (MCN 2000, p. ex.). Em um balanço sobre a política social nos governos Cardoso, Draibe (2003) salientou que a oposição entre o universalismo e a focalização não era adequada para avaliar os programas sociais nem os de enfrentamento da pobreza.⁴⁴

Segundo a cientista política, a combinação e o equilíbrio entre os programas universais (ou estruturais) e as ações focalizadas (ou emergenciais) pautaram o “Comunidade Solidária”, “Comunidade Ativa” e “Projeto Alvorada”. A diretriz oficial fora a articulação de programas sociais ou prioritários, e não sua substituição ou redução. Na já citada Estratégia, de 1996, três objetivos eram atribuídos à política social: garantia dos direitos sociais, igualdade de oportunidades e proteção aos grupos vulneráveis. A julgar pelos discursos mais gerais de nossa amostra central, contudo, as finalidades da política social poderiam ser resumidas em duas: ampliar a qualidade de vida e combater a miséria.

Reduzir as desigualdades regionais era o objetivo declarado em 2001 para o Projeto Alvorada, lançado à época para áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano.⁴⁵ Esse guarda-chuva de programas de combate à pobreza – com ações focalizadas de saúde, educação e desenvolvimento socioeconômico – atenderia, na primeira fase, os 14 estados com IDH inferior à mediana e, na outra fase, as 57 microrregiões e 389 municípios com baixo IDH em estados com índice acima da mediana (BRASIL, 2001). O recorte geográfico já fora visto como condicionante relevante das desigualdades em saúde, como a mensurável pela taxa de

⁴⁴ “O universal e o focalizado combinaram-se duplamente no interior do programa de enfrentamento da pobreza, mas também no interior dos programas universais básicos, sobretudo os de educação e saúde. Ou seja, as políticas sociais universais, além de eixo estruturador do desenvolvimento social, cumprem papel decisivo no combate à pobreza. A focalização no interior dos programas universais foi a orientação observada, no período, com vistas a melhorar seu impacto redistributivo. Seguramente, focalização não é o melhor conceito para tratar aquele conjunto de medidas e mecanismos introduzidos na política educacional ou no SUS, por meio dos quais foram conferidas prioridades às ações básicas, de maior impacto social (ensino fundamental, ações básicas de saúde), às regiões e aos municípios mais pobres (por exemplo, pelo uso do per capita como mecanismo de transferência de recursos) e aos grupos mais pobres da população (por exemplo, o Programa de Saúde da Família, ou os programas de transferência monetária, dentro das áreas sociais – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação)” (DRAIBE, 2003, p. 90).

⁴⁵ A julgar pela Mensagem de 2001, o mais divulgado Comunidade Solidária passou a se resumir a seu conselho, engajado no Universidade Solidária. O sucessor Comunidade Ativa teve escopo menor de ações e municípios.

mortalidade infantil (MCN 1995): na década de 1930, a taxa no Nordeste era 10% superior à do Sudeste e 32% maior que a da região Sul; nos anos 1980, a taxa naquela região era 72% maior que a do Sul.⁴⁶ Foi no documento entregue ao Congresso em 2000 que ficou mais clara uma percepção das desigualdades regionais como injustiças pelos governos Cardoso: “Urge (...) reduzir, enfim, as disparidades regionais e sociais, criando um país mais justo, onde todos os cidadãos beneficiem-se dos frutos do crescimento econômico” (MCN 2000, p. 1).

Nesses discursos, estatísticas costumavam ser usadas para dimensionar desigualdades regionais ou para enaltecer iniciativas tomadas contra as desigualdades de renda (as raciais eram mencionadas sem métricas). Tal prática acabou preservada pelos governos seguintes. Se havia essa semelhança no diagnóstico da desigualdade, o mesmo não ocorria nos prognósticos sobre ela. Para o governo Cardoso, ela afetava a democracia, solidariedade e desenvolvimento econômico e, haja vista esses efeitos, as políticas para seu combate incluíam os benefícios ao trabalhador e a contenção da inflação (renda) e projetos educacionais e ações afirmativas para acesso à universidade e cargos públicos (raça). Por mais que persistisse a imagem da injustiça, era com novos contornos que ela era expressa pelos presidentes e suas equipes.

No programa semanal de rádio Palavra do Presidente, Cardoso disse, por ocasião da Conferência contra o Racismo, Discriminação, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, que o problema racial fora admitido seis anos antes “perante a ONU e de forma inédita”, dada a humildade e a coragem do governo de reconhecer a manutenção do preconceito e de diferenças inaceitáveis: “Formamos um país de cidadãos diferentes, porque temos origens em todos os continentes e em todas as crenças” (F.H.C., 04/09/2001). Segundo ele, a partir de entendimentos com o movimento negro, a delegação mostrava em Durban duas medidas para reduzir desigualdades e diferenças: um fundo de R\$ 10 milhões em negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para patrocinar cursos pré-vestibulares para negros; e um recente projeto para capacitar 11 mil jovens negros para o mercado de trabalho.

Meses depois, na Mensagem de 2002, Cardoso aludiu a iniciativas que “começam a pôr em prática, no Governo Federal, o conceito de ação afirmativa a favor dos negros e outros grupos discriminados” (MCN 2002, p. XXII). Não havia menção ao fundo com o BID. Já a capacitação em parceria com entidades civis alcançara 1.960 afro-brasileiros e as únicas ações afirmativas citadas foram cotas de cargos dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (20% para negros, incluindo prestadores de serviço) e Justiça (reserva de cargos de confiança a

⁴⁶ Uma defesa de que a desigualdade regional no gasto em saúde caiu no governo Cardoso foi feita pelo titular da Secretaria de Assistência à Saúde no fim dessa gestão (SOUZA, 2003). Nesta mesma edição de *Ciência & Saúde Coletiva* (v. 8, n. 2), outros artigos trazem discussões sobre conceitos e indicadores de desigualdades em saúde.

afrodescendentes [20%], mulheres [20%] e pessoas com deficiência [5%]). Nas duas pastas, a política de cotas foi regulamentada depois da conferência da ONU em Durban.

Ponderem-se ou não informações desses discursos – autopromocionais como é de sua natureza –, há um consenso entre os especialistas de que a participação do Brasil naquele evento global foi um ponto de inflexão na agenda pública sobre a desigualdade racial (HTUN, 2004, por exemplo). Os discursos oficiais ilustraram a mudança no significado atribuído à discriminação racial: no governo Sarney, ela foi citada apenas pontualmente numa crítica ao apartheid na África do Sul (MCN 1990, p. XLVII). Não se fez menção ao racismo no Brasil e o declarado repúdio a “toda e qualquer forma de discriminação” também tivera origem em um evento da ONU: a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanas ou Degradantes, de 1984, ratificada cinco anos depois pelo Brasil.

Diferentemente dos antecessores, que se omitiram sobre o debate racial, o discurso de posse de Cardoso em 1995 ressaltou a igualdade de direitos em termos de gênero, raça e etnia:

Eu acredito que o Brasil tem um lugar reservado entre os países bem-sucedidos do planeta, no próximo século. E estou convencido de que os únicos obstáculos importantes que nós enfrentaremos para ocupar esse lugar vêm dos nossos desequilíbrios internos - das desigualdades extremas entre regiões e grupos sociais. (...)

Vamos assegurar com energia direitos iguais aos iguais; às mulheres, que são a maioria do nosso povo e às quais o País deve respeito, oportunidades de educação e de trabalho; às minorias raciais e a algumas quase minorias – aos negros, principalmente –, que esperam que igualdade seja, mais do que uma palavra, o retrato de uma realidade; aos grupos indígenas, alguns deles testemunhas vivas da arqueologia humana, e todos testemunhas da nossa diversidade. (F.H.C., DP 01/01/1995)

Nesse primeiro ano de gestão, Cardoso se reuniu com representantes da Marcha contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida, manifestação em Brasília organizada aos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares. Na reunião, o discurso do presidente remeteu a suas pesquisas na USP, que demonstraram o preconceito “em época em que se mantinha a ideia de que no Brasil não havia um problema negro e que não havia discriminação racial” e a necessidade da luta pela igualdade racial para concretizar a democracia no país (F.H.C., 20/11/1995). Como exemplo de medida inicial, foi citada a valorização da luta contra discriminações e pela igualdade racial no currículo das escolas. “Acredito que nós devemos discutir as várias fórmulas existentes para assegurar igualdade de oportunidade. (...) O Governo está aberto (...) a qualquer discussão que seja levada a efeito com seriedade, para discutir essa matéria que eu sei que encontra muita resistência em certos setores” (F.H.C., 20/11/1995).

A busca pela equidade racial mencionada por Cardoso levou seis anos a ganhar corpo, sobretudo por pressão de ativistas e acadêmicos que já denunciavam desigualdades raciais e, antes da conferência da ONU em Durban, tiveram a oportunidade de ver a causa na agenda do governo. Militantes ouvidos por Htun (2004) relataram que não podiam levantar questões sobre cotas sem serem rotulados de “racistas” por outros ativistas. Porém, naquela conjuntura, a pauta do evento internacional e das reuniões preparatórias convergiu com a inédita postura presidencial pró-ação afirmativa, fazendo quem endossava tacitamente a desigualdade racial a discutir o racismo em público. A resistência da elite branca a políticas compensatórias não interditou, naquele momento favorável, um debate sobre esses programas apoiados por quase metade dos brasileiros brancos e a maioria dos negros (TELLES & BAILEY, 2002). Dirigentes universitários, por exemplo, vieram a justificar mais as ações afirmativas no ensino superior enquadrando-as como uma inclusão social (tratamento especial a grupos hoje desfavorecidos) e ação pela diversidade (inclusão de alunos de origens distintas), como atestou Silva (2006).⁴⁷

3.7. Gov. Lula: aversão declarada à concentração de renda

O primeiro apelo de Lula à justiça social visava, ainda na posse, defender a reforma agrária ou, em suas palavras, “acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós” (L.S., DP 01/01/2003). A justiça social seria associada com autonomia nacional e distribuição de renda um mês depois, quando o desenvolvimento com justiça social foi definido como aquele que rompe duas tendências históricas: excessiva dependência externa e aguda concentração de renda (MCN 2003). Foi comum a vinculação de problemas presentes a decisões pretéritas, em expressões de Lula destacadas no noticiário, como “nunca antes na história desse país” ou “herança maldita” ou em comentários como a atribuição da desigualdade a uma trajetória de submissão e passividade em face da pobreza.

Se Vargas proclamara o Brasil como exemplo para outros países por sua legislação trabalhista, que alegadamente unia empregadores e empregados, Lula declarou que o país mostrava ao mundo ser possível e necessário compatibilizar justiça social com estabilidade, crescimento econômico ambientalmente sustentável, distribuição de renda e inclusão. Essa autoimagem de exemplo global era retratada no contexto da classificação como país de alto

⁴⁷ Em universidades da África do Sul, Silva (2006) notou que os enquadramentos predominantes foram de capital humano (identificação de talentos subaproveitados pelo mercado) – verificado apenas pontualmente no Brasil – e reparação (compensação de grupos étnicos discriminados historicamente).

índice de desenvolvimento humano (0,8), “o que expressa o sucesso de um conjunto de políticas adotadas, em especial, aquelas voltadas aos mais pobres” (MCN, 2008, p. 97). Nessa Mensagem, um gráfico com intervalos de cinco anos exibiu uma curva ascendente desde 1975, ano do começo da medição. Como em outros anos, números foram selecionados para prestar contas de resultados obtidos, e não de metas a atingir. Além de dados oficiais, citaram-se estudos como uma análise com foco na redução da pobreza feita na FGV-RJ (NERI, 2007). Tal como nas gestões de seu antecessor e sua sucessora, o governo Lula usava estatísticas da desigualdade de renda para autopromoção, as de desigualdades regionais para ilustração e não as incorporava em referências às desigualdades raciais, como se elas não fossem mensuráveis. Críticas também foram feitas à política social, como a de Almeida (2004), que, após um ano e meio de gestão, julgou a visão de proteção social mais estreita do que em outros governos.⁴⁸

Os efeitos da desigualdade destacados no discurso se resumem a três: i) fome, alvo do programa Fome Zero, descontinuado no primeiro mandato dada a prioridade ao Bolsa Família (v. *cap.* 5); ii) exclusão, alvo dos Ministérios da Assistência e Promoção Social (MAPS) e Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), aglutinados depois na pasta de Desenvolvimento Social; e iii) discriminações, com Secretarias voltadas às equidades de gênero e racial com status de ministérios. Também se percebem três funções da política social a julgar pelo discurso dos governos Lula: garantir direitos; ampliar mercado; e reduzir pobreza – cada vértice exibe correlação direta com uma das imagens da desigualdade (vide a relação entre garantia de direitos e o enquadramento da desigualdade como injustiça). Em uma curta biografia de Lula inserida em 2007 no site da Biblioteca do Palácio do Planalto, lê-se que “a redução das desigualdades foi uma das marcas dos quatro primeiros anos de governo, e nada menos que 7 milhões de brasileiros e brasileiras ascenderam à classe média”.

No discurso da primeira posse, Lula declarou o início de um novo capítulo na história da nação, não mais “submissa” e “injusta, assistindo passivamente ao sofrimento dos mais pobres”, mas “altiva, nobre, afirmando-se corajosamente no mundo como Nação de todos, sem distinção de classe, etnia, sexo e crença” (L.S., DP 2003, 01/1/03). Tom triunfalista à parte, a justiça e a equidade eram anunciadas como princípios buscados a partir daquela data, avaliada como um marco do “reencontro do Brasil consigo mesmo”. Na posse seguinte, Lula se envaideceria de uma “conjugação tão favorável e auspiciosa: de inflação baixa;

⁴⁸ “(...) a ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes e habilitadoras, como educação e saúde, para os programas assistenciais destinados aos mais pobres, como o Bolsa-Família. Nesse sentido, a atual política social em parte se distingue e se afasta do curso seguido desde meados dos anos 1980, aproximando-se das concepções mais limitadas de proteção social.” (ALMEIDA, 2004, p. 16-7)

crescimento das exportações; expansão do mercado interno, com aumento do consumo popular e do crédito; e ampliação do emprego e da renda dos trabalhadores”, para em seguida acrescentar que “o Brasil ainda é igual, infelizmente, na permanência de injustiças contra as camadas mais pobres. Porém é diferente, para melhor, na erradicação da fome, na diminuição da desigualdade e do desemprego” (L.S., DP 1/1/2007). Nesse diagnóstico, a desigualdade diminuía, mas permaneciam injustiças não detalhadas contra os mais pobres.

A alegação de que a pobreza e a desigualdade caíam era ilustrada por estatísticas. A Mensagem de 2007 enfatizou a redução da pobreza em termos de renda: 28,2% da população era pobre em 2003 e 22,7% em 2005 (PNAD/IBGE). A menção à desconcentração da renda se baseava no Coeficiente de Gini, que caíra de 0,587 (2002) até 0,566 (2005). Para reverter o “quadro adverso” da distribuição de renda, valorizara-se um antigo direito do trabalhador: o salário mínimo, cujo poder de compra cresceu 39,2% entre 2002 e 2006. As reduções da miséria e da desigualdade social também foram atribuídas a programas de transferência de renda: Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família, responsabilizados por 28% da redução do índice de Gini de 1995 a 2004. Alterações na merenda escolar e em tributos – no Imposto Territorial Rural e na Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – foram citadas como tópicos da “agenda histórica e estrutural das desigualdades sociais e regionais”.

O plano para o período 2008-2011 se baseava sobre três pilares, segundo a Mensagem publicada em 2009: o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Agenda Social (ações articuladas para aumentar a renda familiar dos trabalhadores e reduzir desigualdades). Lê-se ali a imagem de um país “referência mundial no campo das políticas sociais” que atingiu um dos objetivos do milênio firmados até 2015 com a ONU: a redução à metade da população em extrema pobreza (4,2% [2005] ante 8,8% [90]).

Um diagnóstico mais matizado do que os anteriores quanto às desigualdades regionais constou na Mensagem de 2003. Em vez da ênfase na concentração da pobreza e da correlação com indicadores de saúde ou IDH, elas foram vinculadas a outras questões, e não preferencialmente ao Nordeste. Além de macrorregiões, citavam-se diferenças intrarregionais.

Os 10% mais ricos controlam cerca de 50% da renda total, enquanto os 50% mais pobres se apropriam de cerca de 10%. Essa desigualdade está associada a questões econômicas e sociais (educação, diferenças de raça e sexo, dificuldades na geração de emprego, etc.), mas toma um caráter regional, com diferentes nuances do problema nas diversas regiões. (...) o Governo deverá (...) propiciar a convergência dos esforços atualmente pulverizados e, conseqüentemente, potencializar as ações governamentais com vistas a reduzir as desigualdades intra e inter-regionais mediante a complementaridade de políticas que contribuam para a otimização do uso dos recursos destinados ao desenvolvimento regional (MCN 2003, p. 169; 185)

Nesse texto de início de gestão, a ineficácia das políticas de combate à desigualdade, inclusive a de desenvolvimento regional, era identificada como o “principal obstáculo” para o Brasil ter maior liderança global em prol das nações emergentes e de menor desenvolvimento. A desigualdade regional interna afetava, segundo essa leitura, as relações exteriores.

Quanto às desigualdades raciais, as principais soluções presentes no discurso oficial foram a Política de Promoção de Igualdade Racial, de 2003, e o Estatuto da Igualdade Racial, de 2010. A mudança de abordagem governamental foi reafirmada no início do curto capítulo “Promoção da igualdade racial”, da Mensagem de 2003: “a desigualdade racial brasileira é um problema secular, cujo enfrentamento exige um esforço contínuo e integrado por parte do governo e da sociedade”. Criticava-se adiante a ineficácia de políticas universalistas dos governos anteriores, o que requereria um novo órgão vinculado à Presidência para uma ação mais sistematizada e efetiva contra as desigualdades raciais. Um sinal do enquadramento como injustiça foi o prognóstico da “garantia dos direitos” da população negra brasileira:

Busca-se, em última análise, a superação das desigualdades raciais, trazendo como consequência a promoção da cidadania e a garantia dos direitos humanos, civis e sociais à população negra brasileira, assim como implementar mecanismo eficaz de coordenação das ações relativas à política nacional de combate ao racismo e às práticas resultantes de preconceito de descendência ou origem nacional ou étnica e a promoção das articulações intraministeriais e interministeriais necessárias à implementação da política nacional de combate ao racismo e à discriminação racial ou étnica, viabilizando a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas transversais de Governo para a superação das desigualdades raciais (MCN 2003, p. 134)

O governo reportou, no ano seguinte, o lançamento da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto 4.886/03), o incentivo à prioridade a jovens negros no programa “Primeiro emprego”, um grupo de trabalho visando uma política de cotas nas universidades e previu “audiências públicas, seminários e conferências envolvendo milhares de pessoas, com o objetivo de ampliar e sistematizar o debate em torno da questão da igualdade racial” (MCN 2004, p. 156). Pela primeira vez, comunidades quilombolas (remanescentes dos quilombos) foram vistas como beneficiárias de políticas afirmativas, e não mais associadas apenas a ações de reforma agrária e cultura. Após a União criar uma Secretaria Especial voltada à igualdade racial, governos subnacionais seguiram esse exemplo, instalando 600 órgãos congêneres até 2009, reunidos no Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (MCN 2010).

Às vésperas de deixar o poder, em pronunciamento na TV e no rádio após as eleições gerais de 2010, Lula enalteceu suas gestões ao dizer que o país vivia um “momento mágico”,

pois reunia crescimento econômico, inclusão social, forte geração de emprego, distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Ele ainda se declarou convencido de que o Brasil poderia, nos anos seguintes, transformar-se em nação desenvolvida após se consolidar como uma terra de oportunidades e prosperidade. Por fim, ele concluía que a eleição de Dilma Rousseff, sua ex-ministra, era a proclamação simbólica de que ninguém é melhor do que ninguém. A retórica da igualdade era reforçada nas frases finais: “Não importam as diferenças de origem social, de sexo, de sotaque ou de fortuna. Somos todos brasileiros. E todos devem ter oportunidades iguais, o direito a sonhar com dias melhores e o apoio para melhorar sua vida e a de sua família” (L.S., 5/11/2010). Especialistas atestaram o diagnóstico da queda da desigualdade a ponto de Neri (2011) ter resumido que a década de 2000 foi a da redução da desigualdade de renda tal como a década anterior tinha sido a da estabilização da economia.⁴⁹

Uma das variantes decisivas para esse resultado foi a valorização de um direito social instituído ainda por Vargas para assegurar uma base para os rendimentos dos trabalhadores urbanos. O aumento do valor real do salário mínimo foi valorizado pela equipe de Cardoso (MCNs 1995, 1996 e 2002), mas foi nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff que tal medida foi mais enfatizada no discurso, a exemplo do que ocorreu no último governo Vargas. Outras estratégias citadas para reparar injustiças foram o Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família, ajudando ainda a ampliar o mercado interno, e a Agenda Social (2º gov. Lula). Tais ações teriam permitido reduzir a população em extrema pobreza à metade, um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, firmado com a ONU.

3.8. Gov. Dilma: injustiça que enfraquece mercado

A gestão iniciada em 2011 exhibe variações notáveis nas imagens da desigualdade em relação ao governo Lula, ao qual sucedeu sob o signo da continuidade. Uma distinção que sobressai é a tomada das desigualdades por região como atrasos, e não como injustiças – caso das desigualdades de renda, atribuídas à inflação e falta de proteção social, e desigualdades raciais, cujas raízes continuaram ausentes de discursos do terceiro presidente consecutivo.

Assim como as causas da desigualdade, os efeitos atribuídos a ela são diferentes nos enquadramentos da injustiça pelos governos Lula e Dilma. Transparecem como impactos em

⁴⁹ “Não há na História brasileira, estatisticamente documentada desde 1960, nada similar à redução da desigualdade de renda observada desde 2001. A queda é comparável ao aumento da desigualdade dos anos 60 que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade inercial. No período 2001 a 2009, a renda dos 10% mais pobres cresceu 440% mais que a dos 10% mais ricos” (NERI, 2011, p. 46).

documentos da atual presidente a miséria e o enfraquecimento do mercado, ora referido como mercado interno, ora como mercado de trabalho. A visão do papel de sua política social pode ser resumida à eliminação da extrema pobreza, a julgar pelos discursos de posse e Mensagens anuais. “O desafio atual consiste em erradicar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo desigualdades, promovendo a igualdade de direitos e ampliação das oportunidades para todos” (MCN 2011, p. 23). Sobre o declínio da desigualdade, ele foi representado em gráficos com os Coeficientes de Gini, como o da Mensagem de 2013, com intervalos de dois anos de 1995 a 2009 e uma curva decrescente projetada entre 2011 e 2015 (mantinha-se uma tradição governamental do uso das estatísticas voltado à autopromoção, e não para anúncio de metas).

A imagem de um país exemplar foi enaltecida em 2012: o Brasil seria “um dos poucos países do mundo que consegue, ao mesmo tempo, crescer com estabilidade, distribuir renda, diminuir a desigualdade, aperfeiçoar a democracia e fortalecer suas instituições” (MCN 2012, p. 29). A valorização do salário mínimo voltou a ser citada como um mecanismo de redução da desigualdade, assim como de dinamização do mercado interno e geração de postos de trabalho. Na Mensagem de 2013, Dilma enalteceu a política de valorização do salário mínimo por sua previsibilidade para as contas públicas e aumento do poder de compra da população, e não como uma medida igualitarista. Ao tratar da queda das desigualdades de renda, registrou-se o menor índice Gini desde 1960 (0,522) e se ressaltaram as menores disparidades de riqueza: “Por meio do maior acesso à educação e da elevação patrimonial das famílias mais pobres, o Governo tem adotado ações que dão sustentabilidade ao processo de mobilidade social ascendente em curso no País” (MCN 2013, p. 35). Daí a expectativa em incorporar 15 milhões de pessoas à classe C até 2014 (com base em projeções do IPEA). Em vez de “país de classe média”, se aludiu ao “mercado doméstico” ou “interno”.⁵⁰

Por “maior acesso à educação” e “elevação patrimonial” dos mais pobres, o discurso oficial entendia programas como o de ensino profissionalizante (Pronatec, Lei 12.513/2011) e moradia popular (Minha Casa Minha Vida, Lei 11.977/2009). Eis dois benefícios recentes que a União adotou como estratégias contra desigualdades de renda reputadas como injustas. Em suma, o direito foi vislumbrado como um caminho para combater desigualdades por renda e raça. A redução da desigualdade de renda foi creditada não apenas ao Minha Casa Minha Vida e Pronatec, mas também a programas como Bolsa Família, distribuição de alimentos aos mais

⁵⁰ Referências à justiça mudaram entre a posse de 2011 e a de 2015: “Justiça social, moralidade, conhecimento, invenção e criatividade devem ser, mais que nunca, conceitos vivos no dia a dia da nossa nação” (DP 2011); e “O povo brasileiro quer ainda mais transparência e mais combate a todos os tipos de crimes, especialmente a corrupção e quer ainda que o braço forte da justiça alcance a todos de forma igualitária” (DP, 2015).

pobres e valorização do salário mínimo – prognósticos explicitados no governo anterior, em continuidade que se vê nas iniciativas contra a desigualdade racial: mudanças legislativas avalizadas pelo Executivo (Política e Estatuto da Igualdade Racial, sancionados por Lula).

Mais da metade dos brasileiros (50,7%) se autodeclararam negros em 2010, um dado inédito na série histórica do censo do IBGE e citado na Mensagem redigida dois anos depois:

Esse expressivo contingente experimentou melhorias no acesso à educação, ao mercado de trabalho e nos patamares de renda e consumo. No entanto, os ganhos na mobilidade social ainda são acompanhados pela persistência das desigualdades raciais, o que demanda um renovado esforço de articulação de iniciativas capazes de neutralizar seus efeitos deletérios sobre o processo de inclusão social vivido pelo Brasil. (MCN 2012, p. 197-198)

Uma mudança legislativa saudada no discurso oficial e pelo movimento negro foi o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). No artigo 1º, duas definições relevantes:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica (Lei 12.288/2010, art. 1º, grifos meus)

As definições desse Estatuto explicitam o enquadramento da injustiça na interpretação oficial das discriminações e desigualdades raciais. Como esse texto partiu do Legislativo, não o discuto aqui; uma boa análise de discursos da audiência pública organizada pela Câmara dos Deputados em 2007 para discutir essa lei pode ser encontrada no trabalho de Van Dijk (2015). Interessa mais a esta tese que o governo Dilma Rousseff atribuiu ao Estatuto a elaboração do programa “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” e a incorporação da questão racial em outros 25 programas do Plano Plurianual 2012-2015, bem como a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, previsto na lei de 2010 (MCN 2012) e ao qual se associa o fórum intergovernamental sobre políticas específicas para essa causa.

Outro exemplo da tomada das desigualdades raciais como injustiças foi a descrição, na Mensagem de 2013, do Plano de desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais de matriz africana, com ações divididas em três eixos: “garantia de direitos”, “territorialidade e cultura” e “inclusão social e desenvolvimento sustentável”. No eixo da garantia de direitos, se previram três iniciativas: chamada pública para projetos de capacitação de lideranças daquele público-alvo; a resposta da Ouvidoria Nacional de Igualdade Racial a

denúncias de discriminações e outros atos violentos; e uma cooperação com a Defensoria Pública da União pelos direitos de povos tradicionais de matriz africana e de cultura cigana.

Na segunda posse, em 2015, Dilma Rousseff reiterou o vínculo feito por antecessores entre a justiça e a igualdade, quando falou de um país destinado a ser desenvolvido e justo, o que implicava uma igualdade de direitos para todas as raças, credos, gêneros e sexualidades:

O Brasil não será sempre um país em desenvolvimento. Seu destino é ser um país desenvolvido e justo, e é este destino que estamos construindo e buscando cada vez mais, com o esforço de todos, construir. Uma nação em que todas as pessoas tenham as mesmas oportunidades: de estudar, trabalhar, viver em condições dignas na cidade ou no campo. Um país que respeita e preserva o meio ambiente e onde todas as pessoas podem ter os mesmos direitos: à liberdade de informação e de opinião, à cultura, ao consumo, à dignidade, à igualdade independentemente de raça, credo, gênero ou sexualidade (D.R., DP 01/01/2015)

O discurso da igualdade de oportunidades tem sido reiterado, como na apresentação da presidente à Mensagem de 2016, que expôs a meta de “fazermos o Brasil alcançar patamares mais altos de justiça, solidariedade e igualdade de oportunidades” (MCN 2016). No capítulo I (Reequilíbrio macroeconômico), a desigualdade foi associada ao enfraquecimento do mercado de trabalho: “o desenvolvimento econômico brasileiro apoia-se em ações ligadas à redução da pobreza e da desigualdade social, e à robustez do mercado de trabalho” (Ibid., p. 9). Pouco adiante, sustentou-se que a redução da pobreza foi combinada com a queda da desigualdade, como se em resposta à crítica de economistas ao descompasso entre o combate oficial à pobreza e à desigualdade. No próximo item, retomo mais ideias vistas anteriormente.

3.9. Desigualdade como injustiça e política social como efetivação de direitos

A comparação entre discursos dos governos brasileiros nos períodos 1930-45/51-54 e a partir de 1985 permite verificar a imagem comum da desigualdade como injustiça a ser reparada por meio da efetivação de direitos. A maior diferença na retórica dos dois grandes períodos foi a substituição da noção de igualdade de Vargas centrada na figura do trabalhador urbano, como notaram vários estudiosos do período, por uma noção mais ampla, em que a igualdade de direitos não foi mais associada a um segmento da população. Sob Vargas, o governo aludiu à desigualdade de classe e de categoria, enquanto os sucessores mais recentes reputaram como injustas as desigualdades de renda, regionais e, nos últimos 20 anos, as raciais. Trata-se de uma mudança considerável, pois põe em relevo as variáveis focais com as quais governos hipoteticamente responderiam à já mencionada questão “igualdade de quê?”.

Outras diferenças despontaram entre os discursos varguistas e dos demais governos, o que se pode atribuir a seus autores tanto quanto a mudanças na conjuntura. Debates públicos nos anos Vargas abordaram a industrialização nascente – com a questão social ligada ao “surto crescente das nossas atividades industriais” (MPL 1936, p. 142) –, o sindicato como um interesse coletivo (MPL 1935, p. ex.), conflitos entre trabalhador brasileiro e estrangeiro etc. A legislação trabalhista, em expansão desde a carteira de trabalho até a CLT, assumia o papel de resposta à questão social. Os demais governos sob exame, exceto o de Collor, destacaram um subenquadramento (enunciado) inerente à imagem da injustiça que remonta ao varguismo: “combate ao êxodo rural como dever estatal” – sinal da constância do tema na agenda pública e da abordagem do deslocamento do meio rural ao urbano como um marco da injustiça social. Reitere-se que a questão social foi expressa no governo Vargas dos anos 1950 mais como um atraso, superável via fomentos ao desenvolvimento, do que como injustiça.

Nos prognósticos oficiais, os efeitos da desigualdade variaram entre males sociais (todos os governos), políticos, declaradamente à democracia (sobretudo Itamar Franco e Cardoso), e econômicos (principalmente nos governos de Cardoso e de Dilma Rousseff). Desde Vargas, os males sociais incluíram o êxodo rural e a marginalização. A insegurança foi frisada por Sarney e Itamar, enquanto Lula realçou a discriminação.

Quanto à associação da política social à justiça, variações relevantes são perceptíveis. Todos os governos correlacionaram, em seus discursos, a efetivação de direitos com a política social, mas os papéis que atribuíram a ela variaram muito: amparar trabalhadores (1930-37), reajustamento e cooperação geral (1937-45), igualdade de oportunidades (1951-54), acesso de todos a benefício do progresso e cidadania plena (Sarney), enfrentar fome, carência e miséria e garantir democracia (Collor) enfrentar pobreza, ser compensatória e garantir cidadania e qualidade de vida (Itamar), prover qualidade de vida e enfrentar miséria (Cardoso), garantir direitos, ampliar mercado e reduzir pobreza (Lula) e eliminar extrema pobreza (Dilma).

Para tais objetivos da política social, os governos remetiam a direitos antigos e novos na legislação, como o salário mínimo – de valorização enaltecida pelo Vargas dos anos 1950 e governantes mais recentes – e outros benefícios sociais, pelo vínculo empregatício ou não. A estratégia de combate da desigualdade por meio da efetivação de direitos se apresenta em alusões a leis trabalhistas (Vargas), novos benefícios (Sarney), segurança alimentar (Itamar), benefícios a trabalhadores, focalização e ações afirmativas (FHC) e valorização do salário

mínimo, distribuição de alimentos, benefícios aos mais pobres e legislação por igualdade racial (Lula e Dilma).⁵¹

Os governos desde 1985 compartilharam a imagem da injustiça em referências a desigualdades de renda e regionais, mas tal enquadramento tem traços peculiares em cada um. Sarney deu mais ênfase ao “problema do Nordeste, onde se concentram quase a metade da pobreza e dois terços da pobreza rural” (MCN 1986, p. 49). Desde a posse, Collor atacou o paternalismo do governo e das elites frente às carências sociais – seu agravamento foi atribuído com frequência à inflação. Para Itamar, a injustiça social, por segregar a maioria dos brasileiros, implicou o risco da desagregação nacional. Cardoso vinculou o êxito do país no século XXI ao combate a “nossos desequilíbrios internos – das desigualdades extremas entre regiões e grupos sociais” (DP 1/1/1995). Além de desigualdades inter-regionais, Lula acentuou as intrarregionais, menos em evidência até então (MCN 2003, p. ex.). Dilma explicitou o desafio de reduzir as desigualdades com a promoção da igualdade de direitos e a ampliação das oportunidades para todos (MCN 2011) – e não só aos trabalhadores urbanos, como no discurso do primeiro governo analisado nesta tese (tal noção oficial de igualitarismo se ampliou ainda com Vargas, na última de suas gestões, como ressaltado no próximo capítulo).

Ao fim deste capítulo e dos dois seguintes, tabulo as linhas argumentativas principais dos governos que veicularam cada imagem da desigualdade. São coligidos enunciados introduzidos ou retomados em cada gestão e apontados aqui como subenquadramentos, ou seja, como subníveis de determinada descrição geral (“direitos contra a desigualdade” no caso do enquadramento interpretativo focalizado por ora). Essas tabelas apresentam, de maneira sintética, alguns resultados desta pesquisa. Não esgotam, porém, as possibilidades de variações das interpretações, dado que me detenho sobre os principais enunciados dos sucessivos governos, que podem expressar outros subenquadramentos de modo secundário.

⁵¹ Em Collor, as estratégias contra a desigualdade como injustiça deram vez àquelas contra o atraso e a inflação.

Tab. 1. Imagem da injustiça: principais enunciados por governo

<i>Subenquadramentos principais de cada governo</i>	<i>Vargas1</i>	<i>Vargas2</i>	<i>Vargas3</i>	<i>Sarney</i>	<i>Collor</i>	<i>Itamar</i>	<i>Cardoso</i>	<i>Lula</i>	<i>Dilma</i>
Igualdade de direitos trabalhistas como objetivo	X	X							
Organização do trabalho como dever do Estado	X	X							
Sindicalização como medida de interesse público	X	X							
Legislação trabalhista contra luta de classes		X							
Questão social se origina na industrialização	X	X							
Combate ao êxodo rural como dever do Estado	X	X	X	X		X	X	X	X
Desigualdade entre categorias como injustiça	X	X							
Desigualdade de classe como injustiça	X	X	X						
Desigualdade de renda como injustiça				X	X	X	X	X	X
Desigualdades regionais como injustiças				X	X	X	X	X	X
Crítica ao paternalismo do governo e das elites					X				
Contrasta progresso econômico e injustiça social					X		X	X	
Desigualdade afasta caráter democrático do Estado						X			
Desagregação nacional como efeito de injustiças						X			
Focalização do gasto social via diferenças de IDH							X		
Ação afirmativa como política social							X		
Desigualdades raciais como injustiças							X	X	X
Política social interna como exemplo para mundo								X	X

OBS: Vargas 1: 1930-37; Vargas 2: 1937-45; Vargas 3: 1951-54.

4. DESIGUALDADE COMO ATRASO

No discurso oficial, a imagem da desigualdade como injustiça se articula com a da política social como efetivação de direitos assim como ocorre entre a imagem do atraso e a visão da política econômica e da educação como instrumentos contra a desigualdade – e, ao mesmo tempo, da política social como ferramenta de modernização. Se a crítica moral da desigualdade subjazia à imagem da injustiça, a do atraso partia da crença de que um país moderno deveria superar grandes desigualdades. É desse duplo enquadramento, da desigualdade e da política social, que trato neste capítulo.⁵² No fim do século XX, a imagem da desigualdade como atraso foi a mais comum entre os governos brasileiros do que as da injustiça – cara ao discurso oficial dos anos 1930-40 e 80 – e da dívida – de uso crescente na última década e meia. Mas reitero que tais imagens coexistiram na maioria dos governos, não sendo excludentes entre si.

Os discursos oficiais analisados adiante se revelam afinados com visões comuns entre os brasileiros sobre a desigualdade. A ênfase oficial na meta de um “país de classe média” nos anos 2010, por exemplo, parece um eco da estrutura social considerada ideal pelos brasileiros – em proporção próxima aos noruegueses e superior à de outros povos (ISSP, 2002). Também o efeito da diferença de rendimentos no estímulo à educação foi mais frisado por brasileiros, assim como a visão da desigualdade como uma condição necessária à prosperidade nacional: 43,9% dos respondentes no Brasil partilhavam de tal visão – esta, porém, ausente no discurso oficial, o que atribuo ao caráter político-eleitoral deste. Tal patamar supera muito o de países de *welfare state* mais sólido, que poderíamos considerar “mais modernos”, tais como a França e a Noruega (v. *mais dados do survey do ISSP no anexo 2*).

4.1. Imagem do atraso: políticas econômica e educacional contra a desigualdade

O traço mais singular do enquadramento da desigualdade como atraso é a apreensão desta como uma questão econômica a sanar por meio de políticas como o controle da inflação, o fomento à produção nacional e a qualificação de profissionais para o mercado de trabalho. A

⁵² O termo “modernização” evoca associações diversas, como à democratização sem privilégios herdados e com direitos iguais, e é usado aqui não como um conceito sociológico, mas como um ideal nem sempre bem definido no discurso de governantes brasileiros. A propósito, se consolidou na sociologia contemporânea a noção de que traços modernos e tradicionais podem coexistir, o que superou a noção de “antes-e-depois” criticada por autores como Bendix (1996 [1964]) em estudos da mudança social feitos até a década de 1960.

concentração de renda foi a principal forma de desigualdade reputada como um atraso, mas essa imagem foi mobilizada também por certos governos em referência a desigualdades na educação e na saúde (por serem referências pontuais a estas, prevalecem aqui considerações sobre as desigualdades de renda).

O discurso de que maximizar o crescimento econômico minimizaria a concentração de renda é oficial pelo menos desde o último governo Vargas. Tal convergência, presente na retórica e na prática do ex-líder do Estado Novo, se coadunava com os dois grandes objetivos em seus últimos anos no poder: “um significativo incremento da autonomia nacional, notadamente em sua dimensão econômica, e um sério esforço para reduzir as desigualdades sociais e incorporar as grandes massas ao processo civilizatório brasileiro” (JAGUARIBE, 2008, p. 362-363). Tal menção a um processo civilizatório ao qual as massas devem se integrar expressa bem a orientação das ações do governo, como se vê em vários documentos do Executivo subscritos por um Vargas eleito pelas urnas. As altas taxas de desenvolvimento propiciadas pelo modelo econômico não se deram, porém, sem a consolidação da concentração de renda, miséria e desigualdades sociais.

A consciência do atraso na economia foi explicitada no discurso oficial e em estudos influenciados pelo estruturalismo da Cepal, como o clássico de Furtado (2001[1959]), que notou que a expansão industrial, apoiada sobre base produtiva pouco diversificada, tenderia necessariamente ao desequilíbrio externo e a fortes pressões inflacionárias.⁵³ Cardoso e Faletto (2004), por sua vez, sustentaram, em sua tese sobre a dependência, que diferentes arranjos entre elites oligárquicas, burguesia incipiente e classes médias e trabalhadoras urbanas foram decisivos ao caminho latino-americano de desenvolvimento.⁵⁴

A prioridade conferida ao crescimento no fim dos anos 1960 e parte dos 1970 trazia implícita, segundo Bonelli e Sedlacek (1988), a ideia de que o rápido crescimento levaria a transformações estruturais que progressivamente mitigariam, a longo prazo, as desigualdades de acesso a bens e serviços.⁵⁵ Nas últimas décadas do século XX, mais estudos reforçaram a visão da desigualdade como um atraso ao enfatizarem os papéis da política salarial oficial na concentração de renda (FISHLOW, 1972; SABÓIA, 1985) e da política educacional na alteração

⁵³ Furtado observou que a defasagem de três quartos de século entre o surto cafeeiro e o declínio da mineração inibiu a diversificação da estrutura produtiva e a difusão de um alto padrão tecnológico, como se deu nos Estados Unidos, por exemplo.

⁵⁴ Segundo eles, a posição periférica do subcontinente na economia mundial ditava primeiro sua estrutura de classes, embora a relação patrimonial entre elites e Estado respondesse pela reprodução do subdesenvolvimento.

⁵⁵ Eles notaram que a renda se concentrou mais entre 1960 e 1986, sobretudo até meados dos anos 70, quando passou a haver uma desconcentração até o início da década de 1980. Após a recessão pós-crise do petróleo, a concentração cresceu até 1985 e sofreu reversão pouco expressiva em 1986, ano com altos ganhos da renda média. Ao contrário do que se poderia esperar, a renda se concentrou mais apesar do crescimento da economia.

dos desequilíbrios no mercado de trabalho responsáveis pela desigualdade (LANGONI, 1974; BARROS e MENDONÇA, 1995). Persistia na agenda dos governos pós-transição democrática a pauta da igualdade de oportunidades explicitada por Vargas tão somente em seu governo de meados daquele século. As apreensões oficiais da questão variaram muito de acordo com o presidente, mas a ênfase na educação foi contínua – haja vista sua missão de igualar as capacidades dos cidadãos –, em que pesem os desajustes até naturais entre discurso e ação. A mitigação do atraso educacional foi concretizada na redução da desigualdade de oportunidades educacionais no nível básico – ela se manteve, contudo, no nível médio e teve um aumento no nível superior – e na redução no diferencial de salário relativo ao ensino fundamental entre 1970 e 90 – a tendência contrária se deu no nível médio (RIBEIRO *et al*, 2015; MENEZES FILHO e KIRSCHBAUM, 2015).

O contraste entre a relativa pujança da economia e a absoluta vulnerabilidade da questão social foi um dos enunciados no discurso público na passagem dos anos 1980 aos 1990. Tal contraste, que faz pensar no que se pode considerar como modernização ou como atraso, foi vocalizado por políticos como Collor (*v. item 4.4*) e por intelectuais como Ianni (1989).⁵⁶ A questão social reputada pelo presidente como um atraso em relação a países desenvolvidos era, à mesma época, observada pelo sociólogo como um efeito perverso da prosperidade econômica (tal relação causa-efeito não foi referida por qualquer governante).

A intervenção do Estado na economia, como a sequência do capítulo evidencia, foi um ponto fulcral da vinculação entre as políticas social e econômica. Na leitura de alguns autores, uma nova forma de Estado brasileiro emergiu nos anos 1990, com o fim do modelo varguista. Sallum (2003), por exemplo, destacou a democratização política e a liberalização econômica como aspectos centrais daquela transição. Uma hegemonia liberal iniciada com Collor e reafirmada com Cardoso e a eleição de Lula teria dado fim ao modelo desenvolvimentista (tal visão parece anacrônica quando se veem as práticas e discursos dos governos mais recentes). A metamorfose do Estado percebida por Sallum foi vista com outra perspectiva – e com maior distância dos fatos – por Kerstenetzky (2012, p. 215): “Coerentemente com nossa tradição histórica, o crescimento econômico, também por aposta política, foi convertido na variável exógena chave a determinar a dinâmica das políticas sociais”.⁵⁷

⁵⁶ “Os mesmos ‘indicadores econômicos’ da modernização alimentam-se dos ‘indicadores sociais’ da ‘sociedade primitiva’. Os setores sociais ‘participantes’ têm uma base na exploração dos ‘excluídos’. Em outros termos, a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social” (IANNI, 1989, p. 154).

⁵⁷ Tal autora detectou, após 2004, uma nova articulação do crescimento com a política social, com um “ajuste fiscal de modo a ganhar graus de liberdade crescentes, para a promoção de um crescimento com distribuição”

Independentemente do alcance das mudanças no Estado e na política social, é certo que, no discurso oficial, os laços entre a política social e a economia mudaram muito com Collor e sua ênfase na necessidade de conciliar a redução da presença estatal em setores produtivos com a noção vaga de política social como defesa da cidadania. A inédita delegação da implantação e/ou execução de políticas públicas a atores da sociedade civil, a partir de Cardoso, foi vinculada por alguns (DAGNINO, 2004, p. ex.) ao ideário neoliberal então em voga. Tal delegação se vincula ao discurso típico que apontei como um subenquadramento da imagem do atraso: “política social como parceria público-privada”.

4.2. Gov. Vargas (1951-54): igualitarismo via consumo e oportunidade

Ao reassumir o poder em 1951, Getúlio Vargas adaptou seu discurso a circunstâncias inéditas para ele: era sua primeira chegada ao Palácio do Catete pelo voto popular, depois de obter mais de 3,8 milhões de votos (48,7%) exatas duas décadas após a Revolução de 30. No Tribunal Superior Eleitoral, recebeu seu diploma criticando as oligarquias “outrora reinantes e interessadas em perpetuar o mandonismo político” (G.V., 27/1/1951), elogiou a Justiça Eleitoral e afastou a volta ao tempo das fraudes eleitorais, no alistamento, votação e apuração.

Também foi com uma imagem de recuo ou atraso que ele abordou a questão social em seu último mandato no Executivo – mais do que como injustiça, imagem oficial predominante entre 1930 e 1945. Uma passagem emblemática do novo enquadramento foi a correlação entre as políticas social e econômica na primeira Mensagem ao Congresso Nacional, onde tratou – em lugar da desigualdade – da melhoria de condições de vida do povo, a refletir a acumulação de recursos para a ampliação da produção nacional e, por consequência desta, dos empregos:

A elevação dos níveis de vida, num país como o Brasil, depende, assim, muito menos da justa distribuição da riqueza e do produto nacional, do que do desenvolvimento econômico. A grande verdade é que temos pouco que dividir. Devemos, portanto, por um lado, atender ao problema de justiça, corrigindo os abusos e a ostentação de uma minoria, e ainda elevar a produtividade através de melhores níveis de consumo, mas, por outro lado, não devemos permitir que uma distribuição insensata venha prejudicar o potencial de capitalização necessário ao desenvolvimento econômico geral, e, assim, à criação de maiores e mais amplas oportunidades de emprego e de salários. (...)

O progresso social se vinculará solidamente ao desenvolvimento econômico. O Governo não poupará esforços para favorecer a acumulação de recursos

causador de “uma trajetória de crescimento mais apoiada na demanda de consumo doméstica, que, entre outros benefícios, acabou protegendo o país de muitos dos danos decorrentes de crises econômicas internacionais” (Ibid., p. 216).

públicos e privados, que se destinam a ampliar a produção nacional, e assim melhorar, pelo emprego e pela abundância, as condições de vida do nosso povo. (MCN 1951, p. 12-13)

No documento todo subscrito por ele,⁵⁸ Vargas defendeu que o Estado esteve entregue a minorias privilegiadas e o voto tinha sido somente uma “homologação de oligarquias”. Para ele, a igualdade perante a lei era um ideal irrealizado, pois diferenças de fortuna e nascimento resultavam em condições “extremamente desiguais”: “a ascensão social dos mais capazes era mínima, apesar de em nosso meio não medrarem os fortes preconceitos de cor e de casta, que em outras sociedades impedem a utilização plena das capacidades e aptidões individuais” (Ibid., p. 10). A seu ver, a escalada dos homens de origem humilde continuava entravada pelas dificuldades econômicas; e a educação e as instituições nacionais não estavam ajustadas para a “democrática e saudável ‘circulação das elites’”, vista como uma conquista de justiça.

A igualdade de oportunidade era reclamada na Mensagem, na qual Vargas atribuiu às urnas as diretrizes do Estado-serviço (com governo exercido com o povo e para o povo) e da “efetiva realização da igualdade de oportunidade na competição social” (MCN 1951, p. 10). Como senador pelo Rio Grande do Sul, Vargas tinha feito às vésperas das eleições estaduais de 1947 outro discurso sobre a desigualdade: “A velha democracia liberal e capitalista está em franco declínio porque tem seu fundamento na desigualdade” (G.V., 29/11/1946 *apud* D’ARAÚJO, 2011, p. 519). Alheia à amostra da tese, tal crítica à democracia liberal capitalista foi seguida por chamado à “democracia socialista”, dos trabalhadores, à que ele dizia se filiar (sua fala de militante lança luz ao sentido daquela de presidente). Ao tomar posse no Palácio Tiradentes, se comprometeu a universalizar a igualdade de oportunidade e a justiça social:

A todos, sem exceções odiosas e discriminações irritantes, devem ser assegurados a igualdade das oportunidades, acesso das facilidades educacionais, a participação efetiva nos conselhos da administração pública, a remuneração compensadora do trabalho, os cuidados e os desvelos do Estado nas horas de infortúnio, a segurança econômica, o bem-estar coletivo e a justiça social. (G.V., DP 31/01/1951)

A oposição à desigualdade de oportunidades foi muito recorrente, como na Mensagem de 1952, onde tal oposição prevaleceu sobre aquela entre operários e patrões, cara ao discurso oficial nos anos 1930-40. “É necessário proporcionar a todos igualdade de oportunidades, extinguir as injustiças de uma sociedade dividida em classes privilegiadas e em classes oprimidas e despojadas” (MCN 1952, p. 8). Logo adiante, era acrescentado que o objetivo era

⁵⁸ Nas Mensagens anteriores e posteriores, presidentes só assinaram a introdução ou apresentação. A nova seção “Progresso social” reportava ações em áreas como saúde, migração, educação e cultura. Até 1945, os dados sobre a política social costumavam ser apresentados no capítulo da Mensagem sobre o Ministério do Trabalho.

que todas as pessoas tivessem um lar com conforto, bem-estar e as amenidades da existência.

Desta vez, o meio apontado para a equidade não se resumia à garantia de direitos, mas também da igualdade de oportunidades e do consumo menos desigual de bens. Uma iniciativa realçada no período era o reajuste das tabelas do salário mínimo, sem alteração desde 1943 e que, dado o aumento de até 300% em 1952, resultou “em medida de pura e simples justiça para com as classes trabalhadoras” (MCN 1952, p. 295). Em balanço da trajetória do salário mínimo, Cardoso (2010) avaliou que o valor foi inferior à renda de subsistência por muito tempo, mas sempre serviu para sinalizar que uma renda digna era um direito do trabalhador.

O salário mínimo foi, quase sempre, simples promessa de renda de subsistência. Em boa parte de sua história, esteve abaixo desse nível, e a maioria dos trabalhadores era, por sua vez, remunerada abaixo do valor arbitrado pelo Estado. Mas isso não anulou seu aspecto civilizatório, na medida em que aos trabalhadores foi sinalizado que uma renda digna era direito seu, e, portanto, era o caso de se lutar por ela, mesmo que, por injunções políticas ou econômicas, o Estado se abstivesse de manter o poder de compra do salário que unilateralmente determinava. (CARDOSO, 2010, p. 804)

A inflação era considerada por Vargas a mais premente ameaça à unidade nacional, por elevar o custo de vida e representar “uma espécie nova de taxaço, não sobre os grandes lucros mas sobre a massa dos pequenos produtos e dos pequenos consumidores, pesando diretamente sobre as classes menos favorecidas da comunidade” (MCN 1952, p. 6-7). Para combater esse fator de desigualdade, o governo alegava corrigir, com sacrifício, sua principal causa: o desequilíbrio orçamentário. Despesas eram reduzidas e, aperfeiçoada a arrecadação, as receitas eram aumentadas. Além do equilíbrio orçamentário e do saneamento das finanças, dizia-se priorizar o desenvolvimento da produção agrícola e industrial, sendo que “o objetivo do fomento à produção nacional não é o de criar maiores lucros para alguns privilegiados, e sim o de trazer maior fartura e conforto para a generalidade dos brasileiros” (Ibid., p. 10).⁵⁹

Para coibir a má repartição dos ganhos da expansão econômica, a lei de intervenção no domínio econômico (nº 1.522/1951) autorizou a intervenção federal pela livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Segundo Vargas, era um dever do governo suprir deficiências da iniciativa privada em defesa de interesses nacionais superiores e contra os cultores do lucro. Tal empenho abrangia um novo plano de transportes ferroviário, rodoviário e portuário. Uma “consciência do atraso” tivera um papel-chave no avanço da intervenção na economia e, embora o atraso fosse visto como um obstáculo, não se esboçou qualquer política econômica coerente até meados dos anos 50 para estimular a industrialização (NUNES,

⁵⁹ Em 1954, a alta da inflação seria vista como repercussão da guerra e grande mal da economia brasileira. Certas ações anti-inflação foram contraindicadas por seu risco de causarem falências e desemprego (MCN 1954, p. 17).

2003).⁶⁰ A política de substituição de importações e forte industrialização promovida pelo Estado não representou um abandono dos latifundiários, que se beneficiaram do fato de Vargas não ter se empenhado na extensão da legislação trabalhista ao campo nem na tramitação do projeto de lei de desapropriação de terras por interesse social, visando à reforma agrária (FAUSTO, 2006).

Em linha com suas críticas anteriores à desorganização do trabalho, Vargas enaltecia a busca por vencer “métodos anacrônicos de trabalho”, mas, diferentemente de outrora, falava em multiplicar as forças do homem pela capacidade da máquina, como no uso mais avançado do carvão, petróleo e eletricidade – eis a visão de mundo que levaria à Petrobras e Eletrobrás. Previa-se que a eletrificação teria efeito positivo particular no Nordeste, onde indústrias novas atrairiam os trabalhadores locais, dando fim ao “doloroso êxodo que atualmente depaupera aquela região sem fazer mais do que transportar para outras zonas do País delicados problemas de reajustamento econômico e social” (Ibid., p. 14). De acordo com a retórica oficial, o dever precípua dos governos era congregar as duas nações então justapostas e separadas, permitindo a todos uma existência digna, sem miséria, padecimentos e privações:

Se almejamos multiplicar riquezas, é para que a comunidade inteira possa ter delas a sua parte; se nos esforçamos por criar uma Pátria forte e próspera, não é por orgulho ou ambição, e sim para que um dia todos os brasileiros desfrutem de um padrão de existência digno e confortável, para que se apague de todo o sempre de nossa terra a mancha da miséria, e para todo o sempre seja abolida a vergonhosa barreira que separa em duas castas os favorecidos da sorte e os desgraçados. (MCN 1952, p. 19)

Embora não explicitasse nesses termos, o governo propunha que a redução da pobreza e a da desigualdade se vinculavam. Era considerado brutal o contraste entre o padrão de vida de falsidade nas classes abastadas e grandes cidades e a pobreza do povo, particularmente no interior. Tal contradição era considerada incompatível com o desenvolvimento equilibrado da economia e fonte de desagregação e ameaça à paz nacional (MCN 1953). As dificuldades percebidas no combate à desigualdade regional abrangiam o sistema fundiário no Nordeste (minifúndio não autossuficiente e latifúndio improdutivo, assolados pelas chuvas irregulares) e a falta de clima propício para uma ampla e imediata industrialização – curiosamente, citou-se a ilegalidade de restrições à migração, o que faria da proibição uma medida indisponível e afetaria o desenvolvimento de regiões que vinham atraindo imigrantes e regiões emigrantistas.

⁶⁰ “Os primeiros passos verdadeiros na direção de uma política industrial só foram tomados depois que Getúlio Vargas assumiu o poder pela segunda vez, em 1951. De 1952 em diante foram feitos vários ajustes fiscais, que geraram recursos adicionais para o Estado e criaram melhores condições para o investimento em infraestrutura” (NUNES, 2003, p. 107).

Entre outras ações, destacaram-se as obras da hidrelétrica de Paulo Afonso, o estudo de novas leis agrárias e os programas do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

Uma novidade no discurso era a correlação da educação com o estágio econômico e social do país, que baseou um novo olhar aos problemas educacionais e culturais. “Urge uma revisão dos métodos e práticas até aqui adotados, no sentido de dotar o País de um arcabouço institucional ajustado a suas peculiaridades sociais e necessidades de desenvolvimento” (Ibid., p. 241). Tal arcabouço incluiu a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, 115 novos ginásios secundários e as campanhas de educação rural e de educação de adultos. Pode-se ver um ponto de encontro entre os enquadramentos varguistas da desigualdade como injustiça e como atraso: ora pela criação de direitos para o trabalhador, ora pelas políticas para formar e empregar tal mão de obra, há uma valorização oficial do capital humano, das pessoas como recursos necessários ao desenvolvimento, um fato também observado, até o Estado Novo, por Hilton (1975, p. 764).

A formação da mão de obra para esse país em industrialização era apresentada como uma das maiores preocupações do governo. Reportou-se uma pesquisa sobre causas da evasão de alunos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, que foi atribuída a fatores sociais e econômicos – não explicitados, diga-se – alheios ao alcance dos sistemas de ensino bem como articulados a vários setores da vida nacional e à atitude das elites dirigentes. A iniciativa da pesquisa era uma “inequívoca mudança na maneira como os problemas da escola vêm sendo encarados em nosso País” (MCN 1953, p. 247). Como as escolas industriais não bastavam, o governo anunciava vir selecionando operários especializados na Europa (MCN 1954, p. 271).

O discurso oficial sobre outra pesquisa, relativa a padrões de vida e bem-estar em cidades e no campo, evidencia a imagem do atraso no Vargas daquela década. Destacados na Mensagem de 1954, os resultados apontavam um padrão de vida do trabalhador brasileiro inferior ao de países plenamente desenvolvidos, com o predomínio de orçamentos familiares deficitários. “Nossas classes trabalhadoras continuam de fato a braços com o pauperismo, com os problemas decorrentes do subconsumo de bens e serviços essenciais, o que, em regra, acontece nos países subdesenvolvidos” (MCN 1954, p. 322). Vargas relativizou tal percepção alegando que o pauperismo já era menos agudo do que antes e que o conhecimento mais exato das condições de vida do povo e da estrutura econômica e social favoreceria a consciência das dificuldades. O poder aquisitivo teria crescido, mas em progressão menor do que se aspirava.

A imbricação entre os desenvolvimentos social e econômico era explicitada, o que se

tornaria corrente entre governantes brasileiros: “As melhorias no padrão de vida de um povo são sempre reflexo do desenvolvimento econômico, o qual é tanto maior quanto o seja a medida em que a força de trabalho puramente muscular tenha sido substituída pela energia mecânica, na realização do chamado trabalho pesado” (Ibid., p. 325). A disponibilidade de energia mecânica por habitante – 2.500 kW no Canadá e Estados Unidos e menos de 200 kW no Brasil – era a métrica para auferir o desenvolvimento econômico e o padrão de vida das populações (ou, em outros termos, o atraso social do país).

As desigualdades regionais, referidas como “desníveis regionais”, foram mais bem diagnosticadas com a pesquisa de padrões de vida. Com dados do censo industrial de 1950 tabelados por estado, se evidenciavam grandes variações em indicadores como a média de operários por estabelecimento e o valor anual da transformação industrial por operário. Em um atrelamento claro entre desenvolvimento e equidade, a desigualdade por região era aludida ali em termos de “diversidade de desenvolvimento das diferentes regiões do país” – era evidente o enquadramento do atraso, que continuou a ser mobilizado pelo governo federal.

4.3. Gov. Sarney: inflação e dívida externa ampliando atraso

Se Vargas equiparou a inflação a uma “espécie nova de taxaço” com mais peso sobre as classes menos favorecidas, José Sarney retomou a ideia três décadas e meia depois, quando a considerou o “mais injusto dos tributos” por cobrar mais de quem não têm como se defender de seus efeitos (MCN 1986, p. 20): “Esta é a razão principal por que o esforço de contenção inflacionária, visando assegurar estabilidade do processo de crescimento, é também preocupação social”. Eis naquela primeira Mensagem do governo um enquadramento comum naquele mandato e nos seguintes: da atuação na economia como política social ou, no prisma introduzido nesta tese, da desigualdade – e pobreza – como um atraso a se superar por meio das políticas econômica e educacional. A superação da pobreza, alvo de uma luta permanente segundo o documento, requereria a expansão do emprego, a geração de novas oportunidades econômicas e o aumento dos salários. Já a desigualdade demandaria uma política tributária “justa”, com mais impostos sobre as camadas de renda mais altas e a isenção às mais carentes (o uso da política fiscal como instrumento de desenvolvimento econômico e de redução de equilíbrios regionais e sociais seria condicionado, em 1988, a ajustes nas finanças públicas).

A opção social prioritária marca a meta do futuro. A ação presente é a luta pelo reajustamento econômico: uma economia mais justa, mais eficiente, mais forte. Busca-se atingir ao mesmo tempo três objetivos, aparentemente inconciliáveis mas perfeitamente factíveis: manter o desenvolvimento,

combater a inflação e eliminar a intromissão indevida do Estado na economia. (MCN 1986, p. 19)

O governo recorria ao termo “modernizar” que, a julgar por seus discursos, abarca tal tripé pró-desenvolvimento, anti-inflação e anti-estatismo:⁶¹ “Vamos modernizar o Brasil, aprimorar suas instituições, ampliar os direitos do cidadão e tornar mais justa a sociedade” (Ibid., p. 22). Considerado o aspecto mais trágico da realidade social, o desemprego – e o subemprego, que o disfarçava – afetava 30% dos trabalhadores nas capitais nordestinas e 20% das capitais do centro-sul, o que corroborava a busca pelo crescimento com orientação social. A expectativa à época do lançamento do Plano Cruzado era que o controle da inflação faria o país crescer ao menos 6% ao ano e superar o desemprego e a pobreza. O impacto do Plano Cruzado se limitou ao recuo da desigualdade ao nível de 1979 (BONELLI e SEDLACEK, 1988).⁶²

O progresso, o crescimento sustentado e a redução das injustiças sociais eram citados pelo governo como vias contra a recessão, a adversidade e o derrotismo (MCN 1987), mas a modernização também era vinculada à Constituinte, pois ela resgataria valores das modernas democracias: política estável e participativa, sociedade solidária e economia mais justa sem discriminações. Sarney, para quem a nação reclamava a consolidação da democracia e um desenvolvimento orgânico e justo, lançou o Programa de Modernização e Ajustamento, cujo objetivo era cortar à metade o déficit público, de 8% do PIB. A desigualdade era enquadrada como atraso, pois a meta de construir um país moderno, democrático e progressista requeria ações como o combate à fome e miséria e a redução das desigualdades de renda e riqueza.

A formação profissional era outra estratégia de desenvolvimento explicitada: “investir-se-á seriamente no desenvolvimento tecnológico e na formação de recursos humanos, (...) um modelo que deverá conduzir à superação dos graves desequilíbrios sociais gerados em nosso processo de crescimento” (MCN 1987, p. 39). A política econômica era reiterada como social:

A política econômica não pode estar desvinculada da política social. A opção pelo crescimento econômico visa, antes de tudo, propiciar a elevação gradual e segura dos salários reais e permitir a absorção dos contingentes de

⁶¹ “É preciso definir e delimitar, com clareza, as funções do Estado. Serão privatizados todos os empreendimentos que correspondam a uma ingerência espúria do setor público. É de tal modo importante aplicar, com firmeza, o Programa de Privatização, que se considerou necessário criar um colegiado para esse fim” (MCN 1986, p. 58). Esse governo privatizou 17 empresas – a maioria controlada pelo BNDES – e 15 estações de rádio (MCN 1990).

⁶² Em estudo sobre a distribuição de renda desde 1960, Bonelli e Sedlacek (1988) advertiram sobre os limites da aposta nos possíveis efeitos igualitaristas da aceleração do crescimento econômico: “A política econômica brasileira e o funcionamento dos mercados de bens e fatores não parecem ter sido capazes de alterar padrões e tendências de distribuição de renda claramente regressivos: após décadas de crescimento acelerado o Brasil ainda ostenta uma das distribuições de renda mais perversas do mundo” (Ibid., p. 21).

jovens que todos os anos buscam agregar-se ao mercado de trabalho. (MCN 1987, p. 49-50)

O Governo procurou formular a política econômica em estreita articulação com a política social: as duas embasaram, com igual peso, a ação governamental. Não há política econômica eficaz se ela não busca corrigir os graves desequilíbrios sociais ainda vigentes. (MCN 1989, p. 3)

O governo, em 1987, indicou como efeitos mais positivos da política social a expansão rápida do emprego (mais de 2 milhões criados, sendo 1,2 milhão formais) e a recuperação do poder de compra dos salários: houve abonos de 8% para todos os salários e de 16% para o salário mínimo, quando da decretação do Plano Cruzado, foi criado o seguro-desemprego e o reajuste quando a inflação atingisse 20% entre duas datas-bases.⁶³ A questão salarial seria central ao combate das desigualdades acumuladas nos últimos anos. Maximizar a formação de mão de obra e formalizar mais o mercado de trabalho também eram prognósticos reforçados.

Crises de antecedentes seculares, como o abandono da educação popular, desafiavam o governo, segundo o discurso oficial.⁶⁴ A eliminação da miséria, fome e desigualdades de renda orientou o planejamento econômico e a alocação de recursos em programas sociais (um exemplo foram os repasses para estados e municípios que permitiram criar mais de 1,3 milhão de vagas no nível básico em 1987, quando 25 milhões de alunos receberam merenda). Na avaliação da relação entre crescimento e inflação, o Plano de Controle Macroeconômico foi justificado como uma forma de, com a volta da alta inflacionária pós-Plano Cruzado, “repor a economia em uma trajetória de preços, taxas de juros e salários compatíveis com a retomada do crescimento equilibrado” (MCN 1988, p. 29-30). Já o plano quinquenal Programa de Ação Governamental 1987/1991 tinha por diretrizes a geração de 8,4 milhões de empregos, a ênfase em investimentos sociais e a expansão do mercado interno e da exportação. Os planejamentos econômico e social se articulavam pelo menos no discurso, que enaltecia que os gastos federais em áreas sociais atingiam cerca de 9,5% do PIB – “taxa superior à de países em estágio de desenvolvimento equivalente. É uma medida concreta do empenho governamental em atacar de frente as desigualdades sociais” (Ibid., p. 44). Tal valor incluía a previdência social, estendida a trabalhadores rurais em 1987.

⁶³ No início do governo Sarney, Sabóia (1985) verificou que o salário mínimo era um fator muito importante na definição da taxa de salários no mercado formal brasileiro, questão de um debate entre economistas anos antes.

⁶⁴ “País devastado secularmente pelo abandono da educação do seu povo, ostentando índices cruéis de miséria absoluta ou disfarçada, com pressões de demanda social que, no quadro atual de geração e distribuição de renda, no campo e nas cidades, a economia não pode atender de imediato” (MCN 1988, p. 14).

Além da inflação, os últimos balanços anuais do governo avaliaram a dívida externa como um problema agudo para a gestão. Tal dívida restringira o desenvolvimento nacional, que reclamava uma nova ordem econômica mundial mais justa e humana, com mecanismos institucionais para diminuí-la.⁶⁵ Os juros e as amortizações da maior dívida externa do mundo consumiram US\$ 55 bilhões e, até o fim do governo, a dívida seguiu estável. “É uma sangria de recursos intolerável para um País em desenvolvimento” (MCN 1989, p. XIV). Também continuavam grandes os desníveis de renda e baixos os índices de bem-estar social, segundo o mesmo documento, para o qual os programas sociais “abriram importantes janelas para o equacionamento de novas soluções pela sociedade” (Ibid., p. XV). É significativo o governo atribuir à sociedade as soluções dos problemas sociais, enquanto o povo e as elites (SCALON, 2004; REIS, 2000) viam o Estado como o maior responsável pelo combate à desigualdade.

Em seu balanço final, na Mensagem de 1990, Sarney se gratificou pela construção dos valores democráticos que ele desejava capazes de responder à miséria, pobreza, desigualdade, violência e outros problemas integrados no cotidiano. “Abrimos o País para a modernidade” (MCN 1990, p. XVII) era sua avaliação sobre a superação da recessão, com o crescimento de 25% do PIB e de 12% da renda per capita desde 1985, e avanços na ciência e na tecnologia.

4.4. Gov. Collor: modernização sem dirigismo estatal

Ao tomar posse, Fernando Collor alegou ter sido eleito por ideias como a da inflação como inimigo maior e das necessidades da reforma do Estado e da modernização econômica. Tal como antecessores, Collor qualificou a inflação como “imposto mais cruel” pelo efeito sobre os mais pobres, incapazes de recorrer a outras moedas, e um obstáculo ao investimento, crescimento, melhoria de níveis sociais e democracia. Diferentemente de Sarney e de Vargas, porém, viu a inflação como um “enorme fator de desmoralização” interna, pelas perdas salariais e pela especulação, e externa, por desgastar a imagem internacional do Brasil, que não seria respeitado por seu desempenho. Dizendo assistir ao ocaso da política de tipo messiânico, afirmou não pretender salvar o homem pela política “nem alcançar a miragem de paraísos sociais pela hipertrofia voluntarista das funções do Estado” (F.C., DP 15/3/1990). Antes de repudiar o convívio do gigantismo econômico com o Brasil “pigmeu social”, Collor fez uma defesa enfática de uma modernização que não desse margem para o dirigismo estatal:

⁶⁵ Um marco em 1987 fora a suspensão do pagamento dos juros da dívida, para defender direitos e expectativas da população. “Não podemos (...) pagar a dívida externa com recessão, desemprego e fome” (MCN 1987, p. 15).

Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto, a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais.

(...)

Minha geração não admite mais conviver com um Brasil gigante econômico mas pigmeu social: a décima economia do globo com indicadores sociais registrando tanta penúria, tanta doença e tanta desigualdade. Não concebemos a modernidade sem sua componente de justiça, nem o progresso sem que todos possam beneficiar-se de seus frutos. (F.C., DP 15/3/1990)

A tríplice reforma do Estado – fiscal, patrimonial e administrativa – era proposta então como um meio de fomentar o investimento, nacional e estrangeiro, e redefinir o papel estatal; caberia ao Estado prover o acesso das pessoas de baixa renda a bens vitais como moradia, alimentação e saúde em “contexto de iguais oportunidades”. Collor se aproximava do Vargas dos anos 1950 pela defesa da igualdade de oportunidade e de Sarney – pelo discurso favorável a uma modernização desestatizante –, mas se distinguia pela oposição ao dirigismo estatal do desenvolvimento. “Essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica” (F.C., DP 15/3/1990). Atacou ainda a atualidade de um adágio medieval segundo o qual o Estado pune todas as injustiças, exceto as próprias. Sobre a dívida externa, anunciou renegociá-la para pagar apenas após a economia crescer.

No discurso da posse, Collor anunciou uma “revolução educacional”, que equivaleria a uma mudança de prioridades indispensável ao futuro próximo. De imediato, ele se limitou a dizer que não faltavam recursos à educação, mas “vontade de aplicá-los melhor”, em favor dos mais pobres e de padrões de excelência na educação superior e na pesquisa universitária (o balanço de 1992 citou só que a educação, em especial a básica, teve grande atenção, com a revisão de modelos pedagógicos, treinamentos de docentes e auxílio a estados e municípios).

Onze meses depois de lançar – no dia seguinte à posse – seu plano contra a inflação, Collor prescreveu um combate imediato à fome e à miséria na primeira de suas Mensagens. A promoção social era vista como contrapartida ao afastamento gradual do governo de algumas atividades e a política social como um “instrumento de instauração efetiva dos direitos de cidadania” (MCN 1991, p. 35). Compatibiliza-se a visão da política social na defesa da cidadania com a redução da presença estatal em setores produtivos. Eis um novo discurso oficial e que lançava mão da imagem do “atraso” em referência a um estado presente: “Além de condição para assegurar o progresso econômico, a política social é também necessária à consolidação de um estado democrático. O atraso social enseja a existência de práticas

populistas, com alto teor de manipulação e, também, de imprevisibilidade” (Ibid., p. 36). Logo em seguida, a qualificação dos indivíduos para “desenvolver seu potencial produtivo” foi considerada a “meta prioritária do governo”, por garantir empregabilidade e remuneração. Naquele contexto, a retomada do dinamismo da economia, que dependia da estabilização do nível de preços, era explicitada como grande instrumento de política social.

A contenção da inflação era vista como um meio de “promover uma real distribuição de renda, que permita a todos acesso aos padrões de consumo condizentes com o nível de desenvolvimento” (Ibid., p. XIV). A questão redistributiva era associada à expansão do consumo – meta mais comum em Vargas do que Sarney – e o ajuste da economia era avaliado como gerador de sacrifícios cuja distribuição desigual deveria ser minorada. Para Lamounier (1990), a instabilidade democrática se relacionava com o fracasso do combate à inflação – e a ousadia e o risco do plano Collor seriam esperáveis de um político eleito para mudanças estruturantes. Collor propunha um pacto entre a sociedade e o governo para “poupar os menos afortunados” nesses sacrifícios:

O necessário ajustamento da economia pode acarretar sacrifícios para a sociedade. A minoração desses sacrifícios, ou sua distribuição desigual, de maneira a poupar os menos afortunados, só poderá ser conseguida se os diferentes segmentos da sociedade e o Governo pactuarem entre si. O Congresso Nacional tem que ter participação decisiva na conquista desse entendimento: sobram-lhe competência e legitimidade e creio não lhe faltar empenho. É no contexto da perspectiva da participação do Congresso que pretendo conduzir o País ao caminho da modernidade. (...) Eficiência, produtividade e economia de mercado não são mais palavras e expressões características dos países capitalistas. A grande globalização que presenciamos na economia mundial impõe competência na gestão macroeconômica e competitividade na produção de bens e serviços. Não há alternativa à crescente integração econômica mundial. (MCN 1991, p. XVI, grifos meus)

A política social, referida pelo governo como “promoção social”, teria três diretrizes: estímulo à participação dos beneficiários e da sociedade nas políticas de assistência social; implantação de programas especiais para os grupos mais vulneráveis (crianças pobres e abandonadas, menores em situação de risco, idosos e pessoas com deficiência desassistidas); e a descentralização, mediante transferência gradativa de funções executivas da União para Estados, Municípios, e para entidades beneficentes e de assistência social (MCN 1991).

O objetivo maior do governo declarado em 1992 era “reduzir as desigualdades sociais, assegurando aos brasileiros mais educação, mais saúde, mais segurança, mais dignidade para o cidadão” (MCN 1992, p. XV) e haveria três meios para concretizá-lo: a estabilização da economia, a normalização das relações com o sistema financeiro internacional e a retomada

do desenvolvimento. Três também eram os obstáculos do Estado: o dramático quadro social, o cartorialismo travando o sistema produtivo e o patrimonialismo na gestão pública. Mais uma vez, a política social era atrelada à redefinição do papel do Estado. Daí a redução de sua presença na economia ser uma linha básica do governo – as outras eram a imperiosidade de mudanças, a retomada do crescimento e a mobilização da cidadania. O combate à inflação entrou na pauta do resgate da dívida social, e não somente da reestruturação competitiva da economia. Para Collor, o desenvolvimento ficaria comprometido sem interromper o “ciclo da miséria que atinge parte da população” (Ibid., p.47). Antes de qualquer outra interrupção, foi interrompido o próprio mandato de Collor, cujo impeachment levou Itamar Franco ao poder.

4.5. Gov. Itamar: pelo crescimento e distribuição em paralelo

Também defensor do uso da política econômica como política social, Itamar Franco se diferenciava de Sarney e de Collor por uma defesa assertiva de que a riqueza fosse repartida à medida que a economia crescesse e independentemente da variação inflacionária: “O país não pode aguardar que a estabilização se complete para retomar o crescimento econômico e para que seus frutos sejam distribuídos por toda a sociedade e, principalmente, para segmentos menos favorecidos” (MCN 1993, p. 8). O controle da inflação e a distribuição equitativa dos frutos do crescimento eram desafios diagnosticados para as políticas econômica e social.

Os deveres fundamentais do Estado, elencados por Itamar na introdução da Mensagem de 1993, seriam a promoção do conhecimento, bem-estar e segurança dos cidadãos – deveres de que o Estado teria se afastado nas décadas anteriores, em prejuízo da democracia (v. *item* 3.5). Pelo seu discurso, o Estado deveria assumir um papel “regedor” dos agentes produtivos, só intervindo no mercado a fim de assegurar a leal competição entre os empreendedores, justa remuneração dos trabalhadores e direito dos consumidores (MCN 1993). Naquele documento, a política social foi condicionada ao combate à pobreza e à histórica desigualdade da renda, à inserção do país no novo padrão de competitividade e ao diálogo social pelo desenvolvimento e consolidação de direitos. Reduzir a desigualdade era central às políticas social e econômica.

As políticas econômica e social devem ser complementares e agir de modo sinérgico, a fim de que os objetivos de crescimento e de justiça social sejam alcançados *pari-passu*.

O gasto social gera benefícios generalizados e será direcionado como forma de reduzir as disparidades interpessoais de renda, aumentar o bem-estar da comunidade e preparar os recursos humanos para o crescimento econômico. (MCN 1993, p. 27)

A lógica absurda do “primeiro crescer o bolo” para posterior distribuição, jamais funcionou e a ausência de uma política efetiva de promoção social tem sido, na verdade, um fator de atraso na obtenção da estabilidade e do crescimento. (MCN2 1994, p. 13)

A falta de participação dos beneficiários nos programas sociais, desde sua elaboração até a avaliação, foi citada como a causa de seu baixo impacto, o que distinguiu Itamar de seus antecessores.⁶⁶ Ao discorrer sobre políticas sociais, o governo expôs como diretriz da educação a melhoria da qualidade do ensino (redução drástica da evasão e repetência) para a promoção humana e a inserção competitiva da economia brasileira. Foi usado o nome Projeto Nordeste para um programa de educação básica implantado após convênio com o Banco Mundial para ampliar as vagas e serviços de educação na região (sob Sarney, era o nome de um programa de desenvolvimento local). Esse projeto se inseria no chamado plano “Educação para todos”, com duração de dez anos e com o objetivo de assegurar, até 2000, conteúdos de aprendizagem visando a melhoria do fluxo escolar e a redução das repetências de crianças, jovens e adultos (entre outras ações, professores seriam capacitados via programas de TV e rádio educativas).

Enquanto Vargas, Sarney e Collor criticaram a inflação como uma espécie de taxa maior sobre os mais pobres, Itamar se referiu a ela como um reflexo do padrão moral da sociedade e da força dos Estados – e da decomposição ética de ambos – por revelar o grau da injustiça social vivenciado. “A deterioração do poder de compra da moeda excita a majoração incontável dos juros, o que encarece a produção, promove o desemprego e instiga à delinquência em geral, e não só à delinquência dos mais pobres” (MCN 1994, p. XII). Meses depois, o Plano Real interrompeu a série histórica de hiperinflação. Itamar Franco voltou a criticar as elites, ao falar da incapacidade de grande parte lidar com a riqueza humana no país.

Só empalidece a nossa História a incapacidade, em grande parcela de nossas elites, de assumir e respeitar a rica realidade humana que constitui a gente brasileira.

Com todos os percalços, principalmente o da brutal injustiça para com os que trabalham, e do atraso técnico e cultural que lhe foi deixado pelo colonialismo, o Brasil foi o país que mais se desenvolveu, no mundo inteiro, entre 1870 e 1970. Se esse desenvolvimento não foi bastante para colocá-lo no mesmo nível das sociedades industriais do Hemisfério Norte, possibilitou-lhe a situação de principal sociedade industrializada nos trópicos e na parte meridional do planeta. (MCN 1994, p. XX)

⁶⁶ Outra colocação inédita foi da distribuição de renda como um fator para empresas terem vantagem competitiva, pois um mercado interno maior faria os consumidores pressionarem as empresas a se desenvolverem.

Tanto quanto uma injustiça, a desigualdade era enquadrada como um atraso a exemplo das também referidas técnica e cultura coloniais, o que não impediu a liderança do país em termos de desenvolvimento durante o fim do século XIX e mais da metade do XX. O atraso, ou a “distância” nos termos de Itamar, para com os países mais ricos dependeria, a seu ver, da política – em especial do aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Na avaliação do governo, era preciso um ajuste fiscal para sanar a inflação crônica que impedia o crescimento sustentado, perpetuava as desigualdades e minava a confiança nas instituições. Outra diretriz para o último ano de gestão era descentralizar responsabilidades do Estado na questão social, sob a alegação de facilitar a identificação dos públicos de programas sociais e a melhor aplicação dos recursos, reduzidos devido à “crise fiscal” (MCN 1994). No balanço final do governo, Itamar se congratulou pela atuação bem-sucedida contra a inflação:

Esse combate [à inflação] não podia trazer mais sacrifícios aos trabalhadores. Entendi, também, que o problema inflacionário era mais político do que técnico, e, por isso, cuidamos de estabelecer prioritariamente a credibilidade do Governo. Ainda que o tempo fosse curto, tínhamos que agir sem sofreguidão, mas sem descanso. Graças a isso nos foi possível o êxito do Plano Real. Mesmo que não tenhamos ainda obtido a plena estabilidade monetária, os índices de aumento de preços, nestes meses, correspondem aos cálculos previstos. Depois de décadas de cultura inflacionária, exacerbada nos últimos treze anos, não podíamos esperar resultados melhores. (MCN2 1994, p. XVI)

Nessa Mensagem extraordinária, Itamar Franco alegava ter evitado os expedientes do segredo e da surpresa, em benefício do esclarecimento popular para medidas anti-inflação. Era uma crítica direta a planos econômicos anunciados de forma abrupta por Sarney e Collor. Para Itamar, a inflação era “cruel de muitas formas”, pois a alta de juros bancários encarecia o custo da produção industrial e, com a redução desta, caía a arrecadação e aumentava o déficit fiscal, provocando vários aumentos: do endividamento do governo, das taxas de juros, dos custos de produção e do “repasso” desses custos aos produtos. “Nesse movimento insano, os mais sacrificados só podiam ser os mais fracos”, concluía o presidente (MCN2 1994, p. XVI), que, diferentemente dos antecessores, acentuava o conflito distributivo na gênese da inflação.

4.6. Gov. Cardoso: políticas contra atrasos sociais e estatais

A imagem da desigualdade como atraso esteve presente nas duas posses de Fernando Henrique Cardoso e em vários discursos seus. Em 1995, ele fez um paralelo entre a demanda contemporânea por reformas com a crítica dos abolicionistas, como Joaquim Nabuco, a um

país preso pela escravidão ao atraso econômico, social e político. Quatro anos depois, ele pôs como prioridade “radicalizar a democracia” com a promoção mais ampla da oportunidade para todos. A saída do país do topo da desigualdade social exigia, segundo ele, a estabilidade econômica e a melhoria da qualidade da educação pública. Também atribuiu à população a impaciência e a insatisfação para com desigualdades reproduzidas desde o período colonial.

Estamos combatendo a desigualdade com a estabilidade da economia e com a melhoria da qualidade da educação pública, de modo a proporcionar aos desfavorecidos a oportunidade que nunca tiveram. (...)

Esta é uma revolução. A única suscetível de transformar a fisionomia social do País e aportar um golpe fatal à desigualdade que reproduzimos desde as eras coloniais. (F.H.C., DP 1/1/1999)

A agenda de mudanças proposta na primeira Mensagem ao Congresso incluía a redução de desequilíbrios sociais e a modernização do Estado e da economia. As principais dificuldades explicitadas eram a oferta de serviços sociais, a geração de empregos e os baixos salários da grande maioria dos trabalhadores. Cardoso assegurou que todos os ministérios e órgãos atuariam para o objetivo maior do país: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. Remetia-se ao recém-criado programa Comunidade Solidária, “prioridade do conjunto do governo” para unir governos e ONGs nas áreas de maior concentração da pobreza.⁶⁷ Na segunda Mensagem do governo, Cardoso lamentou o atraso percebido na sociedade brasileira.

O atraso é também social. Grandes disparidades ainda subsistem entre setores da população. Com baixo nível de instrução, formação técnica deficiente, mesmo uma parte da população que se encontra acima dos níveis de pobreza está despreparada para um mercado de trabalho que deverá tornar-se cada vez mais exigente para poder competir em níveis de igualdade numa economia globalizada. (MCN 1996, p. XVI)

O atraso frisado pelo presidente não era apenas social, mas do Estado – pesado, caro e ineficiente em muitos setores – e do mercado – com empresas habituadas a atuarem sem livre competição. O atraso no Estado, no mercado e na sociedade era visto como um dos obstáculos à estabilidade econômica e política (a cultura do déficit público e o corporativismo seriam os outros). Também três eram os objetivos primordiais do governo citados nessa introdução: reformas constitucionais pela reconstrução do Estado; novo padrão de investimentos, com maior participação privada nos serviços públicos; e renovação de práticas, concepções e

⁶⁷ Esse programa assumia atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), criado dois anos antes para gerir programas de alimentação e nutrição. Suas outras linhas de ação contra a fome e a pobreza eram os serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. Anos depois, já com os projetos-piloto Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Programa de Voluntariado, esse modelo teria respondido por um “avanço da verdadeira revolução silenciosa em andamento na gestão dos programas sociais” (MCN 1998, p. XXVI).

prioridades da ação social do governo. Não se problematizou verbalmente a desigualdade, mas a “perpetuação da pobreza” (Ibid., p. 23). Para combater suas causas, o Comunidade Solidária tinha uma série de objetivos: a redução da mortalidade infantil; melhoria da alimentação de alunos e famílias carentes; melhoria da moradia e saneamento básico; geração de emprego e renda; melhoria da vida no meio rural; apoio ao desenvolvimento do ensino básico; e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

A imagem do “atraso social” foi retomada no balanço de dois anos de governo que era, nas palavras de Cardoso, “animador em relação às perspectivas de superação do secular atraso social brasileiro” (MCN 1997, p. XVII). Se no ano anterior ele notou que o Brasil havia parado de piorar na área social, ele passou a avaliar que o país começava a melhorar na área.

Além de individualmente importantes e complementares em suas áreas, os projetos sociais e de infra-estrutura estão estreitamente associados entre si. Formam um único conjunto voltado para a dupla tarefa de inserir de modo competitivo o País na economia mundial e de progredir no esforço de superar os atrasos sociais, processos que se alimentam mutuamente. (MCN 1997, p. 30)

A proposta de articulação dos três níveis de governo e da sociedade civil nas políticas sociais era recorrente para Cardoso. A capilaridade do Comunidade Solidária, estratégia de coordenação entre governos contra a fome e a pobreza, aumentara em 1996, passando de 302 para 1.111 municípios atendidos. A julgar pelo discurso oficial, o Comunidade Solidária seria definível como um programa transversal (articulando ministérios), descentralizador (unindo governos, empresas e entidades civis), direto (transferindo recursos para o público-alvo) e capilarizado (fortalecendo unidades “de ponta”). Muitos analistas e profissionais do serviço social se manifestaram contrários ao programa (TELLES, 1999).⁶⁸

Houve analistas que notaram outro tipo de inflexão nas políticas sociais da década de 1990, não apenas com o Comunidade Solidária. As mudanças principais na ótica de Draibe (1999) foram a descentralização do poder decisório, de recursos e controle; novos parâmetros de alocação de recursos (com critérios de focalização e mais programas de transferência de renda, por exemplo); e a redefinição da relação público-privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais. Segundo essa autora, a política social brasileira era peculiar por ter a elevação do gasto público social concomitante ao ajuste fiscal, mesmo com

⁶⁸ Tal contrariedade se devia ao julgamento de que o Comunidade Solidária “opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação das políticas sociais regidas pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas” (TELLES, 1999, p. 101).

contingenciamentos dificultando sua execução (a outra peculiaridade – a interpenetração de dois ciclos de reformas contraditórios na política social – será discutida no próximo capítulo).

Nos três primeiros anos, o governo não declarou um anseio de reduzir a desigualdade, mas a exclusão social. Nem citações ao desenvolvimento regional e reforma agrária remetiam à desigualdade. Ao aludir à reforma do Estado, Cardoso buscou esclarecer que as reformas em pauta – na gestão pública, previdenciária e tributária – não visavam a suprimir direitos, mas a “garanti-los, com equanimidade, a todos os brasileiros: servidores públicos e contribuintes, trabalhadores ativos e inativos, aposentados do setor público e do privado” (Ibid., p. XXV). O entrelace das políticas econômica e social, característico à imagem do atraso, era reforçado:

[Há uma] oposição teoricamente superada entre o “econômico” e o “social”. Num mundo em que a riqueza das nações depende crescentemente do progresso científico e tecnológico e da qualificação dos trabalhadores, a elevação do nível de vida do conjunto da população é, mais que um valor democrático e de solidariedade humana, um requisito do desenvolvimento econômico. (MCN 1997, p. XXIII)

A combinação do comportamento dos rendimentos segundo setores de atividade, regiões metropolitanas e grupos educacionais – onde as categorias ou segmentos com menor renda tiveram os maiores ganhos – torna mais claro o avanço obtido na redução da pobreza e da desigualdade a partir do Plano Real. Esta é outra característica marcante da estabilização. (MCN 1998, p. 37)

O comentário subscrito por Cardoso em 1997 fechava sua defesa contra a acusação de que o governo, que conduzia com êxito a economia, era insensível à pobreza e a injustiças. Para rebater essa crítica, ele também mencionou a oferta, junto com os Estados, de 1 milhão de vagas em cursos de qualificação e requalificação profissional no ano anterior, para adaptar a força de trabalho a um novo perfil do mercado de trabalho, com menos postos na indústria – devido a ganhos de produtividade – e mais em outros setores, principalmente nos serviços.

A omissão do termo “desigualdade” nas Mensagens acabou no último ano do primeiro governo Cardoso (v. *trecho acima*). Após atribuir alguns indicadores de renda à estabilização da economia, Cardoso avaliou que tais dados apontavam um rumo: “a diminuição da pobreza e da desigualdade a partir do fim do efeito confiscatório da superinflação sobre a renda dos mais pobres” (MCN 1998, p. XXII). Vê-se que os embates à inflação, pobreza e desigualdade eram indissociáveis no discurso e que os avanços na distribuição de renda e na erradicação da miséria eram ligados aos desafios de gerar mais e melhores postos de trabalho e melhorar os programas sociais “sob responsabilidade do poder público” (a falta dessa qualificação por governos anteriores sugeriria uma visão dos programas sociais como um monopólio estatal).

Escrita sob o impacto da crise financeira internacional, a introdução da Mensagem de 1999 basicamente argumentava que o Brasil não viveria uma crise como a asiática e a russa. A única remissão de Cardoso à pobreza surgia na visão de riscos da conjuntura.⁶⁹ O governo considerava como objetivo fundamental das mudanças no Estado torná-lo “apto a realizar o que os mercados, por mais eficientes que sejam, não são capazes de fazer por si mesmos na extensão e intensidade necessárias e desejáveis: promover a redução das desigualdades sociais e regionais do País” (Ibid., p. 1). Essa nova visão de Estado se apoiava em quatro focos: a reforma institucional de serviços sociais básicos (como previdência e saúde); construção de programas sociais prioritários (39 na contagem oficial); combate à miséria via Comunidade Solidária (programa que se confundia com as ações de desenvolvimento social em Mensagens anteriores); e gestão voltada a resultados pelo Brasil em Ação (espécie de guarda-chuva com 16 programas sociais e 26 projetos de infraestrutura).⁷⁰ Ao tratar do déficit dos serviços de saneamento, era apontado que ele “guarda sinais das desigualdades sociais e territoriais da sociedade brasileira” (Ibid., p. 107). O texto se referia a desigualdades sociais e regionais, em contraste claro às omissões anteriores.

Cardoso realçou quatro pautas da “agenda da solidariedade”, sendo o primeiro a criação do Fundo de Combate à Pobreza, então sob exame do Congresso (MCN 2001). Os outros tópicos eram os cinturões de pobreza nas periferias das metrópoles, a focalização do gasto social e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contando com aquele Fundo, o documento citou como destino de seus recursos o recém-criado Projeto Alvorada (v. *item 3.6*).

O último relatório de gestão assinalou que as reformas desde o real garantiram ganhos duradouros aos trabalhadores e aos mais pobres e citou que a parcela de pobres caiu de 43% (1994) para 32% (2000), uma variação atribuída à estabilidade do real e ao aumento do salário mínimo, refletidos nos benefícios da previdência e assistência social. O controle da inflação foi avaliado “em si mesmo uma política social com vastas consequências”, afinal a inclusão social “foi e continua sendo” o objetivo último da política econômica (MCN 2002, p. 41). O enquadramento da inflação como um imposto, presente em Vargas, Sarney e Collor, voltou e uma citação de Cardoso como ministro da Fazenda em 1993 foi lembrada nove anos depois:

A inflação é o mais injusto e cruel dos impostos. São os mais pobres que o pagam. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm

⁶⁹ “É para mim doloroso – é inaceitável – pensar que o custo da turbulência externa e o do ajuste interno irão pesar de maneira desproporcional sobre os mais pobres, especialmente aqueles que a partir do Plano Real tiveram acesso pela primeira vez aos benefícios mais elementares do desenvolvimento” (MCN 1999, p. XVIII).

⁷⁰ O Brasil em Ação foi incorporado ao Avança Brasil, um plano plurianual de investimentos (2000-03) levado ao Congresso com 365 programas prioritários de infraestrutura, produção, desenvolvimento social e informação. Uma das quatro diretrizes do plano era o combate à pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social.

acesso aos substitutos da moeda que a indexação e um sofisticado mercado financeiro desenvolveram nos muitos anos de convívio com a inflação elevada. Enquanto isso, os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial veem deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos.

Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação. Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência é obrigação de um governo. (CARDOSO, 1993, apud MCN 2002, p. 41)

O balanço da política social de dois governos com uma citação do período de ministro da Fazenda não deixa dúvidas sobre a articulação oficial da economia com o atraso social.

4.7. Gov. Lula: desenvolvimento inclusivo e ensino superior em pauta

Na primeira fala como presidente, Luiz Inácio Lula da Silva abordou a questão social pelo trio fome-desemprego-desigualdade, a se combater com uma “cruzada pela retomada do crescimento”, junto com a geração de empregos e a distribuição de renda (L.S., DP 1/1/2003). Para tanto, ele preconizou o combate implacável à inflação, os aumentos das exportações e do mercado interno e o investimento em tecnologia e em infraestrutura para escoar a produção. O desenvolvimento econômico e social, segundo ele, requeria uma série de reformas com a qual se dizia comprometido: da Previdência, tributária, política, agrária e da legislação trabalhista. Ele apontou a maior criminalidade, sobretudo nas grandes cidades, como efeito de políticas econômicas desfavoráveis ao crescimento. Grande parte do aumento das famílias pobres nas regiões metropolitanas, de 8,3 milhões em 1995 para quase 10 milhões em 2001, foi atribuída pelo governo ao desemprego e à queda nos rendimentos de muitas categorias (MCN 2003).

Lula citou o binômio ricos-pobres na introdução da primeira Mensagem, onde notou que “poucas vezes na história encontramos tanta esperança, harmonia e disposição da população, de ricos e de pobres, para ajudar a resolver problemas seculares” (Ibid., p. VIII). Os objetivos de enfrentar os problemas sociais e retomar o crescimento com distribuição de renda foram reiterados. O capítulo sobre a economia citou a busca de uma distribuição mais equânime dos benefícios do crescimento e a proposta da reforma tributária para estimular a produtividade e a competitividade externa, a melhora na distribuição de renda e a redução das desigualdades regionais. Comentou-se ainda que a centralidade do gasto social se refletia na prioridade dos programas Fome Zero e Primeiro Emprego. O combate às desigualdades econômicas e sociais era vinculado à garantia do status de cidadão e a uma “nova concepção de planejamento”. A desigualdade não teria deixado de ser reduzida por falta de recursos:

Aliar crescimento econômico com redução no grau de desigualdade é a combinação desejada para o combate à pobreza e à miséria. O Brasil, dispondo de um gasto anual com programas sociais, incluindo a Previdência Social, da ordem de R\$ 200 bilhões, não apresenta, a princípio, um relevante problema de natureza orçamentária, mas sim de frágil efetividade na implementação da política social. A despeito do elevado volume de gastos, não tem sido capaz de reduzir as desigualdades presentes. (MCN 2003, p. 41)

No diagnóstico do governo recém-iniciado, a baixa efetividade das políticas sociais remontava à reduzida focalização sobre a população pobre e à sua ineficácia – e um meio para avançar nisso era criar um sistema de avaliação dos programas. O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) era um programa já com reformulação prevista, para ampliar o acesso de pobres à universidade (naquele ano, 55 mil vagas foram contratadas). As políticas de desenvolvimento regional, como as da Sudene, eram consideradas ineficazes na redução da defasagem socioeconômica do Nordeste em relação às áreas mais desenvolvidas do país. “A manter-se essa perspectiva, continuarão a existir no Nordeste o modernismo das capitais aliado às más condições de vida e pobreza, tornando o preço da cidadania cada vez mais alto para o Brasil” (Ibid., p. 171). A desigualdade regional era enquadrada não apenas como injustiça, mas também como atraso.⁷¹

O grande desafio do Brasil e outros países em desenvolvimento era, segundo Lula, fazer da inclusão social um determinante do desenvolvimento, condicionado por sua vez à redução das desigualdades sociais e ao crescimento sustentado da economia (MCN 2004). Várias formas de desigualdade foram frisadas na Mensagem do segundo ano de governo: regionais (referidas no capítulo “Novo modelo de desenvolvimento”), no Nordeste (contra as quais avançaria um programa regional de microcrédito), na educação (inclusão educacional como foco) e de gênero e racial (ambas pontuadas em uma seção sobre políticas afirmativas). Como presidentes que o precederam, Lula vinculou os desenvolvimentos econômico e social e qualificou o controle da inflação como uma medida em benefício da população mais pobre:

Para este Governo, a redução das imensas desigualdades sociais do Brasil não é um objetivo acessório ao crescimento econômico, mas sim parte essencial do próprio projeto de desenvolvimento. A enorme exclusão social do País não é apenas um problema social, por si só bastante grave, mas é também um fator limitante ao crescimento da economia a longo prazo. Nesse contexto, as políticas sociais que estamos implementando, voltadas para a inclusão e a redução da desigualdade de renda, são parte central do projeto

⁷¹ “(...) o marco da atuação da entidade regional do Nordeste deverá recair na questão social, encarada fundamentalmente como abertura de oportunidades concretas e permanentes de inserção no sistema produtivo (atividades produtivas sustentáveis) da grande parcela da população regional excluída da vida social ou vivendo em condições de extrema pobreza” (MCN 2003, p. 172).

que visa garantir que o processo de desenvolvimento seja duradouro. (MCN 2005, p. 11-12)

Além de sua importância para a estabilidade macroeconômica, e, portanto, para a criação de condições para um crescimento sustentável nos próximos anos, o controle da inflação também tem claros benefícios sociais. Em 2005, o valor da cesta básica em São Paulo reduziu-se em 0,5%, registrando a maior queda anual desde 1994, o que contribuiu para o aumento do poder de compra da população mais pobre. (MCN 2006, p. 13)

A pauta do desenvolvimento sustentável se apoiaria em: ampliação do acesso a crédito e sistema financeiro; reformas estruturais como tributária e previdenciária; e um arcabouço institucional novo para o desenvolvimento (vide as parcerias público-privadas). “A busca de uma melhor distribuição de renda permeia o conjunto das ações do Governo, ultrapassando os limites das políticas sociais propriamente ditas” (MCN 2005, p. 14). Lula abriu a última Mensagem do mandato retomando a articulação das políticas social e econômica: “O Brasil de hoje é um País com mais desenvolvimento e menos desigualdade. Um País no qual o econômico e o social, longe de ser excludentes, caminham lado a lado” (MCN 2006, p. 9). Também destacou a negociação inédita entre o governo e as centrais sindicais para definir o novo salário mínimo, levado ao Congresso como projeto de lei. Indicadores citados atestariam a aceleração na queda da pobreza no início do governo. Na educação, o relatório enaltecia o Fundeb (fundo voltado à educação básica), por garantir mais vagas e qualidade de ensino especialmente no nível médio – não abarcado pelo Fundef, fundo anterior – e o ProUni, por ampliar a baixo custo a oferta de vagas no ensino superior para alunos de baixa renda. Essas bolsas oferecidas em instituições privadas em troca de isenção fiscal cresceram de 112,3 mil em 2005 até 247,6 mil em 2009, uma alta seguida de oscilações (RIBEIRO e SCHLEGEL, 2015). Também criado em 2005, o programa voltado ao acesso à universidade pública Reuni – sigla para Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – foi creditado por 12 novas universidades e 104 novos campi, no fim do governo (MCN 2010).

Na posse de 2007, Lula se defendeu da crítica de ter uma política social compensatória e a definiu como “criadora de direitos” e “cada vez mais estrutural” (L.S., DP 1/1/2007). Ele indicou a educação como alavanca básica para diminuir as desigualdades entre as pessoas e os grandes programas de desenvolvimento, especialmente de infraestrutura, contra as regionais. No ano seguinte, reiterou o binômio crescimento sustentável-inclusão social e comentou que “milhões de famílias foram incluídas no mercado de consumo”, em sinal de uma “vigorosa mobilidade social” que seria base da retomada do crescimento econômico (MCN 2008, p. 9) – essa expansão seria impulsionada pelo guarda-chuva de projetos Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC). Lula citou a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como um investimento na participação social, e não na inclusão. Havia uma busca de diferenciar o empenho na inclusão social daquele de outros governos:

Uma das principais características do atual ciclo de crescimento é que a inclusão social e a redução das desigualdades de renda são componentes essenciais – e não apenas resíduos – da política de desenvolvimento. Trata-se de uma mudança importante em relação aos ciclos anteriores de expansão da economia brasileira, nos quais o foco foi apenas o crescimento econômico, em muitos casos com impactos negativos sobre a distribuição de renda. (MCN 2008, p. 17)

A trilha do “verdadeiro desenvolvimento” foi reencontrada no país, segundo o texto de 2009 que, escrito sob o signo de uma crise financeira de efeitos globais, considerou a inflação sob controle e o crescimento da economia superior aos últimos 30 anos e com inclusão social. Maior aposta contra a crise externa, a expansão do mercado interno foi vinculada às políticas de combate à pobreza e geração de renda, como o Bolsa Família, a recuperação do salário mínimo e o maior crédito à agricultura familiar. Fica evidente, nesse ano e no seguinte, uma nova ênfase no discurso oficial: a articulação entre a inclusão social e o aumento do mercado interno. “É fácil observar que o Brasil está passando por uma mudança social, com crescimento sustentável, redução da pobreza e da desigualdade social e uma grande migração de população para uma nova classe média emergente” (MCN 2009, p. 103). Tal meta de um “país de classe média”, que foi mais explorada por Dilma Rousseff, explicitava uma inflexão oficial, de converter o crescimento numa variável endógena – e não mais exógena – da política social conforme expôs Kerstenetzky (2012) e apresentei no início deste capítulo.

O balanço final de Lula indicou três frentes para o desenvolvimento – o PAC, o Minha Casa Minha Vida e o petróleo do pré-sal – e realçou a ampliação do Bolsa Família, o reajuste real do salário mínimo e a rede de proteção social. Essas iniciativas, ao lado da estabilidade macroeconômica e da geração de empregos, foram responsabilizadas pela saída de 20 milhões de brasileiros da pobreza de 2002 até 2008. O capítulo “Desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades” (antes, se aludia a tal desenvolvimento “com inclusão social”) citou o combate a desigualdades inter e intrarregionais com programas de desenvolvimento regional para a dinamização de “regiões deprimidas economicamente” (MCN 2010, p. 96). A “concepção de desenvolvimento mais distributiva e sustentável” e o fim da “falsa dicotomia entre o social e o econômico” (Ibid., p.131) teriam mudado paradigmas nas políticas públicas.

A moderação do discurso nas três primeiras décadas do Partido dos Trabalhadores, com a perda da pretensão de revolucionar a sociedade, foi uma das mudanças verificadas por

seus estudiosos (SINGER, 2010).⁷² Ao tratar do programa do partido para as eleições de 2010, Singer observou que a proposta de um capitalismo com forte presença estatal – haja vista o uso de crédito do BNDES para o setor produtivo e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras – e de distribuição de renda sem confronto – ampliando renda dos trabalhadores via salários e políticas públicas – lembrava o ideário varguista. Os discursos nos governos de Dilma Rousseff confirmariam essa associação com Vargas e outros presidentes, como notarei.

4.8. Gov. Dilma: do “país de classe média” ao Brasil sem Miséria

A correlação entre o combate à desigualdade e o aumento da classe média ficou mais frequente com Dilma Rousseff. O ideal do “país de classe média”, do fim do governo anterior, foi retomado na posse: “[estamos] resgatando milhões de brasileiros da tragédia da miséria e ajudando outros milhões a alcançarem a classe média” e “podemos ser, de fato, uma das nações mais desenvolvidas e menos desiguais do mundo – um país de classe média sólida e empreendedora” (D.R., DP 1/1/2011). A universalização e a qualificação de serviços essenciais foram destacadas para a plena inclusão social, sendo declaradas prioritárias a erradicação da miséria (“forma mais trágica de atraso”) e a luta pela qualidade da educação, saúde e segurança. Na posse após a reeleição, a ênfase no aumento da classe média abria a enumeração de oito tópicos alusivos a alegadas rupturas (D.R., DP 1/1/2015): a sequência ia de “nunca tantos brasileiros ascenderam às classes médias” até o trecho “nunca se apurou e puniu com tanta transparência a corrupção” (o ufanismo – recorrente em posses, mas mais notável naquele contexto – era reforçado com a definição daquela data como a inauguração de uma nova etapa neste processo histórico de mudanças sociais do Brasil). Mais adiante, uma tese clássica retornava:

Temos consciência que a ampliação e a sustentabilidade das políticas sociais exige equidade e correção permanente de distorções e eventuais excessos. Vamos, mais uma vez derrotar a falsa tese que afirma existir um conflito entre a estabilidade econômica e o crescimento do investimento social, dos ganhos sociais e do investimento em infraestrutura. (D.R., DP 1/1/2015)

Pode-se perceber que o crescimento e a equidade eram vistos como dois lados de uma moeda. A missão “mais básica” do fim da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos exigiria uma política macroeconômica geradora de um longo ciclo de crescimento

⁷² Segundo Singer (2010), os analistas frisaram outras três mudanças: a passagem de partido acentuadamente ideológico para um disposto a qualquer ação para obter votos; o enfraquecimento do vínculo com movimentos sociais e uma paralela inserção privilegiada no Estado; e a popularização da origem social de seus simpatizantes.

sustentado. Dima começou a governar elogiando a democracia por favorecer a justiça social, a redução das desigualdades sob todas as formas e a consolidação do desenvolvimento econômico e social (MCN 2011). Um “novo modelo de desenvolvimento” se basearia na produção e consumo de massa, dado o “vigoroso” mercado interno, e com políticas de distribuição de renda como componentes fundamentais. Os beneficiários em especial da busca por maior qualidade de vida a todos seriam os “menos favorecidos”, e não os “mais pobres”.

A imagem do “novo modelo de desenvolvimento”, retomada após um ano de gestão, era definida pela centralidade no fortalecimento do mercado interno, geração de emprego, distribuição de renda e investimentos. Além da expansão do mercado interno e do combate à pobreza como motores do crescimento, foi reafirmada a pretensão de transformar o Brasil em um “país de classe média” (MCN 2012). Daí o tom positivo do registro de que mais da metade da população já pertencia aos estratos médios de renda.⁷³

Contra as desigualdades regionais – referidas na chave do atraso, e não da injustiça, como antes –, citaram-se políticas como o Plano Nacional de Turismo, concessões florestais, interiorização do ensino superior e o programa Governo Eletrônico. Quanto à desigualdade de condições para mulheres, negros e pessoas com deficiência no trabalho, ela demandaria ações de fomento à democratização das relações de trabalho, tais como a mediação de conflitos.

A atuação social do governo era referida mesmo como fonte de legitimação da política externa, visão só esboçada em documentos anteriores: “A política externa do Brasil espelha suas políticas internas de inclusão” (MCN 2013, p. s/n). Segundo Dilma Rousseff, o Brasil vinha se tornando um país “melhor, mais próspero e cada vez mais justo” porque, entre outros motivos, “tomou decisões políticas corajosas, como a de resgatar da miséria todos os seus cidadãos”. É contundente a valorização do intervencionismo estatal na distribuição de renda:

Enquanto muitos países têm por pressuposto que a melhora dos indicadores sociais de sua população é consequência da expansão econômica, o modelo de desenvolvimento brasileiro tem como alicerce a inclusão social, fortalecendo o mercado doméstico e dando sustentabilidade ao crescimento econômico de longo prazo. Entende-se que é dever do Estado criar condições para a inclusão produtiva e social de todos os brasileiros. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico brasileiro tem propiciado redução da pobreza, queda da desigualdade social e robustez do mercado de trabalho. (MCN 2013, p. 32)⁷⁴

⁷³ É oportuno considerar à luz desse discurso que, em 2001, a pesquisa do já citado survey vinculado ao ISSP tinha detectado que a estrutura social com quase todas as pessoas no meio da pirâmide de renda seria o modelo ideal de sociedade de acordo com 54,8% dos brasileiros – tal modelo (representado pelo tipo B da primeira tabela do anexo 2) e corresponderia à sociedade percebida no presente por 6,06% dos entrevistados no Brasil. Logo, a meta vocalizada do “país de classe média” encontrava esteio na percepção popular (v. anexo citado).

⁷⁴ Tal parágrafo voltou a fazer parte da Mensagem do ano seguinte, com mínimas alterações em sua redação.

O discurso oficial já adotava desde 2009 o termo “nova classe média”, difundido por alguns pesquisadores (NERI, 2008, p. ex.) e considerado impreciso por outros, como Scalon e Salata (2012), que não verificaram entre 2002 e 2009 o aumento da participação das classes médias (entendidas pela classificação sócio-ocupacional): “Ao invés de falarmos de uma nova classe média poderíamos ponderar, talvez, sobre uma parcela da classe trabalhadora que, em relação a certas características, quase exclusivamente os rendimentos, estaria se aproximando dos setores mais baixos das classes médias” (Ibid., p. 404).⁷⁵

No fim do primeiro mandato, a “nova classe média” foi referida por Dilma ao tratar da busca de maior mobilidade social: “continuamos a intensificar os esforços para construir uma ampla nova classe média e superar definitivamente a pobreza extrema, com programas como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria, concretizando o sonho de gerações” (MCN 2014, p. s/n) – com a pobreza extrema como alvo, o plano Brasil Sem Miséria surgiu como guarda-chuva de políticas sucessor da Agenda Social do segundo governo Lula. Tornou-se comum se aludir a três dimensões para o desenvolvimento econômico: redução da pobreza; queda da desigualdade social; e robustez do mercado de trabalho. Um conjunto de indicadores do Brasil sem Miséria era exposto com dados como o total de matrículas em cursos profissionalizantes e beneficiários do programa Bolsa Verde, para famílias de assentamentos da reforma agrária.

No segundo mandato, Dilma reputou como marcas fundamentais e irrenunciáveis de seu governo a redução das desigualdades – pilar do modelo de desenvolvimento brasileiro –, a eliminação da pobreza e a ampliação dos direitos sociais (MCN 2015). Houve referências a desigualdades regionais, educacionais, sociais – citadas com mais frequência – e étnico-raciais (alvo de programa para escolas). No diagnóstico oficial, 22 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza a partir do Brasil Sem Miséria. Duas noções do governo eram reforçadas: políticas de desenvolvimento regional servem ao combate às desigualdades regionais e o Estado tem a missão de intervir em prol do crescimento econômico e contra as desigualdades:

O atual modelo de planejamento declara o Estado como indutor de um modelo de desenvolvimento organizado para promover o crescimento do País com redução de desigualdades. Tão importante quanto essa declaração são as práticas criadas pelo Governo Federal multiplicando experiências exitosas como as do PAC, do Brasil Sem Miséria e do Minha Casa, Minha Vida. (MCN 2015, p. 379)

A reabilitação do discurso do desenvolvimentismo, enquadrado pelas lentes de um “novo modelo de desenvolvimento”, foi constante no governo Dilma Rousseff e apenas

⁷⁵ As pequenas alterações detectadas por Scalon e Salata na classe média incluíram a diminuição da participação de pequenos proprietários e aumento da participação dos trabalhadores não manuais de rotina.

esboçado nos mandatos de Lula. A ênfase no desenvolvimento – característica de um dos subenquadramentos do atraso destacados a seguir – foi favorecida também pela conjuntura adversa ao ideário neoliberal (RIDENTI, 2010).⁷⁶

4.9. Desigualdade como atraso e política social como modernização

A associação dos discursos oficiais sobre a desigualdade com três imagens típicas não implica homogeneidade na forma de expressar cada uma delas. Na discussão deste capítulo, um denominador comum entre o último governo de Vargas e os que se sucedem desde 1985 foi a retórica da desigualdade como uma espécie de atraso, sendo este enfrentado via políticas anti-inflação e pró-crescimento econômico e ações de educação. Porém, entre os governos, há tanto nuances quanto continuidades em como cada um aborda a desigualdade e política social.

Três recorrências contínuas entre governantes que usaram a imagem do atraso foram as ideias da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento econômico como objetivos do governo, bem como da política econômica como política social. Para ilustrar a primeira ideia, bastam citações dos governos mais antigo e mais recente: “[a todos] devem ser assegurados a igualdade das oportunidades, acesso das facilidades educacionais” (G.V., DP 31/1/51) e “espero, ao longo deste ano, contar, mais uma vez, com a parceria do Congresso Nacional para fazermos o Brasil alcançar patamares mais altos de justiça, solidariedade e igualdade de oportunidades” (D.R., MCN 2016, p. s/n). A igualdade de oportunidades, esse corolário da democracia liberal, se manteve na agenda pública desde a posse de Vargas até a apresentação da Mensagem de 2016. E a correlação entre as políticas econômica e social foi expressa por todo governo, tendo cabido ao de Itamar uma afirmativa-síntese: “As políticas econômica e social devem ser complementares e agir de modo sinérgico, a fim de que os objetivos de crescimento e de justiça social sejam alcançados *pari-passu*” (MCN 1993, p. 27).

Sem tal constância, mas destacados por quase todo governo, estiveram os enunciados “atual sistema educacional como obstáculo à igualdade” – vide “Com baixo nível de instrução, formação técnica deficiente, mesmo uma parte da população que se encontra acima dos níveis de pobreza está despreparada” (MCN 1996, p. XVI) – e “combate à inflação como

⁷⁶ Segundo Ridenti (2010), uma gama de mudanças recentes – o fim do chamado socialismo real no Leste Europeu, a reestruturação produtiva, a reorganização do trabalho, o alto desemprego, novas relações entre capital e trabalho, consolidação institucional da democracia e crescente dificuldade de organização das classes trabalhadoras – deixou em segundo plano o anseio de emancipação de classe, questão que por muito tempo embasou a crítica da esquerda ao desenvolvimentismo. Como lembrou o sociólogo, há uma grande variedade de opções de um desenvolvimentismo remodelado.

política social” – “o controle da inflação também tem claros benefícios sociais” (MCN 2006, p. 13). Eis alguns exemplos sintomáticos de subenquadramentos permanentes (ou quase) entre representações que vinculam a política social à modernização contra o atraso da desigualdade.

Outros enunciados que sinalizam modificações nos enquadramentos da política social e da desigualdade podem ser correlacionados com declarações exemplares. É o caso da ênfase de Sarney na “dívida externa como problema social” (“não podemos [...] pagar a dívida externa, com recessão, desemprego e fome”; MCN 1987, p. 15) e de Collor na “globalização econômica como destino (“não há alternativa à crescente integração econômica mundial; MCN 1991, p. XVI). Em ambos os casos, mais expressivo do que o conteúdo dos enunciados, que por si só são coerentes com os respectivos governos, é o vínculo estabelecido com a ideia de desigualdade, ainda que referida em outros termos.

Relembrem-se aqui duas formulações novas nos governos acentuadas anteriormente: a crítica de Itamar à ideia de deixar o bolo crescer antes de dividir – “O país não pode aguardar que a estabilização se complete para retomar o crescimento econômico e para que seus frutos sejam distribuídos por toda a sociedade e, principalmente, para segmentos menos favorecidos” (MCN 1993, p. 8) – e a da política social como uma parceria público-privada, nos mandatos de Cardoso, com um princípio do Comunidade Solidária consistindo na “prática da parceria entre as três esferas de governo e entre estas e a sociedade” (MCN 1996, p. 23).

No período mais recente, uma das mudanças mais notáveis no discurso oficial da desigualdade como atraso foi a incorporação do subenquadramento “aliança entre crescimento econômico e equidade”, que difere de noções anteriores pela tônica na ideia de aliança, e não de causa-efeito: “Aliar crescimento econômico com redução no grau de desigualdade é a combinação desejada para o combate à pobreza e à miséria” (MCN 2003, p. 41). Na gestão de Dilma Rousseff, a chamada “nova matriz econômica” aludida em discursos sobre a economia é referida como “novo modelo de desenvolvimento” em menções ao combate a atrasos sociais: “as políticas de distribuição de renda foram componentes fundamentais na implantação do novo modelo de desenvolvimento” (MCN 2011, p. 19). A variação percebida entre esses enunciados é representativa da citada heterogeneidade de imagens do atraso e modernização. Um panorama sobre os principais subenquadramentos da desigualdade e da política social relacionados a essas imagens é apresentado de maneira sintética na tabela logo adiante (vale reforçar que é uma compilação de remissões à desigualdade, o que implica que algumas ideias não atribuídas a certos governos possam ter sido referidas por eles em outros contextos).

No próximo capítulo, abordo a terceira imagem oficial da desigualdade – como dívida

(ou “dívida social”) –, a qual se entrelaça à percepção da política social como uma questão de redistribuição. Conforme já adiantei, trata-se do enquadramento com uso mais crescente nos governos mais recentes. Não se trata, porém, de um enquadramento novo. Assim como a imagem do atraso transparecia na retórica oficial da década de 1950, a da dívida teve presença marcante no governo brasileiro há três décadas. Verifico tal valoração e outras logo adiante.

Tab. 2. Imagem do atraso: principais enunciados por governo

<i>Enunciados (subenquadramentos) principais de cada governo</i>	<i>Vargas 3</i>	<i>Sarney</i>	<i>Collor</i>	<i>Itamar</i>	<i>Cardoso</i>	<i>Lula</i>	<i>Dilma</i>
Igualdade de oportunidades como objetivo do governo	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvimento econômico como objetivo do governo	X	X	X	X	X	X	X
Política econômica como política social	X	X	X	X	X	X	X
Atual sistema educacional como obstáculo à igualdade	X	X			X	X	
Combate à inflação como política social	X	X			X	X	
Crescimento econômico contra miséria/desigualdade.	X	X				X	
Inflação correlacionada com desigualdade	X	X	X				
Pobreza/má distribuição de renda como problema econômico	X						
Educação e cultura vinculadas a desenvolvimento econômico	X						
Combate à inflação como objetivo do governo		X	X	X			
Redução do Estado como objetivo do governo		X	X				
Modernização como objetivo do governo		X	X				
Dívida externa como problema social		X					
Contraste entre economia bem e questão social mal			X		X		
Política econômica com sacrifício			X		X		
Globalização econômica como destino			X				
Política social assegura desenvolvimento econômico			X				
Intervenção nos mercados como solução				X			
Crítica à ideia de deixar bolo crescer antes de dividir				X			
Inflação como problema mais político				X			
Política social como parceria público-privada					X		
Complementaridade de programas sociais e de infraestrutura					X		
Estabilidade de moeda relacionada a maior consumo					X		
Ênfase na focalização do gasto social					X		
Aliança entre crescimento econômico e equidade						X	X
Desequilíbrio intrarregional como atraso						X	
Política social para garantir desenvolvimento duradouro						X	X
Política fiscal como política social						X	
Ênfase na ascensão da classe C/meta de ‘país de classe média’						X	X
Ênfase em novo modelo de desenvolvimento							X
Política externa alinhada com política social							X

5. DESIGUALDADE COMO DÍVIDA

Se a imagem da desigualdade como injustiça é a mais longeva e a do atraso a mais reiterada pelos governos brasileiros, a imagem da dívida é a mais recente e crescente nesse discurso oficial. Há pelo menos três décadas, as vinculações entre a redistribuição e a política social – e da desigualdade com um débito a ser quitado – são parte da retórica governamental, inicialmente em defesas das reformas agrária, tributária e previdenciária e, nos últimos 15 anos, em menções de apoio a políticas de transferência de renda. Nesse período mais recente, aquelas três reformas persistentes na agenda nacional passaram a ser mais defendidas como demandas de ordem econômica do que social.

Ao expressar a ideia de que a redistribuição de renda é um dever do Estado, governos adeptos da metáfora da “dívida social” ou da imagem da dívida – que se aproximam, mas não se confundem, como demonstro adiante – tornaram oficial uma avaliação majoritária entre os brasileiros: 91,1% dos respondentes de survey no início deste século concordaram com a ideia de que o governo é responsável por reduzir diferenças de renda (SCALON, 2001); a maior adesão a essa afirmativa entre outros 27 povos ouvidos partiu de russos, búlgaros e poloneses, com cerca de 46% de concordância (ISSP, 2002). Também muito mais difundida no Brasil do que em outros países foi a noção de que os ricos deveriam passar a pagar mais impostos – 84,6% dos brasileiros pensam assim, proporção cerca de duas vezes superior à mensurada nas Filipinas, França, Letônia e Noruega (focalizando-se só os povos da comparação do anexo 2).

5.1. Imagem da dívida: redistribuição contra a desigualdade

Além da efetivação de direitos (novos e antigos) ou de ações pela expansão econômica ou qualificação profissional, os discursos igualitaristas de governos brasileiros defendem políticas para redistribuir bens e recursos, públicos e privados, sejam reformas como a agrária, previdenciária e tributária (pauta onde é clara a ausência da taxa sobre grandes fortunas), sejam os programas de transferência de renda adotados desde o início do século XXI. Subjaz a esse enquadramento da política social como redistribuição a imagem da desigualdade como uma dívida – sob a ótica de que alguns grupos devem algo a outros, vê-se a necessidade de prover benefícios que equiparem as condições de vida de alguns às dos demais brasileiros. A “dívida social”, mesmo sem ter sua origem explicitada, foi considerada como um problema agravado pela negligência de governos anteriores e como uma causa para certos males sociais.

A política redistributiva foi, por seus objetivos e mecanismos, classificada por Ruggeri e coautores (1996) em duas abordagens: redistribuição preventiva, com políticas para reduzir desigualdades de oportunidade com a oferta de serviços sociais e o uso de instrumentos não fiscais (leis de direitos humanos, p. ex.); e redistribuição corretiva, para reduzir desigualdades de rendimentos socialmente inaceitáveis, sobretudo com desembolsos para transferências de renda a pessoas – neste caso, a renda insuficiente de alguns grupos é tida como um problema. A julgar por tal classificação, presente em uma análise da redistribuição fiscal no Canadá há três décadas, o enquadramento da política social como redistribuição (e da desigualdade como dívida) por governos brasileiros compartilha não a abordagem da redistribuição preventiva – desta se aproximam as imagens da modernização/atraso –, mas a da redistribuição corretiva.⁷⁷

No Brasil, o discurso do Executivo foi um material rico para captar o que as gestões subsumiram quanto à ideia de um “governo como Robin Hood”, título da obra canadense, com referência ao mítico personagem conhecido por dar aos pobres o que roubava dos ricos. Nos discursos que usaram a imagem da dívida, notam-se duas fases com diferenças marcantes entre si: nos governos Sarney e Cardoso, prevaleceu a ênfase na referida agenda de reformas com efeitos igualitaristas – agrária, tributária e previdenciária (e a administrativa, na retórica de Sarney) –; e nos governos Lula e Dilma, se ressaltou mais a redistribuição de programas de transferência de renda. Tal virada discursiva sobre a desigualdade é exposta adiante; importa-me mais a mudança substantiva do que a formulação de hipóteses sobre as motivações para ela (seriam necessários outros métodos e objetos de estudo para testar eventuais hipóteses). Como nos capítulos anteriores, concluo este com enunciados destacados pelos governos que explicitam a heterogeneidade, as mudanças e permanências nos discursos da “dívida social”.

5.2. Gov. Sarney: reformismo na retórica da “Nova República”

Ausente no período Vargas, a imagem da desigualdade como dívida (ou “dívida social”) tem sido expressa pelos governos mais recentes, mas é perceptível na retórica do Executivo pelo menos desde Sarney. No discurso de posse, esta imagem da desigualdade sobressaía em uma menção à necessidade de equacionar as dívidas interna e externa que se projetavam sobre “nossa dívida maior, que é a dívida social contraída por todos os brasileiros

⁷⁷ Ruggeri *et al* (1996) identificaram quatro questões sobre política redistributiva às quais recomendam dar maior atenção: gastos governamentais em serviços sociais como saúde e educação (eles detectaram a considerável redistribuição fiscal desses gastos, em especial na saúde); envolvimento ativo na redução de imperfeições do mercado; políticas ativas para o mercado de trabalho; e questões intergeracionais.

para com os que vivem na linha da pobreza ou abaixo dela” (J.S., DP 15/3/1985). Em outros termos, os pobres eram vistos como credores de uma dívida herdada por todo o povo. Pelo prognóstico oficial, a “dívida social” requeria conter a inflação, retomar o desenvolvimento e moderar o egoísmo de alguns. Os custos da política anti-inflacionária seriam distribuídos conforme as possibilidades de cada um; ao governo caberia ser mais produtivo nos gastos.

O governo autodenominado “Nova República” pediu, nesse contexto, que empresários não remarcassem os preços com base em expectativas para a inflação. Na nação idealizada, todos teriam melhor padrão de vida, sem os menos afortunados e menos aptos à margem, nem a insegurança gerada pela miséria, ignorância e desemprego. Um anseio de justiça tributária se referia apenas a encargos de entes federativos, sem reportar às pessoas. O pleito de uma reforma tributária levou uma das comissões especiais instituídas junto com o governo a assumir a missão de “atentar para a necessidade de tornar o regime tributário mais justo, buscando maior correspondência entre os níveis de contribuição e a capacidade contributiva”.

Um ano depois, o governo passou a frisar, para combater a desigualdade – termo este ausente na posse –, “uma política tributária justa – na qual paguem mais impostos as camadas de renda mais elevadas e isentem-se de tributos as mais carentes” (MCN 1986, p. 48). O ano do Plano Cruzado foi também o de uma inflexão na proporção de pobres, que aumentou acentuadamente nos meses seguintes após ter diminuído bastante nos anteriores (HOFFMAN, 1989). Em meio à relativa estabilidade da desigualdade da distribuição, prescrevia-se ainda a universalização de serviços públicos e a então recente reforma agrária para alterar a estrutura fundiária sem desorganizar os setores produtivos. Tal como a reforma tributária, a agrária seria reiterada como uma política contra a desigualdade, sendo explicitada como um imperativo de justiça social com efeitos duradouros para o emprego e contra o êxodo rural.

Nosso desenvolvimento somente será pleno quando se reduzirem os níveis de pobreza e se estreitarem as desigualdades de renda que hoje tornam frágeis as bases da estabilidade política e social.

O resgate da imensa dívida social que se acumulou nos últimos anos não pode prescindir da sustentação do crescimento em condições estáveis, da desconcentração da renda e da realização de profundas reformas na estrutura agrária e tributária, no sistema de previdência social e na administração pública. (MCN 1987, p. 40)

Avanços nessas reformas foram frisados até o fim da gestão (MCN 1990). Destacou-se na reforma tributária a reformulação do imposto de renda, que teria onerado mais o capital e menos o trabalho, com a redução das alíquotas e dos contribuintes; 5,3 milhões deles foram isentados, sem perdas significativas à arrecadação. Quanto à reforma agrária, o balanço foi de

uma desapropriação de 4,5 milhões de hectares de terras e a regularização fundiária de 4,3 milhões de hectares (alegadamente dez vezes mais do que no período militar), o que teria beneficiado mais de 200 mil famílias de camponeses. Tais ações teriam dado concretude à diretriz de “avançar em algumas políticas redistributivas, como a progressiva recuperação dos salários dos mais pobres, a implementação da reforma agrária e intervenção sobre os problemas de pobreza no Nordeste rural” (Ibid., p. 13-14). A implantação de uma política de transferência condicionada de renda (não definida assim, por sinal) era igualmente relatada: o programa do seguro-desemprego, que garante renda mínima a profissionais involuntariamente sem trabalho e que teria atingido 2,8 milhões de benefícios desde sua criação, em 1986.

Ao lançar um projeto contra a seca em Simão Dias (SE) no meio do governo, Sarney atrelou a imagem da dívida ao então recente slogan “Tudo pelo social”, já referido antes como o mandamento da política de seu governo.

Pela primeira vez no Brasil se olha pelo social, se olha para aqueles que não têm defensores, aqueles que não têm lobby junto ao Governo, aqueles que são esquecidos nas decisões, mas que são alvo dos projetos sociais que estão sendo desenvolvidos e que vão continuar a seu tempo. E eu tenho certeza de que eles vão atingir no futuro o seu objetivo de resgatar a dívida social, e terei a felicidade de lembrar que eles foram começados no Governo de um Presidente nordestino, José Sarney. (J.S., 4/1/1988)

O lema do governo era atrelado a ações como o Programa Nacional do Leite, voltado a crianças carentes de bolsões pobres nas periferias metropolitanas e no Nordeste e feito com o apoio de organizações religiosas e comunitárias. Na contagem ao fim do mandato, o leite era distribuído a quase 8 milhões de crianças por dia. De toda sorte, estudos do Banco Mundial (World Bank, 1988) e Juarez Brandão Lopes (1995) apontaram diferenças entre o público das políticas sociais e os beneficiários efetivos.⁷⁸ Tanto quanto – ou mais que – a discussão sobre a eficiência dos gastos sociais, algo que atravessou a década com governos posteriores foi a pauta reformista.

5.3. Gov. Cardoso: novos significados para antigas reformas

Embora presente nos discursos de Collor e de Itamar, a referência à “dívida social” só voltou a remeter ao tipo ideal de imagem da desigualdade proposto aqui no governo Cardoso, com tal questão interpelada via políticas redistributivas, e não apenas via direitos, economia e

⁷⁸ Como notou Lopes (1995) a partir da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição de 1989, os alimentos distribuídos a crianças até sete anos chegavam a 43,4% das crianças indigentes, 35,7% das pobres não indigentes e 33,5% das não pobres, o que ilustra a ineficiência estatal em alinhar oferta e demanda dos programas sociais.

educação. Planos como a reforma previdenciária eram atrelados à redução de desigualdades – com menções à isonomia entre servidor público e regime geral. Explicitou-se a necessidade de extinguir privilégios, rever benefícios da previdência pública, incentivar a previdência complementar, fixar idade mínima das aposentadorias, substituir a noção de tempo de serviço pelo de contribuição e eliminar isenções de contribuição. Em um balanço final (MCN 2002), a reforma feita na Previdência reduziu, após 1999, o ritmo da concessão de aposentadorias por tempo de serviço (tempo de contribuição, desde então) e ampliou os benefícios e beneficiários da previdência rural e da assistência social para idosos e pessoas com deficiência mais pobres.

Também a reforma tributária era tida como equalizadora, pois o efeito da tributação seria então regressivo e concentrador. Desde o início do governo, essa reforma foi atrelada à necessidade de investimentos públicos na área social – a exemplo da retórica do governo Sarney –, tal como aos princípios de simplicidade, eficácia, equidade e justiça social.

O sistema tributário, portanto, deve operar como instrumento que atenuar efeitos da concentração da renda e da riqueza no País, e como redutor de tais disparidades. A concentração dos impostos em uma base de incidência restrita, tanto no que se refere àqueles cobrados diretamente das pessoas físicas como aqueles cobrados das empresas, merecerá cuidadosa revisão. (...)

A busca de maiores receitas fiscais por meio da elevação de alíquotas de impostos e contribuições agravou ainda mais essas distorções, porque ampliou a carga tributária daqueles que já pagavam impostos ao invés de estender a cobrança de impostos àqueles que escapam à tributação. (MCN 1995, p. 86-87)

Em que pese a equidade ter sido citada como um princípio da reforma tributária no início do governo, ela não continuou assim na pauta dessa reforma, a julgar pelo documento “Agenda de governo: biênio 2001-2002” (BRASIL, 2001). Nesse documento, a mudança nos impostos era anunciada não como um meio de redistribuir riqueza, mas de estimular o investimento, as exportações e a substituição eficiente de importações. Uma menção isolada às metas de redistribuir renda, reduzir a pobreza e melhorar condições de vida foi vinculada ali à universalização e melhoria da qualidade de serviços sociais básicos, sobretudo educação.

A desvinculação da reforma tributária do combate à desigualdade se deu em paralelo à valorização, no discurso oficial, de políticas de transferência condicionada de renda. No fim do primeiro mandato, o governo documentou, sucintamente e sem ênfase, a aprovação pelo Legislativo do Programa Nacional de Renda Mínima, que previu uma contrapartida federal a programas municipais de renda mínima para famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo e crianças ou adolescentes no ensino público (MCN 1998). A meta inicial era alcançar até 2.700 municípios e quase 7 milhões de pessoas com os perfis para obter a

assistência federal – o custeio de Municípios seria em ações socioeducativas complementares à jornada do ensino fundamental. Em 1999, 1.005 municípios e 504 mil famílias foram atendidas com benefício médio mensal de R\$ 37,47 (MCN 2000).

Referido como um substituto desse programa de renda mínima, o Bolsa Escola Federal foi lançado em 2001 oferecendo benefício mensal de R\$ 15 por aluno, com limite de R\$ 45 por família. Seu acompanhamento e supervisão caberia a um novo conselho municipal e a Pastoral da Criança ajudaria a fiscalizar o programa em 32 mil comunidades onde já atuava. O ritmo de sua expansão naquele penúltimo ano de gestão foi considerado “recorde”: “O Bolsa Escola Federal representa, em grande parte dos casos, um aumento de cerca de 20% na renda familiar. O programa está sendo implantado em velocidade recorde. Em 2001, o programa contemplou 5.470 municípios, atendendo 4,8 milhões de famílias e 8,3 milhões de crianças” (MCN 2002, p. 72). Uma das primeiras citações do presidente ao Bolsa Escola Federal tinha sido em evento sobre ensino fundamental, no 7 de setembro anterior, quando discursou que:

Fala-se muito em exclusão e pobreza no Brasil. Muito frequentemente, até se diz que o Governo se ocupa só da moeda. Que engano! O governo que se ocupasse só da moeda não estaria acabando com a exclusão do ensino no Brasil. E o melhor caminho para que possamos diminuir as desigualdades e combater a pobreza é qualificar a população brasileira.

(...)

Agora, estamos dando um combate muito mais direto, simultâneo à falta de recursos e à falta à escola. O programa, que foi lançado recentemente pelo Governo, chamado bolsa-escola, já tem, hoje, mais de 2 milhões de alunos recebendo a bolsa. (F.H.C., 7/7/2001)

A ênfase do discurso de Cardoso recaía sobre a qualificação da população, e não sobre a transferência de renda – o que se poderá verificar na fala de seus sucessores. Em sua última Mensagem anual, Cardoso citou que 12 programas de transferência direta de renda avançaram na focalização do gasto social em prol “dos mais vulneráveis entre os pobres”, contingente de mais de 31 milhões de beneficiários (MCN 2002). A previdência rural era então definida como o maior programa de transferência de renda em vigência no país, tendo beneficiado sete milhões de pessoas no ano anterior. Naquele mesmo documento, foi reiterada a necessidade da “distribuição mais equilibrada de oportunidades educacionais” contra a persistência da miséria e desigualdade. A ideia acompanhava gráficos que atestavam o menor déficit escolar por faixa de renda, raça e região. Quase não houve referências à desigualdade, ao contrário da “inclusão social”, repetida 15 vezes, e das dezenas de menções a “pobres” ou “mais pobres”.

Tirar dos ricos e remediados – via impostos – e dar aos pobres – via políticas sociais – é, em termos simplificados, o que fazem os estados que tiveram mais êxito em corrigir os desequilíbrios e injustiças do capitalismo. O Brasil,

por esse critério elementar, era um exemplo acabado de Estado do mal-estar social, que tirava dos pobres para dar aos ricos e remediados. Reverter esse quadro implica esforços árduos e muito persistentes para livrar o Estado brasileiro do jugo de grupos favorecidos que o envolvem por fora e o colonizam por dentro. (MCN 2002, p. 45)

A imagem da política social como redistribuição teve a alusão acima como exemplo mais saliente nesse governo. De modo inédito, a desigualdade foi tratada como um efeito negativo do capitalismo, o qual poderia ser corrigido via transferência de recursos dos ricos, retirados pelos impostos, para os pobres, via políticas sociais. A ineficiência da destinação dos gastos sociais, já referida por Sarney, foi retomada por Cardoso durante seus mandatos. Na virada do século, mediu-se o uso de 21% do PIB em programas sociais, sendo que 15% dos recursos chegavam aos 20% mais pobres (no Chile, estes recebiam 36%) e os 20% mais ricos brasileiros recebiam 21%, cinco vezes mais do que os 20% mais ricos chilenos (MCN 2000). “Gastar melhor significa antes de mais nada focalizar o gasto social nos programas que têm maior impacto na redução da miséria e na melhora da distribuição de renda” (Ibid., p. XI). O discurso da focalização do gasto social foi introduzido nessa gestão (*v. cap. 3*), mas o hiato entre ele e a devida prática foi expressivo, a julgar por estudos como o de Santos *et al* (2011).⁷⁹

A reforma agrária, política redistributiva por excelência, era apresentada no discurso oficial como a maior em realização no mundo, “em plena democracia, sem atropelos nem arranhões ao Estado de Direito” (MCN 2002, p. 192). No relato do governo, a desapropriação fundiária assentou mais de 565 mil famílias de agricultores de 1995 a 2001 – contingente bem superior às 218 mil famílias assentadas nos 30 anos até então. O Brasil chegou à 9ª posição no ranking de concentração fundiária entre 22 países das Américas, tendo saído da 5ª colocação e tendo passado pela 12ª. O desafio da insuficiência da redistribuição das terras era abordado de modo direto ao se mencionar ainda a oferta de assistência técnica, capacitação, consciência ecológica, apoio ao comércio, obras de infraestrutura e ações para educar jovens e adultos.

Criado em 1998, o Banco da Terra, de financiamento de trabalhadores rurais para a aquisição de terra e infraestrutura básica, complementou a desapropriação e atendeu 40 mil famílias nos primeiros 27 meses. A forma de comentá-lo ao final da gestão informa muito da visão oficial da reforma agrária, não restrita à redistribuição propiciada pelos assentamentos.

⁷⁹ Sobre o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, Santos, Pasquim e Santos (2011, p. 1832) notaram, por exemplo, que “nenhum dos programas explicitou em sua legislação as formas mais adequadas para o preenchimento do cadastro, fase fundamental para garantir a transparência de todo o processo e para tornar os programas mais efetivos no alcance aos mais pobres. Na prática, houve uma grande diversidade de métodos e estratégias de cadastramento, sendo que alguns permitiam maior número de fraudes e erros de focalização”.

O instituto da desapropriação não é mais o único meio de o agricultor obter a terra. (...)

O Banco da Terra concorre para tomar a reforma agrária mais rápida, barata e democrática. A necessidade de realizar uma ampla reforma agrária no Brasil é, há tempos, consenso na sociedade. O Banco da Terra está inserido nesse contexto por propiciar o acesso à terra de forma inovadora, por sua capacidade de geração imediata de ocupação e renda, pela distensão das relações sociais no campo e pela redução do fluxo migratório rural-urbano, proporcionando o cumprimento eficiente das funções clássicas da pequena unidade de produção, fixando o homem no campo. (MCN 2002, p. 192-193)

É notável a ressignificação da reforma agrária, para incluir a transferência da posse da terra via aquisição, além da desapropriação, e associar a reforma com o fomento à agricultura familiar, mediante o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).⁸⁰ A desigualdade fundiária parece percebida não só como uma dívida a quitar por meio da redistribuição, mas como um atraso a superar com transações econômicas com apoios oficiais.

5.4. Gov. Lula: menos reformas e mais transferência de renda

O discurso sobre a reforma agrária na primeira Mensagem anual dos governos Lula se parecia mais com a retórica de político em campanha eleitoral, tal era sua oposição à gestão anterior. Mecanismos então recentes eram criticados pela incapacidade “de garantir a reforma agrária nem de viabilizar os assentamentos realizados, visto que existem sessenta mil famílias de pequenos agricultores acampadas em beira de estrada em todo o País e quarenta mil famílias assentadas sem infraestrutura adequada” (MCN 2003, p. 104). No início do segundo mandato, o plano nacional de reforma agrária foi visto como uma “mudança no modelo e consolida a Reforma Agrária como geradora de postos de trabalho no campo, capaz de contribuir fortemente com as políticas de soberania alimentar e combate à pobreza” (MCN 2007, p. 65). A reforma parecia uma estratégia menos de combate à desigualdade, e mais pró-crescimento. O governo reivindicou ter implantado, entre 2003 e 2009, cerca de 62% dos assentamentos das quase quatro décadas de história do Incra.

As reformas previdenciária e tributária não foram enquadradas como política social, mas como eminentemente econômicas. Eis uma menção rara à questão social inerente a elas:

A compatibilização das abordagens social e econômica caracterizou a

⁸⁰ Houve acusações de que o governo visou substituir as desapropriações para a reforma agrária pela compra, executando uma “reforma agrária de mercado” com apoio do Banco Mundial (SAUER, 2006). Arbers e coautoras (2014) consideraram o Pronaf a principal política de reforma agrária de Cardoso, “um programa orientado para o mercado cuja prioridade foi criar condições econômicas para a produção agrícola de baixa escala, e não de distribuição da terra” (Ibid., p. 340).

regulamentação das Reformas da Previdência e Tributária. Dessa forma, foi adotada uma série de medidas que, ao mesmo tempo em que busca criar condições para a operação mais eficiente da economia e para que o crescimento seja o mais acelerado possível nos próximos anos, busca também melhorar a distribuição de renda.” (MCN 2005, p. XX)

Consideradas reformas estruturais em implantação, elas eram mais associadas ao “objetivo de aumentar a eficiência econômica do país” (MCN 2005, p. 3). Ainda em 2003, foi reformada a Previdência, cuja expansão de beneficiários e no valor dos benefícios era tida como uma ajuda à redução da pobreza, pois seus pagamentos limitavam os pobres a 54,5 milhões (34% da população) em vez de 72,6 milhões de pessoas, ou 45,3% do total (MCN 2003). No primeiro documento anual pós-reforma, apontou-se como efeitos das mudanças a redução das desigualdades entre aposentados do serviço público e do INSS e a revisão de grave desequilíbrio entre a receita e o volume de benefícios (MCN 2004).

Também mantida em pauta por Lula, a reforma tributária foi valorizada como meio de dar mais justiça, equilíbrio, racionalidade e eficiência à tributação vigente. Sua regressividade foi criticada por penalizar os mais pobres, porém não houve a visão predominante da reforma pelos efeitos sociais, mas pelos econômicos. Os passos iniciais recomendados eram desonerar a cesta básica de alimentos e os medicamentos e tornar constitucional o direito à renda mínima.

A garantia de uma renda mínima foi o norte da mais emblemática política social desse governo, a partir do qual se tornou mais corrente a imagem da dívida, associada às políticas de transferência de renda. A unificação dessas políticas no Bolsa Família era valorizada como um resultado de meses de debates e de uma articulação inédita entre ministérios – a principal cisão nessa área era entre os proponentes da unificação de programas e os do Fome Zero, com metas para a segurança alimentar e nutricional.⁸¹ O programa lançado em outubro de 2003 foi enaltecido mais adiante como um avanço sobre as políticas redistributivas adotadas até então:

Os programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola ou o Bolsa Alimentação, representaram um avanço no campo das políticas públicas, mas não superaram características marcantes das políticas sociais: pulverização dos recursos, superposição de público-alvo, competição entre as instituições, ausência de coordenação, elevado custo administrativo e uma visão setorial do enfrentamento da pobreza. Além disso, os programas setoriais operavam com restritas cotas de atendimento, reduzido valor da transferência monetária e ignoravam a existência de programas similares, conduzidos pelos estados e/ou municípios, finalmente, cada um dos programas se voltava, exclusivamente, para um segmento do grupo familiar

⁸¹ Até o fim de 2002, havia seis programas federais de transferência de renda, ligados a cinco ministérios, segundo o mapeamento da equipe de transição: Agente Jovem, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Renda e PETI (no discurso do governo Cardoso, eram 12, incluindo iniciativas como a previdência rural). O processo de criação do Bolsa Família foi examinado por Monteiro (2011) a partir de documentos e entrevistas.

– crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos (Bolsa Escola); crianças entre 6 meses e 6 anos (Bolsa Alimentação). (MCN 2004, p. 115-116)

No relatório seguinte do Executivo, o presidente aludiu ao Bolsa Família, que garantia renda mínima a 60% das famílias pobres no país, como o “maior programa de transferência de renda da América Latina” tanto quanto “a principal das grandes ações do Fome Zero” – em hierarquização de programas que hoje soa datada (MCN 2005, p. XV-XVI). No documento, foi mencionada a contribuição do programa também à redução das desigualdades regionais, sob a alegação de que seis em cada dez famílias atendidas eram das regiões Norte e Nordeste.

Há tempos abordadas como injustiças pelos governos, as desigualdades regionais eram tomadas como atrasos e dívidas, haja vista os prognósticos de combatê-las via expansão do Pronaf e Bolsa Família. Frequente no discurso oficial, o autoelogio sobressaía na avaliação de que “a priorização das políticas de acesso ao capital pela população de baixa renda e pelos pequenos empreendedores se configura como uma verdadeira revolução na forma de fazer política social no Brasil” (MCN 2006, p. 19). Tais políticas teriam efeitos “extremamente positivos” na redução das desigualdades sociais. Certo registro de que o país era o menos desigual das últimas décadas acompanhou a ideia de que “a força do entendimento mobiliza o recurso necessário à geração da riqueza que produz igualdade. E da justiça que universaliza direitos” (MCN 2007, p. 10). Até então, a tônica no discurso era a redução da desigualdade, e não a busca da igualdade.⁸² Naquele texto de apresentação, Lula se referiu, de forma inédita, ao início de um novo ciclo que engendraria uma “distribuição ética da riqueza” (Ibid., p. 10).

O aperfeiçoamento na metodologia de focalização do Bolsa Família foi destacado no fim da gestão pelo impacto na redução da pobreza e da desigualdade, tida como “grande feito nesse período” (MCN 2010). Na Mensagem, o presidente reforçou a distribuição, em curso, dos benefícios do desenvolvimento a todos os setores da sociedade. Em balanços anteriores, o atendimento efetivo de famílias inclusas nos critérios do benefício era atestado por fontes como o Banco Mundial, que teve citada sua análise da PNAD 2004 de que cerca de 71% das famílias beneficiárias estavam entre as 20% mais pobres e outros 21% das famílias vinham do segundo quintil de renda: “Esse grau de acerto nos mais pobres, segundo o Banco Mundial, é o mais expressivo dentre todos os programas de transferência condicionada de renda em vigor na América Latina” (MCN 2007, p. 94). A legitimação do programa era reforçada por aquele

⁸² Naquele ano, Lula dividiu com o Congresso a responsabilidade de vocalizar uma sociedade que, a cada geração, “lutou para superar as desigualdades resultantes dessa caminhada”. Não relatou os responsáveis por ela.

agente financeiro. Outras fontes corroboravam a eficácia na desconcentração da renda.⁸³

A imagem da dívida social foi retomada pelo presidente na apresentação da Mensagem de 2008: “sou, ao mesmo tempo, o mais satisfeito e o mais insatisfeito dos brasileiros. Satisfeito porque fizemos muito, e insatisfeito porque tudo isso ainda é pouco diante do tamanho da nossa dívida social” (MCN 2008, p. 10). No relatório, a dívida foi lembrada como “ainda enorme” embora programas sociais tivessem elevado os ganhos do crescimento aos mais pobres – via transferência de renda, assistência social, ações de segurança alimentar e geração de oportunidades para inclusão, como em projetos locais com apoio federal.

Apesar da ainda enorme a dívida social, o que deve impulsionar esforços do Estado e da sociedade brasileira para construir uma sociedade mais justa e solidária. É importante reconhecer, algo frequentemente expresso por diversas nações e por organismos internacionais, que os programas sociais brasileiros têm alterado as condições de vida da população e que os mais pobres têm elevado pouco a pouco sua participação na apropriação dos benefícios do crescimento econômico. (MCN 2008, p. 100)

Ecoando a autodefesa de Lula na posse do ano anterior – de que sua política social não seria compensatória (com a conotação de “assistencialista”) –, o documento defendia uma política social que garante direitos, reduz desigualdades sociais e fortalece a gestão integrada para promover oportunidades e emancipar as famílias mais pobres. Um relatório do PNUD foi citado como chancela ao Bolsa Família, que teria respondido por quase um quarto da recente queda da desigualdade, 16% da redução na pobreza extrema e frisado a igualdade de gênero ao privilegiar as mulheres como receptoras do benefício.

5.5. Gov. Dilma: dívida a quitar somente transferindo renda

Desde o início, o governo realçou o protagonismo do Estado na distribuição de renda. O Bolsa Família e a valorização do salário mínimo foram duas das políticas responsabilizadas pela queda em curso da desigualdade nos rendimentos. “Afirmou-se novamente o papel do Estado no combate à desigualdade na distribuição de renda (metade do gasto primário federal são transferências), reduzindo de forma contínua a desigualdade da renda e a pobreza” (MCN 2011, p. 22). Entre os relatórios do Executivo em 2013 e 2014, o total de pessoas retiradas da pobreza extrema passou de 19,5 milhões para 36 milhões, também em função do programa Brasil Carinhoso, lançado nesse governo como reforço à transferência de renda para famílias

⁸³ Um exemplo consta na Mensagem de 2007 (MCN 2007, p. 95): “Segundo estudo do Ipea, que utiliza como referência a PNAD 2004, o Programa Bolsa Família individualmente é responsável por 21% da queda da desigualdade, medida pelo Índice de Gini, observada até aquele momento”. Neri (2007) reiterou tal análise.

com crianças em idade pré-escolar. Ao completar uma década, o Bolsa Família foi tido como o maior programa de transferência de renda do mundo e “grande referência internacional” – para a erradicação da extrema pobreza, o governo estimava faltar localizar e cadastrar cerca de 500 mil famílias. No início daquele mandato, tal erradicação não seguia só no horizonte do governo, sendo considerada viável também por autores como Osorio, Soares e Souza (2011).⁸⁴

A elevação patrimonial dos mais pobres, propiciada pela transferência de renda, foi enaltecida como um dos componentes, junto com o maior acesso à educação, para sustentar a mobilidade social ascendente no país:

Ressalta-se que o modelo de crescimento inclusivo brasileiro não favorece apenas a redução das desigualdades de renda, mas também tem o objetivo de reduzir as disparidades de riqueza. Por meio do maior acesso à educação e da elevação patrimonial das famílias mais pobres, o Governo tem adotado ações que dão sustentabilidade ao processo de mobilidade social ascendente em curso no País. (MCN 2013, p. 35; MCN 2014, p. 32)

O governo se contrapôs à ideia partilhada por algumas pessoas de que o Bolsa Família desestimularia seus beneficiários de trabalharem. Para isso, citou-se o dado, da PNAD 2011, de que 62% da renda das famílias no perfil do programa provinham do trabalho (MCN 2014). Outro discurso oficial foi vincular o fortalecimento da rede de proteção social com a elevação da produtividade do trabalho, alegadamente perceptível no aumento do nível de escolaridade. A proporção da população ocupada com mais de 11 anos de estudo passou de 28,8% para 47,8% entre 2001 e 2012, o que foi lido como uma maior oferta de mão de obra qualificada.

A questão tão recorrente da eficiência da política social foi retomada em menções ao aperfeiçoamento na destinação dos recursos. Ao iniciar o segundo mandato, Dilma apontou o Bolsa Família como um exemplo do contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas, visto que o programa deixara de atender, em pleno ano eleitoral de 2014, quase 1,3 milhão de famílias por não mais se enquadrarem no público, por razões cadastrais ou aumento da renda (MCN 2015). Era uma resposta à comum acusação de uso eleitoral do Bolsa Família. “Queremos adotar um processo continuado de reforma dos nossos programas e políticas, a fim de eliminar distorções e excessos, e para preservar todas aquelas que são essenciais. Começamos este processo no ano passado, aperfeiçoando as regras dos programas de

⁸⁴ “O que permite avaliá-lo [o objetivo de erradicar a pobreza extrema] como exequível é o sucesso do combate à pobreza extrema nos últimos anos, e o fato de os recursos adicionais necessários para alcançá-lo serem factíveis do ponto de vista do orçamento (...). Para erradicar a pobreza extrema até 2014, será preciso que o desempenho nos próximos quatro anos seja superior ao dos últimos oito anos. Será preciso tirar da pobreza quase nove milhões de pessoas, por volta de um milhão a mais que o conseguido de 2003 a 2009” (OSORIO *et al*, 2011, p. 37).

transferência de renda, de educação e de crédito direcionado.” (MCN 2016, p. s/n). Outros programas sociais tiveram a recente revisão de seus critérios destacada: seguro-desemprego, abono salarial e Fies – os próximos a revisar seriam o Ciência sem Fronteiras, de bolsas para universitários estudarem no exterior, e Pronatec, para o ensino técnico e profissionalizante.

Na abordagem da transferência de renda pelo relatório anual mais recente, a tônica dos grandes impactos sociais com custo operacional muito baixo foi reforçada: cerca de um quarto da população foi atendido com o pagamento dos benefícios e o custeio da gestão do programa atingindo menos de 0,5% do PIB (MCN 2016). A desigualdade foi ali atrelada à exclusão de parte da população do exercício de direitos e à necessidade de ter oportunidades para todos, como entre os Estados de bem-estar social mais consolidados. É significativo que o fortalecimento desse modelo de Estado no Brasil seja visto como um feito “a longo prazo”:

O conjunto de conquistas alcançadas pelo Bolsa Família e pelo Cadastro Único são importantes para que o País continue apresentando resultados expressivos na estratégia de erradicação da extrema pobreza, visando preservar e avançar na redução da desigualdade e na melhoria das condições de vida da população mais vulnerável, que, historicamente, foi alijada do exercício de direitos. Trata-se de fortalecer alicerces para que, a longo prazo, o Estado de Bem-Estar brasileiro possa aproximar-se daqueles mais consolidados, alcançando uma sociedade mais justa e com oportunidades para toda a sua população. (MCN 2016, p. 149)

As reformas associadas por governos anteriores à desigualdade como dívida – agrária, previdenciária e tributária – foram referidas no documento de 2016 com discursos renovados. Quanto à reforma agrária, foi expressa uma mudança de estratégia, cujo foco teria saído do assentamento para o território. Em paralelo, teriam ocorrido mudanças na obtenção de terras, como o acordo extrajudicial na desapropriação, a não verificação da produtividade na compra de imóveis e a maior responsabilização dos gestores regionais. Para este ano, se previu ainda uma melhoria do programa de desenvolvimento rural Territórios da Cidadania, com ações como a assessoria técnica qualificada aos proprietários – este programa, inclusive, foi mais remetido à redução das desigualdades regionais e sociais do que a própria reforma agrária.

Ao tratar de uma nova reforma da Previdência, Dilma anunciou que enviaria proposta ao Congresso com uma transição adequada, atenta às expectativas de direitos, cuja finalidade era melhorar a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo, propiciando “maior justiça entre as gerações atual e futura e, sobretudo, um horizonte de estabilidade ao País” (MCN 2016, p. s/n). Também mais referida à questão econômica do que a social foi a reforma tributária igualmente nos planos do governo, cujo foco explicitado era simplificar e desburocratizar impostos e contribuições e preservar a arrecadação. Quanto à crítica habitual à regressividade

da estrutura tributária vigente, a presidente se ateve a declarar “disposição para discutir outras propostas para a tributação direta, com aumento da progressividade dos impostos que incidem sobre a renda e o patrimônio, desde que compatíveis com o reequilíbrio fiscal e a retomada do crescimento” (Ibid., p. s/n). Como se evidencia, as três reformas não cabiam na política social.

5.6. Desigualdade como dívida e política social como redistribuição

Em discursos oficiais que enquadraram a desigualdade no Brasil como dívida, apenas um enunciado teve destaque nas quatro gestões focalizadas: a ideia da redistribuição como dever do Estado. Nos governos de Sarney, Cardoso, Lula e Dilma, tal subenquadramento transpareceu em referências muito díspares à desigualdade. Constatou na Mensagem de 2002 uma das formulações mais veementes da ideia: “Tirar dos ricos e remediados – via impostos – e dar aos pobres – via políticas sociais – é, em termos simplificados, o que fazem os estados que tiveram mais êxito em corrigir os desequilíbrios e injustiças do capitalismo” (MCN 2002, p. 45). Naquele fim do governo Cardoso, o Brasil era “um exemplo acabado de Estado do mal-estar social” por beneficiar ricos e remediados em detrimento dos pobres. A reforma da Previdência três anos antes era reputada como uma iniciativa contrária a tal diagnóstico.

A quitação da chamada “dívida social” foi atrelada, primeiro por Sarney e depois por Cardoso, a uma tríade de reformas: tributária, previdenciária e agrária (no caso do primeiro, a reforma administrativa também constava nessa agenda redistributiva). Para Sarney, a reforma tributária seria um “elemento essencial do conjunto de ações de combate às desigualdades sociais” (MCN 1986, p. 48). Já Cardoso reputou a ampla reforma agrária como um consenso na sociedade (MCN 2002), mas sua concepção para ela – abrangendo não só a desapropriação –, foi alvo de críticas entre estudiosos. Ainda que tenham feito defesas claras dessas reformas, Lula e Dilma as vincularam mais à política econômica do que à política social.

Sob as presidências dos dois últimos ocupantes do Palácio do Planalto, é notável uma inflexão no discurso oficial sobre políticas redistributivas, com a ênfase recaindo não mais na agenda reformista, mas nas políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, lançado em 2003 (no ano anterior, o precursor Bolsa Escola Federal era mais referido como uma política educacional e a previdência rural era vista como o maior programa de transferência de renda no país – uma leitura presente no discurso oficial e ausente de discursos eleitorais). Em comum nos governos Cardoso e Lula, percebeu-se a transferência de renda como um avanço da focalização (“Os doze programas de transferência direta de renda que integram a Rede de

Proteção Social do Governo Federal são um enorme passo adiante na focalização do gasto social em benefício dos mais vulneráveis entre os pobres”, MCN 2002, p. XIII) e do atual sistema tributário como limite à igualdade (“a regulamentação das Reformas da Previdência e Tributária [...] busca também melhorar a distribuição de renda”, MCN 2005, p. XX).

Entre as continuidades nos discursos dos governos de Lula e Dilma, três se referiram ao enquadramento da dívida: a necessidade do Cadastro Único para redistribuir renda (ele “também é responsável por desenvolver mecanismos para atuar de forma mais coordenada com as demais políticas que utilizam suas informações, para catalisar esforços de atuação no nível local”, MCN 2016, p. 149); a relação do sucesso de políticas de transferência de renda com sua focalização (“O grau de focalização desses programas, com certeza, tem elevado sua efetividade na obtenção de seus resultados”, MCN 2007, p. 93); e a ideia do programa social como meio de inclusão de pobres na economia (“os programas sociais brasileiros têm alterado as condições de vida da população e que os mais pobres têm elevado pouco a pouco sua participação na apropriação dos benefícios do crescimento econômico”, MCN 2008, p. 100).

Enquanto o governo Lula enfatizara ainda a visão intersetorial do Bolsa Família – em clara oposição à fragmentação dos programas de transferência de renda de seu antecessor –, o de Dilma se distinguiu por atrelar aquele programa com a redistribuição de riqueza, para além da renda, como em trecho das Mensagens de 2013 (p. 35) e de 2014 (p. 32): “o modelo de crescimento inclusivo brasileiro não favorece apenas a redução das desigualdades de renda, mas também tem o objetivo de reduzir as disparidades de riqueza”. Menções à erradicação da extrema pobreza podem ser lidas como uma prioridade ou conquista do governo: “o fim da miséria é somente um começo” (MCN 2014; MCN 2015). E, em continuação a esse lema, a presidente projetava uma imagem de um novo Brasil muito mais justo e muito mais forte.

Em três décadas, os discursos da desigualdade como uma dívida, sendo a política social uma redistribuição, abrangeram enunciados menos ou mais recorrentes em que havia uma correspondência entre as questões social e distributiva. Apenas a retórica dos próximos governos vai esclarecer se o crescente uso dessa imagem é uma tendência oficial ou uma ocorrência vinculada a fatores outros, como as características pessoais dos titulares da presidência. Não se afasta a hipótese de as imagens da injustiça e do atraso reaverem o domínio que tiveram no discurso oficial no Brasil em décadas anteriores. É improvável, porém, que o enquadramento mais recente da desigualdade como dívida deixe de frequentar o imaginário governamental como no início dos anos 1990. Tal impressão parte do fato de que políticos dos mais diversos matizes insistem em frisar, no discurso público, a estabilidade de

políticas redistributivas introduzidas nos últimos 20 anos.

Tab. 3. Imagem da dívida: principais enunciados por governo

<i>Enunciados (subenquadramentos) principais de cada governo</i>	<i>Samuel</i>	<i>Cardoso</i>	<i>Lula</i>	<i>Dilma</i>
Redistribuição como dever do Estado	X	X	X	X
Reforma tributária como política social	X	X		
Reforma previdenciária como política social	X	X		
Reforma agrária como política social	X	X		
Reforma administrativa como política social	X			
Necessidade de pacto social redistribuindo recompensas	X			
Atual sistema tributário como obstáculo à igualdade		X	X	
Transferência de renda como avanço da focalização na área social		X	X	
Política de transferência de renda enfatizada como educacional		X		
Focalização do gasto social para melhor distribuição de renda		X		
Crédito fundiário como parte da reforma agrária		X		
Redistribuição da terra como política social e econômica			X	
Pela visão intersetorial da transferência de renda			X	
Necessidade de Cadastro Único para redistribuir renda			X	X
Sucesso de programa social vinculado à sua focalização			X	X
Programa social como inclusão de pobres na economia			X	X
Redistribuição de riqueza como objetivo do governo				X

6. CONCLUSÃO

Abro este capítulo com uma revisão breve dos resultados, com a qual destaco contribuições da tese para os estudos de discursos e dos governos federais por mais de 50 anos. Na segunda parte, trato da agenda de pesquisa sobre a interface entre cultura e desigualdade, assinalando não apenas as implicações deste trabalho como questões que merecem ser aprofundadas oportunamente.

6.1. Relacionando discursos e governos

Injustiça, atraso e dívida. Apontar que os governos mais recentes e os mais duradouros no Brasil enquadraram dessas três maneiras as desigualdades nacionais é um achado relevante. Nas ciências sociais, um estudo como este importa pelos avanços metodológicos e empíricos, afinal atesta a utilidade, para responder a certas questões, de análises de enquadramentos e estudos de discursos em geral. A análise empreendida nas páginas anteriores traz novos subsídios para reflexões sobre a desigualdade, questão persistente na agenda global, e sobre o papel de Estados e cidadãos diante dela. Enfatizo alguns daqueles avanços e destes subsídios à medida que reviso ideias discutidas nos capítulos anteriores.

Proposições de estudiosos de discursos de diferentes linhagens teóricas também foram interpeladas na tese. Notei, por exemplo, a tripla função dos discursos referida por Fairclough: constroem identidades sociais (vide o mito de Vargas como “pai dos pobres”), relações sociais (ex.: visão da desigualdade racial como injustiça, a partir do governo Cardoso) e sistemas de conhecimento e crença (como ênfase governamental às políticas de transferência de renda). Analisando alguns poucos milhares de páginas, explorei de forma indireta a relação dos textos com os contextos, sobre os quais fiz comentários pontuais quando julguei cabíveis – a reiteração desta prática, mesmo quando quis evitá-la em prol da objetividade e concisão, sinaliza por si mesma o que Van Dijk e outros veem como controle dos textos pelo contexto.⁸⁵

A identificação de imagens governamentais da desigualdade partiu de quatro traços: diagnósticos (formas e causas da desigualdade); seus prognósticos (efeitos da desigualdade e estratégias contra ela); papel da política social (seus objetivos); e o que autores como Gamson e Modigliani chamaram de “dispositivos de enquadramento”, tais como metáforas ou slogans.

⁸⁵ Embora eu não problematize aqui as influências recíprocas entre textos e os respectivos contextos, ilustro-as em remissões pontuais a discursos presidenciais no Estado Novo e no início da gestão Sarney (v. 3.2 e 3.3).

- *Injustiça*

– *Diagnósticos*: foram enquadradas como injustas desigualdades de cinco tipos: de classe, até 1945, de categoria profissional (ambas apenas nos governos Vargas) e, desde 1985, aquelas por região, por renda e – de Cardoso em diante – por raça. As desigualdades diagnosticadas por Vargas foram atribuídas à desorganização do trabalho (em menor grau ao individualismo, industrialização e superpopulação). Outras causas da desigualdade mais recentemente referidas foram a ação das elites (Itamar), desfocalização do gasto social (Cardoso), história (Cardoso e Lula) e falta de proteção social (Dilma); tais causas foram citadas apenas superficialmente em discursos alheios às posses e às Mensagens anuais.

– *Prognósticos*: os discursos indicaram males sociais (todos os governos), males políticos, declaradamente à democracia (sobretudo Itamar e Cardoso), e econômicos (principalmente Cardoso e Dilma). Sob Vargas, especialmente, os males sociais incluíram o êxodo rural e a marginalização. Os governos Sarney e Itamar ressaltaram a insegurança; e o governo Lula, a discriminação. A efetivação de direitos é o prognóstico típico dessa imagem, presente na defesa de mais leis trabalhistas (Vargas), novos benefícios (Sarney), segurança alimentar (Itamar), benefícios para os trabalhadores, focalização e ações afirmativas (Cardoso) e valorização do salário mínimo, distribuição de alimentos, benefícios para os mais pobres e legislação por igualdade racial (Lula e Dilma).⁸⁶

– *Papel da política social*: justiça. Efetivar direitos teve, nos anos Vargas, a intenção de organizar relações de trabalho e, desde 1985, obter mais democracia ou cidadania (todos os governos), mitigar males como fome e miséria; e, a partir de Lula, fortalecer o mercado.

– *Dispositivos de enquadramento*: menção comum à “justiça social”, condenação moral da desigualdade e referências a direitos como meios para combatê-la. Na alusão aos interesses das minorias na raiz de desigualdades regionais e de renda, houve menções a termos como egoísmo (Sarney), ganância (Collor), ostentação (Itamar) e privilégio (Cardoso). Com seu apelo a “Trabalhadores do Brasil”, Vargas reforçou a noção do igualitarismo pelo trabalho.

- *Atraso*

– *Diagnósticos*: com início no 3º gov. Vargas (1951-54), atribui as desigualdades de renda, de oportunidade e por região a uma modernização não atingida por todos. Dado seu efeito concentrador de renda, a inflação é muito responsabilizada pela desigualdade (ideia menos realçada na imagem da injustiça). Daí a correlação constante entre as políticas econômica e

⁸⁶ Em Collor, as estratégias contra a desigualdade como injustiça deram vez àquelas contra o atraso (e inflação).

social. Também se atribuiu a desigualdade ao sistema educacional, principalmente nos governos de Vargas, Sarney – que viu a dívida externa como agravante –, Cardoso e Lula.

– *Prognósticos*: foi reiterada a necessidade de o governo intervir na economia, em combate à inflação e para a geração de empregos, e na educação, para qualificar mais a população. O impacto do crescimento econômico na miséria e desigualdade foi acentuado sobretudo por Vargas, Sarney e Lula, enquanto Collor e Cardoso ressaltaram a adoção de políticas econômicas com sacrifício e Itamar criticou a espera pelo crescimento da riqueza para só então distribuí-la. Dilma defendeu o que definiu como novo modelo de desenvolvimento.

– *Papel da política social*: modernização, a se alcançar por meio de políticas econômicas e educacionais. O desenvolvimento econômico e a democracia eram considerados requisitos ao fim de desigualdades enquadradas como atrasos. O combate à pobreza e a estabilidade da economia foram correntemente articulados nos discursos dos mais diferentes governos.

– *Dispositivos de enquadramento*: alusão a “subdesenvolvido” e – com menor frequência – “atraso” ou “atraso social”, contraste entre desigualdade e modernização e vinculações reiteradas entre as políticas econômica e social. A referência à meta de um “país de classe média” foi introduzida por Lula e usada por Dilma (1º mandato). “Brasil sem miséria”, nome de um programa do governo Dilma, sugeria a passagem de um país com miséria para outro sem. A redução do Estado foi frisada como meta dos governos Sarney e Collor em discursos sobre a questão social (essa ideia foi expressa por outros em contextos distintos).

- *Dívida*

– *Diagnósticos*: ausente nos anos Vargas, tal imagem foi relacionada quase sempre com a desigualdade de renda (foi raro o olhar à desigualdade de gênero como uma dívida a quitar com as mulheres; outras desigualdades foram enquadradas usando as imagens anteriores). Além das causas expostas antes, acrescenta-se aqui a negligência de governos anteriores e regressividade do sistema tributário (neste caso, pelos governos de Cardoso e de Lula, que também indicaram a transferência de renda como avanço da focalização na política social).

– *Prognósticos*: discursos igualitaristas dos governos Sarney, Cardoso, Lula e Dilma se mostraram favoráveis a duas formas de ações redistributivas: reformas agrária, tributária e previdenciária (pautas mais destacadas pelos dois primeiros) e programas de transferência condicionada de renda (com maior destaque entre aqueles dois governos mais recentes). Embora tenha sido uma questão pautada por Cardoso, a focalização do gasto social só foi mais relacionada ao sucesso dos programas sociais nos dois governos seguintes.

– *Papel da política social*: redistribuição, mais frisada por seu efeito corretivo de reduzir as desigualdades do presente (em oposição à redistribuição preventiva, que busca a equidade via serviços sociais e instrumentos não fiscais). A meta é transferir recursos, como terras e auxílios financeiros, para certos grupos terem condições de vida equiparadas às dos outros.

– *Dispositivos de enquadramento*: ideia de “dívida social” a se resgatar pela redistribuição de recursos; e visão de que ricos devem algo aos pobres. O governo autointitulado “Nova República” (gov. Sarney) começara considerando a “dívida social” a “nossa dívida maior”. “O fim da miséria é somente um começo” foi uma ideia expressa no governo Dilma com ambiguidade suficiente para sugerir tanto uma priorização como um resultado já atingido.

Para além da distinção de imagens por esses quatro traços (diagnósticos, prognósticos, papel da política social e dispositivos de enquadramento), revelou-se útil atentar à tipologia desta tese em função do grau de focalização e estatização das soluções contra a desigualdade (v. *fig. 1*). Nesse caso, tal representação permite contrapor arranjos entre alcance (focalização vs. universalização) e ênfase das políticas (majoritariamente via Estado vs. mercado) presentes em discursos e agendas dos governos e qual arranjo está ausente – claramente uma imagem que priorize saídas de mercado e focais, e não universais. Futuras comparações com discursos oficiais de outros países seriam bem-vindas para testar se tal imagem aqui ausente teria vez em contextos nacionais distintos. Já a comparação com a retórica dos governos de décadas anteriores no Brasil pode ampliar a compreensão da trajetória das imagens contemporâneas.

Dos tipos de processos de construção de enquadramentos da ação coletiva definidos por Benford e Snow – discursivos, estratégicos e de contestação (v. 2.4, n. 18) –, esta tese parece sugerir que os três se aplicariam a enquadramentos governamentais da desigualdade (o mais próximo de “contestação” talvez seja a retórica dos governos que sucedem adversários).

Neste tópico, destaquei inicialmente proposições úteis para os estudos de discursos, concentrando-me em seguida sobre contribuições às pesquisas sobre governos federais. Destaco adiante implicações desta tese para outros dois campos: pesquisas de enquadramento e da desigualdade.

6.2. Relacionando cultura e desigualdade

Os enquadramentos já foram vistos como organizadores de pensamento, como ideias e princípios que organizam vivências e orientam ações, como divisíveis entre “enquadramentos

em pensamento” e “enquadramentos em comunicação”, entre outras proposições. Para superar a ambiguidade e a imprecisão do uso teórico e metodológico desse conceito, revisei diversas análises desse tipo. Esta tese corrobora a multiplicidade e coexistência de quadros em disputa, de que tratam muitos analistas. Não restam dúvidas de que todo agente elabora significados sobre temas como a desigualdade usando seus recursos materiais e simbólicos. Ao focalizar a variação de significações dos governos, notei a relação de restrição-possibilidade entre cultura e comportamento apontada por sociólogos culturais, que rejeitaram uma relação causa-efeito nesse caso. A alusão às formas de desigualdade como injustiça, atraso, dívida ou algo mais, se não condiciona políticas para lidar com ela, ao menos influencia sua formulação e execução.

Para propor a tipologia de enquadramentos da desigualdade, atentei a atributos desse conceito, revisados no item 2.3: cada um tem conteúdo; é uma estrutura cognitiva (conteúdo é hierarquizável); é individual tanto quanto social; tem natureza fixa e dinâmica; e se baseia em textos. Certifiquei-me de tais características ao comentar algumas análises sobre conteúdos de discursos, independentemente do campo disciplinar. Fiz então considerações sobre o discurso oficial (sua grande intertextualidade e pouca interdiscursividade o distinguem dos discursos públicos e dos ocultos), sobre variáveis de enquadramentos (como influência e ressonância) e sobre a classificação desta análise como holística manual – entre cinco tipos então referidos às análises de enquadramentos (da mídia, pela tipologia original). Ao fim do capítulo 2, creio ter demonstrado bem a adequação do conceito de enquadramento à pesquisa. Essa demonstração, contudo, precisava ser ratificada na prática – e os capítulos seguintes atestaram tal adequação.

Enfatizada pela sociologia cultural, a concepção da cultura como variável independente se mostrou fecunda neste estudo, onde atentei para a inter-relação entre os atos de enquadrar e governar, embora a ênfase recaísse sobre a variação dos significados, e não das políticas – futuros estudos sobre as relações entre as imagens dos governos e suas ações podem tomar esta tese como ponto de partida. Foi possível, em todo caso, abordar alguns efeitos políticos dos enquadramentos sobre a trajetória das desigualdades no país – notadamente as correlações entre menções às desigualdades nos planos de governos (discursos de posse, sobretudo) e seus respectivos balanços, como nas Mensagens anuais. Tais correlações foram deliberadamente expostas de forma mais tácita do que explícita, a fim de evitar descrições exaustivas. Uma comparação mais explícita entre os discursos de posse e os balanços de prestação anual de contas do Executivo seria outro desdobramento instigante deste estudo.

Certas opções feitas nesta análise de enquadramentos – a articulação de diagnósticos e prognósticos, a ênfase nos subenquadramentos e a atenção aos dispositivos de enquadramento sem ilações deslocadas e supervalorizações de minúcias textuais – propiciaram um uso teórico e metodológico eficaz desse conceito. Devido à sua dimensão dinâmica, o conceito de enquadramento se mostrou mais útil a esta tese do que repertórios e fronteiras simbólicas, também utilizados por estudiosos das relações entre a cultura e a política.

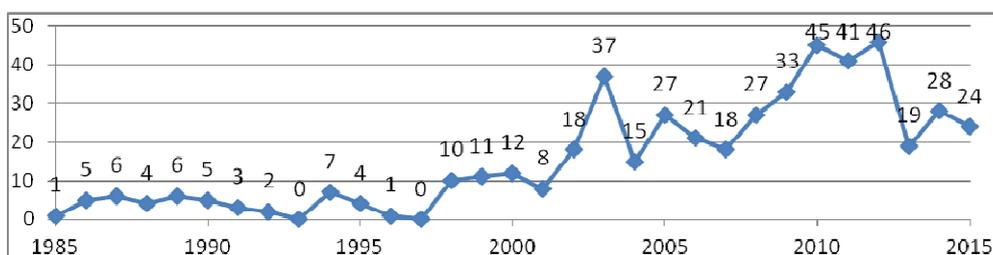
Outra possível contribuição deste estudo para a agenda de pesquisa sobre a desigualdade foi fazer uso de uma perspectiva analítica – a abordagem dos enquadramentos – e uma opção metodológica – extrair interpretações dos discursos oficiais de forma indutiva e sistemática – pouco exploradas entre nós. As atuais análises da dimensão simbólica da desigualdade têm se concentrado em percepções do povo e das elites sobre tal tema e a pobreza. Se esta tese for lida como um convite para mais análises de ressignificações como a da desigualdade, este estudo já será recompensador.

Anexo 1: Sobre a metodologia

Como identificar as imagens da desigualdade em cada governo? Como circunscrever esses enquadramentos oficiais (*v. cap. 2 para discussão conceitual*)? Ao examinar 12 discursos presidenciais de posse (1930/37/51 e desde 1985) e 40 relatórios anuais chamados “Mensagens ao Congresso Nacional”, busquei evitar o risco, mais alto entre as análises acadêmicas individuais, de serem arbitrárias. Apenas o rigor metodológico inibiria riscos da subjetividade conforme apontado por autores como Tankard (2001).⁸⁷

Embora eu me concentre na análise qualitativa dos discursos considerei oportuno, em uma aproximação inicial da amostra, mapear o total de menções do termo “desigualdade” nas Mensagens entre 1985 e 2015 – optei por focalizar os governos de Vargas em etapa posterior. O resultado desse levantamento aparece no gráfico a seguir. Como se vê, há um aumento significativo de menções à desigualdade na segunda metade do período.⁸⁸ Seria enganoso, porém, inferir, das referências mais escassas na década e meia anterior que a desigualdade não estava na agenda governamental. Naturalmente, essa poderia ser expressa em outros termos, o que corrobora a relevância de uma pesquisa como a proposta por esta tese.

Fig. 3. Menções à desigualdade em Mensagens ao Congresso Nacional (1985-2015)



Inicialmente, sistematizei discursos de posse e Mensagens usando técnicas de codificação com auxílio do software Atlas.ti. A meta era captar diferenças referidas como desigualdades – tais como de raça, nível educacional e região – e estratégias para lidar com elas. Codifiquei-os recorrendo a um dicionário de códigos estruturado a partir de uma leitura inicial dos discursos pós-1985; minhas primeiras considerações foram discutidas em quatro

⁸⁷ “(...) na falta de uma abordagem sistemática para definir os possíveis frames, os pesquisadores podem tender a encontrar frames que conscientemente ou inconscientemente procuram. Pesquisadores podem também tender a definir frames de um jeito estereotipado ou convencional” (Tankard, 2001, p. 98).

⁸⁸ Em outros discursos, presidentes mais recentes citam mais o assunto: Vargas (sete discursos, sendo seu acervo incompleto), Sarney (28), Collor (seis), Itamar (oito), Cardoso (116), Lula (158) e Dilma (79, até junho de 2015). O cálculo vem de busca eletrônica, no portal da Presidência, de todo discurso incluindo o termo “desigualdades”.

eventos acadêmicos.⁸⁹ Entre outras decisões, verifiquei as ações atribuídas ao combate à desigualdade, como planos anti-inflação, e defini quatro famílias de códigos como eixo, que aperfeiçoei e ampliei depois:

- *Formas de desigualdades*: declarações sobre formas de desigualdade percebidas no país, como raça, nível educacional, geração e região.
- *Causas da desigualdade*: explicitação dos agentes responsáveis pelas desigualdades;
- *Efeitos da desigualdade*: menções de externalidades da desigualdade, classificadas por males sociais, econômicos e políticos (não se mencionaram efeitos positivos); e
- *Estratégias públicas*: indicação de ações do Estado para lidar com as desigualdades.

De imediato, identifiquei quatro questões-chaves articuladas pelos governos à desigualdade: contenção da inflação; geração de empregos; efetivação de direitos; e transferência de renda (não tardei a ver uma recorrente vinculação entre as duas primeiras questões). Em seguida, busquei distinguir os diagnósticos sobre a desigualdade (formas e causas) de prognósticos (efeitos e estratégias), buscando correlacioná-los. Por fim, centrei o foco nas avaliações dos governos sobre a política social – seus objetivos, públicos, resultados e dificuldades –, o que me permitiu estruturar famílias de códigos para tais variáveis. Verifiquei, assim, a correspondência entre as imagens da desigualdade e da política social, que estão no cerne da definição dos três enquadramentos.

Pude então constatar que as famílias de códigos iniciais e as quatro relativas à política social se entrelaçavam, e não em uma relação de causa-efeito, mas sim de restrição-possibilidades, como é característico a enquadramentos segundo Small *et al* (2011). Usei a perspectiva de análise baseada em enquadramentos de forma similar àquela identificada por Cefaï (2009) em estudos de movimentos sociais. Segundo Cefaï, a análise de enquadramentos ganhou relevo nesses estudos ao preço de uma conversão da noção goffmaniana de *frame* para a de um repertório de recursos cognitivos usados por líderes em estratégias de comunicação ao exercer o poder. Usei a noção de enquadramento privilegiando sua função de sugerir certo tom para visualizar uma imagem – neste caso, no discurso sobre a desigualdade.⁹⁰

⁸⁹ Apresentei trabalhos no encontro de 2014 da ANPOCS (GT Democracia e Desigualdades) e, no ano seguinte, no Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (ABCP), Ateliê do Pensamento Social (CPDOC/FGV) e Seminário Interno do NIED/UFRJ. Muitos debatedores demonstraram reserva quanto ao estudo de discursos, objeto raro nas ciências sociais, o que me estimulou ainda mais a fazer tal discussão no capítulo 2 e neste anexo.

⁹⁰ Além da função de dar um tom à visualização da imagem, Tankard (2001) sugere outras duas visões da metáfora do enquadramento: pela função de isolar certo material e chamar a atenção para ele (como em Goffman) e como o que se conhece na arquitetura como armação (outra acepção de *frame*), ou seja, a estrutura organizadora – ideia organizadora aqui – sobre a qual se constrói a narrativa.

Mas como identificar e codificar enquadramentos quando da análise de conteúdos? Ciente de que um risco de abordagens holísticas manuais como a minha é a omissão de critérios objetivos, cito abaixo as variáveis norteadoras da codificação de enquadramentos.

Tab. 4. Codificação da pesquisa “Governos e desigualdades”: famílias de códigos

<i>I – Diagnósticos</i>	<i>V – Survey “Lideranças nacionais”</i>
1_formas de desigualdade	14_objetivo maior do país/médio prazo
2_causas da desigualdade	15_crescimento e distribuição
3_métricas de desigualdade	16_ações na economia
	17_papel estatal no mercado
<i>II – Prognósticos</i>	18_atuação das ONGs
4_efeitos da desigualdade	19_prioridades do governo
5_estratégias públicas	20_eficiência estatal
	21_liberdade e igualdade
<i>III – Avaliação sobre políticas sociais</i>	22_políticas públicas
6_objetivos das políticas sociais	23_política fiscal
7_públicos das políticas sociais	24_prog. de transferência de renda
8_resultados de políticas sociais	25_consolidação da democracia
9_dificuldades dessas políticas	26_obstáculos à democracia
	27_consequências da pobreza
<i>IV – Avaliação sobre governo</i>	28_histórico da desigualdade
10_objetivos do governo	29_ações antidesigualdade
11_públicos-alvo do governo	30 agentes de ações antidesigualdade
12_resultados do governo	
13_dificuldades do governo	

Além das famílias iniciais (agrupadas em diagnósticos, prognósticos e avaliação sobre políticas sociais), estruturei e codifiquei outras 21 famílias – a maioria inspiradas por questões do survey de 2013 do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ) para captar percepções das elites no Brasil e Uruguai. Tal codificação foi usada nesta pesquisa de tese apenas em caráter complementar, podendo ser mais bem aproveitada oportunamente.

As 30 famílias de códigos foram centrais à visão dos enquadramentos da desigualdade como injustiça, atraso e dívida. Ainda matizei tais enquadramentos em linhas interpretativas adotadas com maior ou menor frequência por eles – daí eu apontar os subenquadramentos introduzidos ou retomados por cada governo. Desse modo, creio ser possível interpelar uma questão sobre a mudança dos quadros suscitada por Snow (2014, p. 405) em relação aos quadros da ação coletiva (e não exclusiva destes, a meu ver): “processos de transformação de *frame* são mais complexos do que muitas vezes se presume, variando não apenas em termos de nível da mudança [individual ou coletiva] e seu escopo [específica ou generalizada], mas também em termos de saber se as transformações são baseadas em eventos ou em agentes”.

Anexo 2: Percepções da desigualdade em perspectiva comparada

Ao analisar o conteúdo de discursos oficiais brasileiros, privilegiei a identificação (e a comparação, em seguida) das imagens – e não percepções, conforme comentei – veiculadas pelos governos sobre a desigualdade. Tal abordagem nova entre os estudos da questão social no Brasil é profícua em si mesma, mas pode resultar ainda mais instigante quando se contrasta o imaginário oficial com as imagens populares sobre a desigualdade. Uma questão já justifica tal comparação – “até que ponto uma imagem ou interpretação é compartilhada por uma população e seus respectivos governantes?” –, mas outras também ressaltariam quão oportuno pode se mostrar esse contraste entre as percepções de um povo e as imagens dos governos.

Não apenas os ganhos da comparação de imagens dão base a este anexo. Uso dados do *survey* Desigualdade social, do International Social Survey Programme (ISSP, 2002), para comparar percepções dos brasileiros e de outros povos sobre a desigualdade. Os resultados evidenciam semelhanças e diferenças nos valores de sociedades com contrastes maiores ou menores entre si. Cada tabela lastreou considerações contidas na tese. Meu recorte de países é formado por casos com as respostas máxima e mínima ao primeiro par de questões (tab. 5)⁹¹ e a ordenação dos dados segue do país de maior concentração de renda (Gini) para o de menor.

Tab. 5 – Imagens da desigualdade (percepção dos tipos atual e ideal de sociedade, em %)*

País (Gini)	A		B		C		D		E	
	Tipo atual	Tipo ideal								
Brasil (52,7)	38,73	3,63	42,75	8	6,47	9,15	6,06	54,88	6	24,35
Filipinas (43,0)	25,9	8,8	29,8	17,7	11,3	13,5	20,7	39,5	12,4	20,5
Letônia (35,5)	67,1	0,5	22,9	8,5	5,2	23,2	4,3	46,0	0,6	21,8
França (33,1)	12,5	0,5	50,3	8,5	23,3	23,2	13,1	46,0	0,8	21,8
Noruega (25,9)	3,2	0,6	11,3	3,7	19,8	7,2	57,9	56,9	7,8	31,6

Fontes: Scalon (2001), ISSP (2002) e World Bank (2012).

* Países com maior e menor frequência de respostas B e E (extremos no Brasil) como tipos considerados atuais. OBS: em todas as tabelas, as alternativas “não respondeu” e “incapaz de escolher” foram desconsideradas.

⁹¹ Entre 33 populações, os franceses e letões se aproximaram mais dos brasileiros sobre como percebiam ou não suas estruturas sociais; os noruegueses e filipinos se afastaram mais nas imagens de suas respectivas sociedades.

Tab. 6. Causas da desigualdade (concordância, em %)

País	“Desigualdade ainda existe por beneficiar ricos e poderosos”	“Desigualdade ainda existe por faltar união para acabar com ela”
Brasil	86,3	19,8
Filipinas	51,3	30,7
Letônia	75,2	42,1
França	79,5	38,0
Noruega	72,4	57,6

Fontes: Scalon (2001) e ISSP (2002)

* Soma de respostas “concordo” e “concordo fortemente”

Tab. 7. Efeitos da desigualdade de renda (concordância, em %)

País	“Diferenças de renda são necessárias à prosperidade do país”	“Ninguém estudaria anos para ser advogado ou médico se não pensasse em ganhar muito mais do que outros trabalhadores”
Brasil	43,9	84
Filipinas	54,5	61
Letônia	18,3	67,5
França	16,9	75
Noruega	16,8	64,4

Fontes: Scalon (2001) e ISSP (2002)

* Soma de respostas “concordo” e “concordo fortemente”

Tab. 8. Visões do combate à desigualdade (concordância, em %)*

País	“É responsabilidade do governo reduzir diferenças de renda” *	“Pessoas ricas deveriam pagar mais impostos” **
Brasil	91,1	84,6
Filipinas	37,1	42,6
Letônia	44	42,1
França	38,8	41,9
Noruega	38,2	43,2

Fontes: Scalon (2001) e ISSP (2002)

* Soma de respostas “concordo” e “concordo fortemente”

** Soma de respostas “muito mais impostos” e “mais impostos”.

REFERÊNCIAS

- AGUSTÍN, O. G. **Sociology of Discourse: From institutions to social change**. Philadelphia: John Benjamins Pub. Company, 2015.
- ALEXANDER, J. C. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 4, v. 2. 1987. p. 5-28.
- _____. **Sociología cultural: formas de clasificación en las sociedades complejas**. Barcelona: Anthropos, 2000.
- _____; SMITH, P. Sociología cultural o sociología de la cultura? Hacia un programa fuerte. In: ALEXANDER, J. C. **Sociología cultural: formas de clasificación en las sociedades complejas**. Barcelona: Anthropos, 2000. p. 31-54.
- _____; JAWORSKY, B. N. **Obama Power**. Cambridge/Malden: Polity Press, 2014.
- ARBERS, R.; SERAFIM, L. TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**. v. 57, n. 2. 2014. p. 325-357.
- ARRETICHE, M. (org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.
- ASEN, R. **Visions of Poverty: Welfare Policy and Political Imagination**. East Lansing: Michigan State University Press, 2002.
- BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. (Texto de Discussão, n. 377). Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1995.
- _____.; HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma realidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 42. 2000. p. 123-142.
- BATESON, G. “Uma teoria sobre brincadeira e fantasia”. In: RIBEIRO, B. T.; GARCEZ, P. M. (orgs.) **Sociolinguística interacional**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2002 [1998]. p. 85-105.
- BENDIX, R. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: Edusp, 1996.
- BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. **Annual Review of Sociology**. v. 16. 2000. p. 611-639.
- BÉRTOLA, L.; CASTELNUOVO, C; RODRÍGUEZ, J; WILLEBALD, H. Income Distribution in the Latin American Southern Cone during the First Globalization Boom and Beyond. **International Journal of Comparative Sociology**. v. 50, n. 5-6. 2005. p. 452-485.
- BIRIA, R; MOHAMMADI, A. The socio pragmatic functions of inaugural speech: A critical discourse analysis approach. **Journal of Pragmatics**. v. 44. 2012. p. 1290-1302.
- BLOCK, F. **The Vampire State: and other myths and fallacies about the U. S. Economy**. New York: New Press, 1996.

BOMFIM, M. **A América Latina**: males de origem [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008[1905]. Disponível em <<http://books.scielo.org>>. Acesso: jul. 2015.

BONNELL, V; HUNT, L. (eds.) **Beyond the cultural turn**: new directions in the study of society and culture. Berkley/Los Angeles: University of California Press, 1999.

BONELLI, R.; SEDLACEK, G. **Distribuição de renda**: evolução no último quarto de século (Texto para Discussão Interna, n. 145). Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1988.

BOURDIEU, P. **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

BRASIL. **Agenda de governo**: Biênio 2001-2002. Brasília, 2001. Disponível em <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: nov./2015.

_____. **Discursos selecionados do Presidente Getúlio Vargas**. Brasília: FUNAG, 2009.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2014.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**. v. 28. 2002. p. 21-38.

CAMPOS, L. A. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. **Opinião Pública**. Campinas, v. 20, n. 3. 2014. p. 377-406.

CARDOSO, A. M. Desigualdade, injustiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, Celi (org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/UCAM, 2004. p. 115-175.

_____. Uma utopia bem brasileira: Vargas e a construção do Estado de bem-estar social numa sociedade estruturalmente desigual. **Dados**. v. 53, n. 4. 2010. p. 775-819.

CARDOSO, F. H., FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CEFAÏ, D. Les cadres de l'action collective: Définitions et problèmes. In : CEFAÏ, D.; TROM, D. **Les formes de l'action collective**: Mobilisations dans des arènes publiques. Paris: Éditions de l'EHESS. 2001. p. 51-97.

_____. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas**. V. 2, n. 4, 2009. p. 11-48.

CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

COLLOR, F. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Senado Federal, 2008 [1991].

D'ANGELO, P.; KUYPERS, J. A. (orgs.) **Doing news framing analysis: empirical and theoretical perspectives**. New York/London: Routledge, 2010.

D'ARAUJO, M. C. Nos braços do povo: a segunda presidência de Getúlio Vargas. In: D'ARAUJO, M. C. (org.). **As instituições brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro: EdUERJ/Ed. FGV, 1999. p. 97-118.

_____. (org.). **Getúlio Vargas** (série Perfis Parlamentares). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In MATO, D. (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DRAIBE, S. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas** (Caderno de Pesquisa n. 8). Unicamp: NEPP, 1993.

_____. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, R. (org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro/Campus, 1999.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. v. 15, n. 2. 2003. p. 63-101.

ENTMAN, R. M. Framing: toward a clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**. v. 43, n. 4. 1993. p. 51-58.

_____. **Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy**. Chicago/London: University of Chicago Press, 1992.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: UnB, 2001.

FARIA, V. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília - 1996.

FAUSTO, B. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006. p. 9-23.

FERREE, M. M.; GAMSON, W. A.; GERHARDS, J. RUCHT, D. **Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. [anexos disponíveis em www.ssc.wisc.edu/abortionstudy/]

FINE, G. A. **Shared Fantasy: Role-Playing Games as Social Worlds**. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

FISHLOW, A. Brazilian Size Distribution of Income. **The American Economic Review**. v. 62,

n. 1/2.1972. p. 391-402.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global, 2003[1933].

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2001[1959].

GAMSON, W; MODIGLIANI, A. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. **American Journal of Sociology**. v. 95, n. 1. 1989. p. 1-37.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GITLIN, T. **The Whole World Is Watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left**. Berkeley: University of California Press, 1980.

GOFFMAN, E. **Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience**. 2 ed. Boston: Northeastern University Press, 1986.

_____. A Reply to Denzin and Keller. **Contemporary Sociology**. v. 10, n. 1. 1981. p. 60-68.

GUETZKOW, J. Beyond Deservingness: Congressional Discourse on Poverty, 1964-1996. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. v. 629, n. 1. 2010. p. 173-197.

GOMES, A. C. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, D. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. p. 53-72.

_____. O redescobrimto do Brasil. In: OLIVEIRA, L. L.; VELLOSO, M. P.; GOMES, A. M. de C. **Estado Novo: ideologia e PODER**. Rio Janeiro: Zahar Ed., 1982. p. 109-150.

HASENBALG, C. A.; SILVA, N. do V. (org.) **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

HILTON, S. E. Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: A Reappraisal of his Attitude Toward Industrialization and Planning. **The Journal of Economic History**. v. 35, n. 4. 1975. p. 754-778.

HIRSCHMAN, A. O. **The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy**. Cambridge/London: Harvard University Press, 1991.

HOFFMANN, R. A distribuição de renda no Brasil em 1985, 1986 e 1987. **Revista de Economia Política**. v. 9, n. 2. 1989. p. 121-126.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 23. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991[1936].

HTUN, M. From “Racial Democracy” to Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil. **Latin American Research Review**. v. 39, n. 1. 2004. p. 60-89.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O traço da desigualdade social no Brasil**. Org.: Jane Souto de Oliveira. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

IANNI, O. A questão social. **Revista USP**. Set-nov. 1989. p. 145-159.

ISSP Research Group. **International Social Survey Programme: Social Inequality III - ISSP 1999**. ZA3430 Data file Version 1.0.0. Cologne: GESIS Data Archive, 2002. Disponível em: <<http://zcat.gesis.org/webview/index.jsp?object=http://zcat.gesis.org/obj/fStudy/ZA3430>> Acesso: abr./2016.

JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade**: estudos diversos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

JOHNSTON, H. Verification and Proof in Frame and Discourse Analysis. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (orgs.) **Methods of Social Movement Research**. Minneapolis/ London: University of Minnesota Press, 2002. p. 62-91.

KERSTERNETZKY, C. L. **O estado de bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Por que se Importar com a Desigualdade. **Dados**: revista de Ciências Sociais. v. 45, n. 4. 2002. p. 649-675.

LAKOFF, G. The Neural Theory of Metaphor. In: GIBBS, R. W. (org). **The Cambridge Handbook of Metaphor and Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 17-38.

LAMOUNIER, B. (org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

LANGONI, C. G. Distribuição de renda: resumo da evidência. **Ensaios econômicos da EPGE**. n. 17. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

LAVINAS, L. (coord.) **Percepções sobre desigualdade e pobreza**: o que pensam os brasileiros da política social. Rio de Janeiro: Letra e Imagem; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o sistema representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012[1948].

LEPIANKA, D. Images of poverty in a selection of the Polish daily press. **Current Sociology**. v. 63, n. 7. 2015. p. 999-1016.

LIMA, M. E. A. T. **A construção discursiva do povo brasileiro**: os discursos de 1º de maio de Getúlio Vargas. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

LIMA NETO, F. **O sentido das ONGs no Brasil**: justiça social, filantropia e ecologia. 2013.

200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – IFCS, UFRJ/EHESS, Rio de Janeiro/Paris, 2013.

LOPES, J. B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. **Estudos Avançados**. v. 9, n. 24. 1995. p. 141-156.

_____. **Brasil, 1989**: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza. Disponível em <<http://books.scielo.org>>. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

MATTHES, J.; KOHRING, M. The content analysis of media frames: Toward improving reliability and validity. **Journal of Communication**, v. 58, n. 2. 2008. p. 258-279.

MCQUAIL, D. **Teorias da comunicação de massa**. 6 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

MEDEIROS, M. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora UnB, 2012.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 27, n. 79. 2012. p. 187-235.

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (org.). **Trajatória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 109-132.

MONTEIRO, I. R. **Integração de políticas sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação de Mestrado em História. Rio de Janeiro: Cpdoc/FGV, 2011.

MOULLAUD, M. A crítica do acontecimento ou o fato em questão. In: PORTO, S. D. (org.) **O jornal**: da forma ao sentido. 2 ed. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 49-83.

NERI, M. **Miséria, desigualdade e políticas de renda**: o real do Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.

_____. (coord.). **A Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

_____. (coord.). **Desigualdade de renda na década**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2011..

_____. **Miséria, desigualdade e políticas de renda**: o real do Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.

NOONAN, R. K. Women against the state: political opportunities and collective action frames in Chile's transition to democracy. **Sociological Forum**. v. 10. 1995. p. 81-111.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro/Brasília: Jorge Zahar/ENAP, 2003.

NUNES, J. A. Erving Goffman, a análise de quadros e a sociologia da vida cotidiana. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 37, 1993. p. 33-49.

OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rotschild/ANPOCS, 2008.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil.** (Texto de Discussão, n. 1619). Brasília: Ipea, 2011.

PÊCHEUX, M. **O discurso: estrutura ou acontecimento.** Campinas: Pontes, 1997.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** Revised ed. Harvard: Harvard University Press, 1999.

REESE, S. D. Prologue - Framing Public Life: A Bridging Model for Media Research. In: __; GANDY JR., O. H.; GRANT, A. E. (orgs.). **Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World.** Mahwah/London: Lawrence Erlbaum, 2001. p. 7-31.

REIS, E. P. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

____. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 15, n. 42. 2000. p. 143-152.

RIBEIRO, C.A.C. **Desigualdade de oportunidades no Brasil.** Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETICHE, M. (org.). **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 133-162.

____; CENEVIVA, R; BRITO, M. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETICHE, M. (org.). **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 79-108.

RIDENTI, M. Vinte anos após a queda do muro: a reencarnação do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista USP.** n. 84. 2010. p. 50-57.

RIVIERE, C. **Ce que tous les parents disent?** Approche compréhensive de l'encadrement parental des pratiques urbaines des enfants en contexte de mixité sociale (Paris-Milan). 2014. 470 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – IEP-Paris/UNIMIB, Paris/Milão, 2014.

ROCHA, R.; URANI, A. Posicionamento social e a hipótese da distribuição de renda desconhecida. Brasil: quão pobres, quão ricos e quão desiguais nos percebemos? **Revista de Economia Política.** v. 27, n. 4. 2007. p. 595-615.

ROSE, M.; BAUMGARTNER, F. R. Framing the Poor: Media Coverage and U.S. Poverty Policy, 1960-2008. **The Policy Studies Journal,** v. 41, n. 1. 2013. p. 22-53.

RUGGERI, G. C.; VAN WART, D; HOWARD, R. **The Government as Robin Hood: Exploring the Myth.** Kingston: Queens University/Caledon Institute of Social Policy, 1996.

SABÓIA, J. L. M. A controvérsia sobre o salário-mínimo e a taxa de salários na economia brasileira: novas evidências. **Revista de Economia Política.** v. 5, n. 2. 1985. p. 39-66.

SALLUM, B. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 18, n. 52. 2003. p. 35-54.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência e Saúde Coletiva**. V. 16, n. 3. 2011. p. 1821-1834.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAUER, S. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (org.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 281-309.

SCALON, C. (org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/UCAM, 2004.

_____. **Visões da Desigualdade no Brasil, 2001** (Banco de dados). Rio de Janeiro: Iuperj, 2001. In: Consórcio de Informações Sociais, 2005. Disponível em: <www.cis.org.br>. Acesso: abr./2016.

_____; SALATA, A. Uma Nova Classe Média no Brasil da Última Década? O debate a partir da perspectiva sociológica. **Sociedade e Estado**. v. 27, n. 2. 2012. p. 387-407.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEWELL, Jr., W. H. The Concept(s) of Culture. BONNELL, V; HUNT, L. (eds.) **Beyond the cultural turn: new directions in the study of society and culture**. Berkley/Los Angeles: University of California Press, 1999. p. 35-61.

SILVA, G. M. D. da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. **Tempo Social**. v. 18, n. 2. p. 131-165.

SINGER, A. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos**. v. 88. 2010. p. 89-111.

SMALL, M.L.; HARDING; D. J.; LAMONT, M. Reavaliando cultura e pobreza. **Sociologia & Antropologia**. v. 1, n.2. 2011. p. 91-118.

SNOW, D. A. Framing Processes, Ideology, And Discursive Fields. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A.; KRIESI, H. (orgs.). **The Blackwell Companion to Social Movements**. Malden/Oxford: Blackwell, 2004. p. 91-118. p. 380-412.

SOUZA, R. R. Redução das desigualdades regionais na alocação dos recursos federais para a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 8, n. 2. 2003. p. 449-460.

STEINBERG, M. W. Tilting the Frame: Considerations on Collective Action Framing from a Discursive Turn. **Theory and Society**. v. 27, n. 6. 1998. p. 845-872.

STORMOWSKI, M. S. **Interpretações sobre a pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK**. 2011. 230 f. Tese (Doutorado em História) – UFRGS, Porto Alegre, 2011.

SWIDLER, A. Culture in Action: Symbols and Strategies. **American Sociological Review**. v. 51, n. 2. 1986. p. 273-286.

TANKARD, J. W. An empirical approach to the study of media framing. In: REESE, S. D.; GANDY, O. H.; GRANT, A. E. (orgs.). **Framing public life: Perspectives of media and our understanding of the social world**. Mahwah: Erlbaum, 2001. p. 95-106.

TELLES, E.; BAILEY, Stan. Políticas contra o racismo e opinião pública: comparações entre Brasil e Estados Unidos. **Opinião pública**. V. VIII, n. 1. 2002. p. 30-39.

TELLES, V. da S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH**. v. 12, n. 30/31. 1999. p. 85-110.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos**. n. 87. 2010. p. 145-156.

TILLY, C. **Durable Inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.

UN – United Nations. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. New York, 2015. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso: nov./2015.

_____. **Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations**. New York, 2006. Disponível em <www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf>. Acesso: nov./2015.

_____. **Copenhagen Declaration on Social Development**. Copenhagen, 1995. Disponível em <www.un.org/esa/socdev/wssd/text-version/index.html>. Acesso: nov./2015.

VAN DIJK, T. A. **Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva**. Trad.: Rodolfo Ilari. São Paulo: Contexto, 2012.

_____. Critical Discourse Studies: a Sociocognitive Approach. In: WODAK, R; MEYER, M. (orgs.) **Methods for Critical Discourse Analysis**. London: Sage, 2015. p. 63-85.

VAN GORP, B. The Constructionist Approach to Framing: Bringing Culture Back In. **Journal of Communication**. n. 57. 2007. p. 60-78.

VASCONCELLOS, F. S. **Do confronto à conciliação: debates presidenciais na TV como eventos persuasivos de campanha**. 2013, 244 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IESP, UERJ, Rio de Janeiro, 2013.

VIANNA, F. J. O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999[1949].

VLIEGENTHART, R; ROGGE BAND, C. Framing Immigration and Integration: Relationships between Press and Parliament in the Netherlands. **International Communication Gazette**. v. 69, n. 3. 2007. p. 295-319.

___; VAN ZONEN, E. A. Power to the Frame: Bringing Sociology Back to Frame Analysis. **European Journal of Communication**, v. 26, n. 2. 2011. p. 101-115.

WASSERMAN, C. **Palavra de presidente**. Porto Alegre: Ed. Universidade, 2002.

WORLD BANK. **Brazil Public Spending on Social Programs: Issues and Options**. v. 1. Washington: World Bank, 1988.

___. **World Development Indicators: 2012**. Washington: World Bank, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>> Acesso: abr./2016.

ZAMORANO, I. I. S. ¿Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobierno y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015. **Documentos de Trabajo PNUD – Desigualdad**. n. 2016/2. Santiago: PNUD, 2016.

Discursos oficiais

Discursos de posse (12)

1930, 1937, 1951, 1985, 1990, 1992 (05/10/1992), 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 e 2015.

Mensagens anuais (39)

1935 a 1937, 1951 a 1954 e 32 documentos de 1985 a 2016 (duas edições em 1994).

Dezenas de outros discursos – inclusive dez de Vargas no 1º de maio (1938-44/1951/52/54)

