

38º Encontro Anual da Anpocs

GT 10 Democracia e Desigualdades

**Enquadrando a desigualdade: governos
e discurso oficial no Brasil desde 1985**

Mario Luis Grangeia (PPGSA/UFRJ)

Resumo

O estudo apresenta uma análise de conteúdo de discursos visando captar e comparar concepções de governos brasileiros sobre a desigualdade. Recorre-se ao conceito de enquadramento (*frame*) tal como utilizado na perspectiva da sociologia cultural para examinar discursos oficiais desde a restauração da democracia, em 1985, abordando quatro questões centrais para as políticas distributivas no Brasil: contenção da inflação; geração de empregos; efetivação de direitos; e transferência de renda. As vinculações desses problemas à redução das desigualdades, em maior ou menor grau, geram interpretações que influem na política social e buscam orientar percepções populares. Discutem-se as mudanças e continuidades nas imagens oficiais das desigualdades a partir da análise de oito discursos de posse presidencial e 30 mensagens anuais do Executivo para o Congresso Nacional. Como o estudo evidencia, prioridades governamentais como o combate à inflação e a melhoria na qualidade da educação pública surgem em contextos distintos, e nem sempre associados à redução das desigualdades. Argumento que avaliar semelhanças e diferenças nos discursos, comparando representações dos governos, contribui para a reflexão não apenas sobre a desigualdade, mas sobre a democracia no Brasil.

Palavras-chave: *desigualdade; discurso oficial; democracia brasileira; enquadramentos.*

Introdução

A intervenção estatal visando reduzir as desigualdades tem atraído o interesse de cientistas sociais, mas sua dimensão cultural recebe ainda pouca reflexão. Neste estudo, analiso as imagens da desigualdade veiculadas pelos governos brasileiros em décadas recentes. Identifico as mudanças e continuidades nessas representações a partir da análise do conteúdo de discursos oficiais desde a transição para a democracia em 1985.

Para identificar e comparar as concepções das desigualdades em cada governo, examino oito discursos de posse presidencial e 30 mensagens ao Congresso Nacional, que são documentos anuais de prestação de contas do Executivo. Comparo os enfoques dos governos e formas de desigualdade que explicitam, como raça, nível educacional, região e geração. Tomo como pressuposto que as imagens das desigualdades guardam relação direta com a definição da política pública.

Como os governos têm visto as desigualdades no Brasil? Com que significados a desigualdade entrou no léxico deles? Interpelo tais questões captando as abordagens oficiais da desigualdade e dialogando com a literatura que discute as visões da elite e da população sobre o tema. No entanto, assumo que, devido à sua dimensão retórica, os discursos políticos podem mascarar os pressupostos de quem os enuncia.

Este estudo se insere 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), que busca propor interpretações teóricas originais e avaliar políticas sociais. É ainda derivado de uma pesquisa de tese, orientada por Elisa Reis, que compara as representações da questão social nos oito governos mais recentes com as imagens nos governos de Vargas, que frisou esse tema em seu discurso.

Na pesquisa já desenvolvida, quatro questões despontaram como centrais para as políticas distributivas no país: contenção da inflação; geração de empregos; efetivação de direitos; e transferência de renda. Ao vincularem esses problemas em maior ou menor grau à redução das desigualdades, os governos buscam gerar interpretações para influir na política social e orientar percepções populares. Daí a contribuição deste texto à compreensão de um tema duradouramente caro à agenda da democracia brasileira.

Na seção 1, reúno justificativas para abordar a dimensão cultural da desigualdade e, em especial, os discursos governamentais sobre a questão social. Nas seções 2 e 3, trato os enquadramentos como um conceito promissor aqui, pois tornam possíveis ou prováveis os comportamentos ao definirem horizontes de possibilidades, e apresento minha estratégia para examinar os discursos políticos. Na seção 4, analiso oito discursos de posse presidencial e 30 mensagens ao Congresso, de José Sarney até Dilma Rousseff, comparando imagens da desigualdade. Na conclusão, o foco sai de cada governo, pois lanço luz sobre questões duradouras na visão oficial da desigualdade nessas décadas.

1. Estudando percepções da desigualdade

Se justificar o estudo da desigualdade soa desnecessário no Brasil, o mesmo não se aplica aos discursos oficiais sobre ela. Eles recebem minha atenção por diversas razões: retratam imagens dos governos sobre um tema relevante e persistente na agenda nacional; são um material de pesquisa rico e ainda pouco analisado; esclarecem suas decisões por políticas, prioridades orçamentárias e propostas legislativas, entre outras ações do Executivo; geram uma base de comparação das gestões por serem comuns a todas elas; esclarecem visões dos governos, aos quais as elites e a população atribuem o enfrentamento da questão social; e lançam luz à dimensão cultural da desigualdade.

O papel do poder público nas relações econômicas se tornou um tema clássico de estudo no Brasil, mas seu papel face às desigualdades não teve a mesma atenção. Almejo contribuir para reduzir tal lacuna, diagnosticando continuidades e mudanças do discurso

dos governos. Até recentemente, a desigualdade era um tema subexplorado pelas ciências sociais, em comparação a estudos de economistas, que tendiam a monopolizar o assunto.

No que diz respeito à desigualdade, são ainda mais escassas as análises disponíveis fora do âmbito da Economia. Com a notável exceção de alguns poucos estudos sobre estratificação, falta-nos um programa de pesquisa mais amplo que lance luz sobre a dinâmica das estruturas de desigualdade. (Reis, 2000, p. 144)

A multiplicidade de enfoques para se estudar desigualdades é ilustrada no dossiê organizado por Reis (2000). Seu artigo se distingue por contemplar a dimensão cultural, partindo de dados de *survey* e entrevistas em profundidade para analisar visões das elites brasileiras sobre a pobreza e a desigualdade. Em estudos como o de Reis, é recorrente as elites, com papel central na criação e implantação das políticas sociais, responsabilizarem o Estado pela falta de igualdade de oportunidade. A autora retrata, entre outros achados, que a preocupação da elite com os problemas sociais deriva da visão deles como ameaças à manutenção da ordem e da segurança pessoal, e não baseada em valores igualitários.

A adesão da população à intervenção estatal contra as desigualdades traz outra razão para discutir as concepções dos governos sobre as mais distintas desigualdades. Quase 70% dos brasileiros creem que o Estado deve reduzir diferenças de renda – menos de um terço dos espanhóis, suecos e canadenses compartilham essa opinião (ISSP, 1999). A partir dos resultados do International Social Survey Program (ISSP) no Brasil, Scalon (2004) conclui que a desigualdade não é tão percebida pelos brasileiros quanto a pobreza:

Ao contrário da pobreza, que tem maior visibilidade e é alvo de ações específicas, a desigualdade nem sempre é percebida e dimensionada como um problema. Todavia, a distância social tem-se aprofundado e, apesar de este ser um fenômeno mundial, suas consequências são especialmente perversas em países como o Brasil, cujos índices de desigualdade são alarmantes. (Scalon, 2004, p. 10)

Questionados sobre o papel que atribuem ao Estado e à sociedade no combate às desigualdades sociais, os brasileiros responsabilizam o Estado por esse enfrentamento. Ao fim do livro, Scalon (2004) nota que, mesmo que a sociedade seja percebida no Brasil como tendo uma distribuição de classes injusta, a aceitação da desigualdade parece estar relacionada a níveis maiores de adesão às formas e critérios de estratificação. Segundo ela, a desigualdade tem maior adesão quando a ascensão social e a obtenção de melhores rendimentos são vistas como resultado dos méritos e características individuais.

A cultura merece ser um alvo de estudos sobre a pobreza por vários motivos. As três “razões políticas” indicadas por Small *et al* (2011) para uma abordagem culturalista

do tema são corroboradas aqui: a inobservância da cultura pode implicar políticas ruins; a cultura influencia as decisões das elites políticas que afetam os pobres; e a cultura já é parte do discurso político sobre as condições relativas à pobreza.¹ A ênfase na cultura é igualmente defendida por Reis (2004, p. 42), para quem “a dimensão político-cultural fornece chaves para se captar o sentido socialmente atribuído à desigualdade, a maneira como ela é experimentada, condenada ou justificada”. Esse entendimento, por sua vez, pode ajudar a identificar alternativas para alterar padrões de distribuição vigentes no país.

2. Breve definição de enquadramentos

O marco teórico deste estudo é a sociologia cultural, que toma a cultura como uma variável independente e a analisa pelas interações sociais – e não o inverso, como a sociologia da cultura. Desde a inflexão cultural dos anos 80 e 90, conceitos de grande alcance empírico têm sido mobilizados e aperfeiçoados, como o adotado neste texto: enquadramentos, que seriam molduras que circunscrevem a percepção do ator, pois sua vivência de um evento difere dos demais em função de saberes e experiências prévias.

Ao resumirem óticas correntes em abordagens culturalistas da pobreza, Small *et al* (2011) comentaram sete ferramentas úteis para pesquisar cultura: *frames*, repertórios, limites simbólicos, valores, narrativas, capital cultural e instituições. Para eles, o uso desses instrumentos analíticos provê maior precisão expressiva do que o conceito de “cultura”, que eles consideraram ser usado normalmente de forma excessivamente vaga.

Em vez de uma relação estreita de causa e efeito entre cultura e comportamento, a conceituação da cultura em termos de *frames* possibilita aquilo que Small [...] chama de relação “restrição e possibilidade”. Em vez de causar o comportamento, os *frames* o tornam possível ou provável. [...] Os *frames* definem o horizonte de possibilidades, de projetos da vida individual ou daquilo que é concebível. (Small *et al*, 2011, p. 102)

A abordagem baseada nos enquadramentos assume que eles orientam visões e interpretações do mundo, pois codificariam expectativas quanto aos efeitos de um ato e às relações entre aspectos distintos da vida social. Ao discutirem operacionalizações analíticas desse conceito, Mendonça e Simões (2012) comentam três tipos de pesquisa empírica que o utilizam: microanálises de interações; análises de conteúdo discursivo (como este trabalho); e exames de *framing effects*. A segunda possibilidade de uso desse

¹ Além das razões políticas, esses autores dão três “razões científicas” para a cultura constar nessa agenda de pesquisa: entender por que as pessoas lidam com a pobreza de um entre tantos modos; derrubar mitos sobre as orientações culturais dos pobres; e esclarecer o que tomam por cultura em seus estudos.

conceito explora molduras e saliências geradas por enunciados. “Busca-se pensar a maneira como o próprio conteúdo discursivo cria um contexto de sentido, convocando os interlocutores a seguir certa linha interpretativa” (*Idem*, p. 193). Daí me parecer tão instigante empregá-lo para examinar óticas governamentais sobre a questão social.²

Essas análises de conteúdo privilegiam o modo como os discursos enquadram o mundo, evidenciando óticas de interpretação distintas. “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” (R. Entman *apud* Mendonça e Simões, 2002, p. 193). Mais do que nos textos, os enquadramentos estão nos interlocutores e na própria cultura. O poder de enquadrar não está apenas numa dessas instâncias, mas na relação entre elas.

Uma análise de enquadramento que ilustra esse tipo de estudo, feita por Ferree e coautores (2002), comparou discursos sobre o aborto na Alemanha e nos Estados Unidos. Ao analisarem notícias veiculadas nesses países, os autores viram que o enquadramento de “vida fetal” domina esse debate público entre alemães, enquanto nos Estados Unidos se chocam os enquadramentos de direitos individuais e pró-aborto com os de direitos do feto e anti-aborto. Mouillaud (2002), outro estudioso da mídia que recorreu ao conceito de enquadramento, alude à fotografia e ao cinema para comentar que, embora a moldura pareça ser posterior ao quadro, este tem como antecedente um enquadramento implícito.

A análise de enquadramentos centrada no conteúdo permite ver como os quadros se manifestam, pois focaliza os ângulos discursivos e interpretações expostas (Mendonça e Simões, 2002). Para tais autores, essa virtude favorece a compreensão de controvérsias públicas e processos diacrônicos de alteração de quadros, visto que são mapeados enquadramentos para além das microssequências interativas. Já os três riscos apontados por eles são: não esclarecer a estrutura relacional moldada pelo quadro, pois a ênfase recai no plano denotativo da linguagem; reduzir os enquadramentos a temas facilmente delineáveis e quantificáveis; e deixar de pensar os quadros como estruturas complexas para se tornarem interpretações apenas estratégicas por atores específicos.

3. Estratégia de análise

² As microanálises de interações, como as de Goffman, privilegiam a situação comunicativa, esclarecendo posicionamentos entre os atores e as regras e convenções em jogo. Nas análises de *framing effects*, enquadramentos são ângulos discursivos mobilizados estrategicamente pelo ator para gerar certos efeitos.

Os estudiosos do discurso político se orientam por dois enfoques – conteúdos do discurso e mecanismos da comunicação –, sendo meu foco os conteúdos das proposições, mas sem desconsiderar procedimentos encenados, assim como as estratégias persuasivas. Como os estudos focados em conteúdos e em mecanismos da comunicação se articulam, convém analisar os discursos políticos pelo que dizem e pelo que não dizem e também sabendo que são incentivados pelo desejo e pela necessidade de influenciar os outros.

Charaudeau (2011) nota que as estratégias discursivas usadas por um político para atrair o público dependem de vários fatores: sua identidade social, sua percepção da opinião pública e do meio para chegar a ela, da posição de outros atores políticos (parceiros e adversários), enfim, de pessoas, ideias e ações que julgue preciso defender ou atacar. Embora a avaliação dessas variáveis não esteja no escopo deste texto, apenas as menciono a título de esclarecer mais aspectos a serem focalizados na pesquisa de tese.

Num estudo sobre a ótica dos cidadãos frente à opressão burocrática, Reis (1998) recorre a 300 cartas para o ministro extraordinário para a desburocratização e palestras e discursos dele. Ela crê que “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” (*Idem*, p. 240). Concordo com ela quanto aos discursos exprimirem e criarem significados sociais: “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” (*Idem*, p. 241). Daí a pertinência de analisá-los.

Ao abordar imagens sobre a pobreza nos Estados Unidos, Asen (2002) lança luz sobre a trajetória do *welfare state*, mostrando fases de redução, reorientação e repulsa às políticas sociais. Outro estudo que ilustra oportunidades abertas pelo foco em conteúdos discursivos é a análise em que Rose e Baumgartner (2013) articulam enquadramentos da pobreza na mídia aos gastos sociais do governo dos Estados Unidos em cinco décadas.

Para captar como a desigualdade e a questão social são abordadas nos governos desde 1985, analisei discursos presidenciais de posse e mensagens anuais ao Congresso. Além de indicar as diferenças referidas neles como desigualdades – como de raça, nível educacional e região – e as estratégias para reduzi-las, examino se os textos vinculam a redução da desigualdade a ações transversais dos governos, como o combate à inflação.

Uma vez analisados os oito discursos de posse desde 1985, avancei no exame das 30 mensagens anuais que os governos enviaram desde então ao Congresso Nacional. No

Brasil, essas mensagens sobre a conjuntura, planos e prioridades do governo não têm a repercussão do “State of the Nation” – discurso presidencial que abre os anos legislativos nos Estados Unidos – e ainda são preteridos por analistas na imprensa e na academia.

Neste trabalho, dedico-me a uma abordagem mais livre, sem uma sistematização dos discursos como as feitas com softwares de apoio a pesquisas qualitativas. Tal escolha vem da suposição de que mais valeria me familiarizar com os conteúdos sem noções preconcebidas do que o material revelaria, embora eu já tenha algumas hipóteses. Mais adiante, minha codificação de discursos oficiais se valerá da leitura desse conjunto de 38 textos, pois as frequências e os cruzamentos de conteúdos vão sugerir códigos a adotar.

Além da análise de discursos presidenciais, planejo na tese – e não neste estudo – verificar se projetos de lei do Executivo corroboram imagens da desigualdade expressas pelos governantes.³ Com base nesses discursos e nas proposições legislativas, reunirei concepções de oito governos sobre a desigualdade e a questão social. Ao final, talvez se possa criar algum modelo dos enquadramentos da desigualdade, como uma tipologia dos governos. Seja social, econômica ou política, a desigualdade convive com a democracia e o debate sobre essa coexistência pode ser ampliado ao se explorar os discursos oficiais.

4. Discursos de posse e mensagens anuais (1985-2014)

A primeira mensagem anual deste período é uma reminiscência do regime militar assinada pelo presidente João Figueiredo. Porém, compõe minha amostra não somente por informar uma visão de governo, mas por tender a gerar uma base de comparação útil.

A metáfora da “dívida social” – que este trabalho demonstrará ter altos e baixos entre os governos – aparece num diagnóstico inicial de que o Estado, devido à inflação, “corre perigo de se tornar impotente para efetuar, na medida reclamada, as prestações resultantes da dívida social, que lhe é imposta”. Vê-se o Estado como inadimplente em potencial e essa dívida chega a ser atribuída à questão demográfica: “a pobreza subsistirá, enquanto não se modificar substancialmente a relação entre o volume dos bens e o vulto da população”. Segundo esse balanço de toda uma gestão, mais do que de um ano de governo, o êxito da “cruzada contra a pobreza” não poderia ser completo “já porque a própria abundância cria, em toda parte, novos pobres, isto é, novos tipos de pobreza”. O problema distributivo é alvo de um embate que o próprio governo supõe ser interminável.

³ A partir da análise dos projetos de lei propostos, sancionados e/ou vetados pelo Executivo, considero ser possível notar inclinações dos governos a intervir contra a desigualdade por meio do marco legal.

A desigualdade regional é tratada indiretamente, nos planos de desenvolvimento econômico, e cada região é alvo de ações distintas do Ministério do Interior. Anuncia-se o Projeto Nordeste para “erradicar a pobreza absoluta do meio rural nordestino” e cita-se que o Projeto Rondon visou ao desenvolvimento social de áreas de pobreza acentuada, urbana ou rural, complementando o Polamazônia.⁴ O Ministério do Trabalho atua numa “promoção social” com capacitações, bolsas e refeições para sindicatos, sindicalizados e dependentes, em foco que remete ao histórico da “cidadania regulada” (Santos, 1994).

4.1. Governo Sarney (1985-1990)

Após pouco mais de duas décadas, o regime militar teve fim em 1985, depois da exaustão do chamado “milagre econômico” e em meio à alta contínua da inflação, com efeitos mais nocivos na base da pirâmide de renda. O discurso de posse de Tancredo Neves herdado por Sarney vincula a desigualdade a um débito de toda a sociedade diante dos pobres e prescreve um pacto anti-inflação e pró-desenvolvimento. As altas dívidas interna e externa são contrapostas a uma “dívida social” para com brasileiros na linha da pobreza ou abaixo dela – eis o modo governamental de se referir aos brasileiros pobres.

Já a mensagem de 1986 considera “paradoxal” a situação do Brasil: sua estrutura social injusta “submete parcela ponderável da população a condições de vida lastimáveis, só comparáveis às das nações mais pobres do mundo”, mas sua economia se aproxima da maturidade industrial em muitos aspectos. O governo, autointitulado “Nova República”, reforça a imagem da “dívida social” com 38% das famílias na pobreza absoluta (menos de dois salários mínimos).⁵ Ações permanentes são enquadradas como um “combate à pobreza e às desigualdades sociais” para garantir igualdade e justiça social no longo prazo: expansão do emprego, geração de oportunidades econômicas, aumento de salários e eficiência de instituições governamentais de áreas como saúde, abastecimento e justiça. A meta de crescer 6% ao ano fica alinhada com a superação do desemprego e da pobreza.

As desigualdades no campo seriam atenuadas pelo programa de reforma agrária iniciado em 1985 para alterar a estrutura fundiária sem desorganizar setores produtivos. O Projeto Nordeste é lembrado como meio de reordenar a ação governamental na região,

⁴ A mensagem só cita o termo “desigualdade” em menção pontual à diferença no tratamento de autarquias e fundações entre as instituições federais de ensino superior pela União. Não há menções à “miséria”.

⁵ Lê-se maior foco no Nordeste: “A situação torna-se ainda mais dramática quando se constata que grande parcela dessa população se concentra no Nordeste, nas áreas e nas periferias das cidades, não tendo quase acesso a serviços como saneamento, água potável, habitação, atendimento médico, educação.” (p. 47)

“onde se concentram quase a metade da pobreza do País e dois terços da pobreza rural”. Já o Programa de Prioridades Sociais (PPS) se destinaria a universalizar serviços básicos, como nutrição, saúde e educação, vistos como “direito inalienável de todos”. Ao reportar a prioridade em atender crianças até 14 anos, o texto traz uma autodefesa: “Não devemos confundir esse atendimento com mero assistencialismo. Investir em benefício da população infantil significa construir o futuro em base sólida e justa.” Esse trecho atesta a aversão, que perpassa governos, de sua política social ser atacada como assistencialismo.

Na mensagem de 1987, Sarney clama por uma “conciliação nacional” buscada com “instrumentos capazes de erradicar a miséria e de superar as diferenças internas de renda e de fruição coletiva dos benefícios comuns”. Essa imagem aparece mais realçada do que a “imensa dívida social”, agora citada pontualmente. Em vez de identificar uma diretriz pelo que se pretende afastar (a dívida), ressalta-se o que se busca (conciliação ou opção social, como também se lê). O combate à pobreza e maior equidade na distribuição é um dos três compromissos do governo reiterados no texto – os outros são a “rejeição à recessão e ao desemprego como meio de combate à inflação” e “postura independente e responsável na negociação da dívida externa” (cite-se que seu pagamento fora suspenso).

A miséria e a fome são apontadas como “estigmas” a erradicar com a máxima prioridade, vinculando a política social à econômica, e o modelo de desenvolvimento deve ter outras bases introduzidas pela Constituinte e pelo Executivo. O fim da miséria e da injustiça é condicionado à superação das desigualdades regionais; daí a expansão de programas no Nordeste e a criação de outros voltados a erradicar “bolsões de pobreza”. O PPS passa a ser uma das prioridades da área social do Plano de Metas e a reforma agrária é tida como resposta a um “imperativo de justiça social” e “problemas que vão desaguar nos grandes centros urbanos”. Como maiores conquistas da política social, são indicadas a expansão rápida do emprego e a recuperação do poder de compra dos salários.

Na mensagem seguinte, Sarney se refere a índices “cruéis” de miséria absoluta ou disfarçada e a “pressões de demanda social” que a economia não poderia atender logo. O desafio da democracia, para ele, requer desenvolvimento econômico, melhor distribuição de renda e reforço das instituições políticas. Tendo já enfrentado “crises de antecedentes seculares”, seu governo teria como propósito maior corrigir graves desequilíbrios sociais para eliminar a pobreza que atinge parcela expressiva da população. Diagnósticos são reiterados ali, como o dos bolsões de pobreza no Nordeste e dos riscos da evasão rural. O mesmo vale para a necessidade de associar as políticas sociais e aquelas econômicas.

Como prova do empenho do governo contra as desigualdades sociais, o texto cita que os gastos federais nos principais setores sociais alcançaram cerca de 9,5% do PIB, “taxa superior à de países em estágio de desenvolvimento equivalente”. Nessa rubrica, se incluem programas de alimentação para cerca de 49 milhões de brasileiros (25 milhões de estudantes via merenda escolar) e a extensão dos benefícios da Previdência Social aos trabalhadores rurais, com a concessão de 135 mil aposentadorias no campo. Para o desenvolvimento regional, a orientação declarada é a “redução das desigualdades de renda pessoal e regional”, via ações como incentivos fiscais e investimentos públicos.

No começo da mensagem de 1989, a tônica recai no balanço positivo da liberdade (“o País goza o período de maior liberdade de sua história”) e do crescimento (aumento de 20,6% do PIB em quatro anos e “a Nação que mais cresceu” nos últimos cem anos). Aos problemas econômicos e sociais superpostos numa “situação de excesso de crises”, Sarney acrescenta, sem aprofundar, os problemas políticos numa democracia recente, “de costumes frágeis, sem a sedimentação da consciência profunda de direitos e deveres”. As desigualdades a reduzir se dão na “distribuição de renda e da riqueza” e o Estado é visto como preparador de condições para o crescimento e garantidor do exercício da cidadania.

A Nova Constituição abriu as portas da modernidade e da democracia para o País. A política do Governo não pode ser outra senão a de contribuir para que tais portas permaneçam abertas e para que toda a população possa por elas passar. Ingressar no mundo de cidadania plena, onde as desigualdades sócio-político-econômicas não sejam mais os traços dominantes, é o objetivo. (Brasil, 1989, p. 7)

A diminuição desses traços dominantes que são as desigualdades teria ganhado bases legais na nova Constituição, segundo Sarney. Para ele, toda a sociedade deveria se engajar nessa tarefa que une Estado, empresários, trabalhadores e sociedade organizada. “Sua implantação será gradual, pois o esforço requerido é grande, mas maior é sua necessidade.” As demais menções a desigualdades – e sua redução – constam em trechos relativos aos Ministérios da Justiça (em proposições do Conselho Nacional do Direito da Mulher), da Educação (como princípio para programas de ensino em vários níveis) e do Interior (pela revisão da “repartição espacial e pessoal de renda e de qualidade de vida”).

Em sua última mensagem ao Congresso (1990), Sarney define seu governo como de muito plantio – de exemplos e alterações institucionais – e pouca colheita. Suas sementeiras teriam visado a “abrir espaços para a maioria desprotegida e pobre”, em oposição a um “simples exercício simulado de elites”. As greves (mais de dez mil,

segundo ele) ilustram o novo tempo que se inicia, sem monopólio dos privilegiados e com trabalhadores organizados e livres. Miséria, pobreza e desigualdade são justapostas pela primeira vez, entre outros desafios: “É necessário agora que os valores democráticos que construímos sejam capazes de responder às questões do sofrimento, miséria, pobreza, desigualdade, exploração e violência que se integram em nosso cotidiano”, nota Sarney.

Teriam sido três as diretrizes da política social do governo: a rejeição à recessão pelo seu custo social; o avanço em políticas redistributivas (recuperação salarial, reforma agrária e combate à pobreza no Nordeste rural); e a recuperação de gastos necessários ao alargamento da cidadania. O enfrentamento de disparidades regionais também se basearia na redução das desigualdades sociais. A diplomacia é citada, de passagem, como recurso contra a pobreza: “O Brasil, antigamente de costas para os vizinhos, assume nova postura e dá as mãos para a tarefa fraterna e solidária de vencer o subdesenvolvimento, a fome, a pobreza, a miséria, a quarentena da História.” Não se fala mais numa “dívida social”.

4.2. Governo Collor (1990-1992)

A desigualdade social é contrastada ao sucesso econômico na posse de Collor. Para cumprir a finalidade proclamada para o governo – “libertar o Brasil da vergonha, da miséria e da injustiça” –, o presidente logo lança um plano para conter a inflação que retém depósitos durante 18 meses, congela preços e salários e corta incentivos fiscais. Em 1989, a inflação tivera alta de 1.972% (IPCA) e a desigualdade alcançara seu pico na série histórica: 0,636 (Gini, medido a partir de 1981). Naquele discurso de posse, volta ao léxico presidencial a expressão “dívida social”, destacada como “gigante e vergonhosa”.

Na mensagem ao Congresso em 1991, Collor prescreve o combate “imediato” à fome e à miséria. A contenção da inflação é percebida como meio para “promover uma real distribuição de renda, que permita a todos acesso aos padrões de consumo condizentes com o nível de desenvolvimento”. A questão redistributiva acaba associada à expansão do consumo – meta não explicitada até então nos discursos governamentais. O ajuste da economia, por sua vez, é avaliado como gerador de sacrifícios cuja distribuição desigual deve ser minorada.⁶ O Congresso é chamado para participar de um pacto entre sociedade e governo para “poupar os menos afortunados” nos sacrifícios pela economia.

⁶ A ênfase na necessidade de sacrifícios coletivos soa natural à luz do Plano Collor. Ao atribuir a piora na concentração de renda à inflação e à estagnação econômica, Collor cita números desse quadro: a década registrou ganhos reais de 49% para os 10% mais ricos e perdas de 12% entre os 10% mais pobres.

Um dos objetivos primordiais do governo é o de concentrar esforços na promoção do bem-estar social, afastando-se gradualmente de atividades produtivas em que sua presença já não mais se justifica. Dessa forma, a política social passa a ser vista como instrumento de instauração efetiva dos direitos de cidadania. (Brasil, 1991, p. 35)

A concentração de esforços na promoção social é vista como contrapartida ao afastamento gradual do governo de algumas atividades e a política social é classificada como “instrumento de instauração efetiva dos direitos de cidadania”. A meta declarada é uma oferta crescente de bens e serviços públicos para o pleno usufruto da cidadania. Compatibiliza-se, assim, o enquadramento da política social como defesa da cidadania com a redução da presença estatal em setores produtivos. Eis um novo discurso oficial.⁷

Em 1992, o documento do Executivo assinala que o objetivo maior do governo é “reduzir as desigualdades sociais, assegurando aos brasileiros mais educação, mais saúde, mais segurança, mais dignidade para o cidadão” e cita três meios para tal: a estabilização da economia, a normalização das relações com o sistema financeiro internacional e a retomada do desenvolvimento. Os Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACs) são vistos como demonstração do foco no “resgate de nossa dívida social”. Collor diz que o país sempre soube da demanda por medidas duras “para tirar-nos da crise, para devolver-nos a esperança”. Três obstáculos do Estado são frisados: o dramático quadro social, o cartorialismo que trava o sistema produtivo e o patrimonialismo na gestão pública.

A política social volta a ser atrelada a uma redefinição do papel do Estado, que se propõe “menor, mais ágil e eficiente, voltado principalmente para a área social”. Daí a redução da presença do Estado na economia ser uma das linhas básicas do governo – as outras são a imperiosidade de mudanças, a retomada do crescimento e a mobilização da cidadania. O combate à inflação entra na pauta do resgate da dívida social, e não só da reestruturação competitiva da economia. Para Collor, o esforço do desenvolvimento fica comprometido sem a interrupção do “ciclo da miséria que atinge parte da população”.

4.3. Governo Itamar (1992-1994)

Em outubro de 1992, Itamar Franco contrapõe setores de ostentação ao restante do povo sujeito à fome, desespero, doença e ofensa. Em seu primeiro (e curto) discurso

⁷ No documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”, de 1991, Collor indica duas prioridades para o país: a reestruturação competitiva da economia e o resgate da dívida social. “As políticas sociais e regionais de caráter compensatório não têm sido suficientes para atenuar de maneira significativa o problema [da pobreza]” (Collor, 2008, p. 88). O livro será incluído entre os discursos sob análise na tese.

como presidente, ele não detalha os meios para reduzir as desigualdades nem menciona o desenvolvimento e a inflação, mas critica os defensores do enfraquecimento do Estado. Quatro meses depois, em sua primeira mensagem ao Congresso, Itamar diz que o Estado deve se limitar a intervir por três fins: pela leal competição entre empreendedores, justa remuneração dos trabalhadores e direito dos consumidores. Os deveres fundamentais do Estado seriam os de promover o conhecimento, o bem-estar e a segurança dos cidadãos.

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. (...) Não podemos mais adiar o resgate de uma dívida social contraída pelas elites do passado e agravada pela irresponsabilidade das elites contemporâneas. (Brasil, 1993, p. xiv)

No documento, Itamar retoma a imagem da “dívida social” e a atribui às elites, o que contrasta com seus antecessores, que não identificavam seus responsáveis. A política social é igualada ao combate à pobreza, que visa à redução da histórica desigualdade na distribuição da renda (amortizando-se os “efeitos indesejáveis das políticas de ajuste econômico”), à inserção do país no novo padrão mundial de competitividade e ao diálogo social indispensável para o desenvolvimento e a consolidação dos direitos de cidadania. A política econômica deve priorizar variáveis que “mais contribuam para consolidação da democracia e da cidadania, ou seja, minimizem as situações de desigualdade”.

A crítica às elites volta na última mensagem do governo, em que Itamar Franco fala da incapacidade de grande parte delas de lidar com a rica realidade humana no país. No texto de 1994, dez páginas sob o título “O resgate das dívidas sociais do Estado” relatam compromissos que lançam luz a imagens oficiais da desigualdade: plano de combate à fome e à miséria; reorganização da saúde; retomada dos investimentos na educação; saneamento e modernização da Previdência Social; e moradias populares de baixo custo. Uma diretriz do governo teria sido a “descentralização das responsabilidades do Estado na questão social”, sob a alegação de facilitar a identificação de públicos dos programas sociais e a melhor aplicação dos recursos, reduzidos devido à “crise fiscal”.

As outras diretrizes da política social citadas para o último ano de governo são o aprimoramento dos serviços sociais para grupos mais necessitados e o controle social dos programas pelos beneficiários. Ao prescrever a reorganização fiscal do Estado, Itamar diz que a inflação crônica “impede a sustentação do crescimento, perpetua as desigualdades e mina a confiança nas instituições”. Mais uma vez, um presidente vincula a agenda da redução da desigualdade com o combate à inflação – a qual, como se sabe, seria debelada

com o Plano Real adotado naquele 1994. A diminuição de desigualdades intra e inter-regionais é elencada como diretriz pelo Ministério da Integração Regional, que indica dar maior ênfase a ações no Nordeste e no Norte, “onde os problemas estruturais e sociais são mais agudos”. O “projeto Nordeste” passa a ser o nome de um programa educacional, e não mais de um programa de desenvolvimento econômico e social que se quer amplo.

Numa mensagem ao Congresso no fim do governo, Itamar se contrapõe à tese de que se deve “crescer o bolo” para apenas depois distribuí-lo. Essa ideia teria uma “lógica absurda” que jamais funcionou: “A ausência de uma política efetiva de promoção social tem sido, na verdade, um fator de atraso na obtenção da estabilidade e do crescimento.” A julgar por esse trecho, Itamar sugere ser preciso repartir o bolo para fazê-lo crescer.

4.4. Governos Cardoso (1995-2002)

Ao tomar posse em 1995, Fernando Henrique Cardoso lamenta a falta de uma “justiça social”, cita o obstáculo das desigualdades extremas entre regiões e grupos, e anuncia um governo todo entregue ao desafio de diminuir as desigualdades até erradicá-las. Ele ainda defende um mutirão da sociedade com o governo contra a fome e a miséria “em busca da igualdade”. Quatro anos depois, o presidente reeleito põe como prioridade “radicalizar a democracia” com a promoção mais ampla da oportunidade para todos os brasileiros. Para o país sair do topo da desigualdade social, ele prescreve a estabilidade econômica e a melhoria da qualidade da educação pública. Também atribui à população sentimentos como a impaciência e a insatisfação em relação às desigualdades duradouras.

Nos dois mandatos, Cardoso edita mensagens onde propõe uma articulação dos três níveis de governo e da sociedade civil nas políticas sociais. Em 1995, define-se que a situação social é “marcada pela extrema desigualdade na distribuição da renda nacional e no acesso aos serviços sociais básicos” e se relata que quase 1/3 da população vive na extrema pobreza. A redução dos desequilíbrios sociais se soma à modernização do Estado e da economia na agenda de mudanças na lei desejadas pelo governo. Além da oferta de serviços sociais, as principais dificuldades citadas estão na geração de empregos e na baixa remuneração da grande maioria dos trabalhadores. Três tipos de desigualdades constam no discurso: de renda, educacionais e em indicadores de saúde pelas regiões.

Naquela mensagem, o presidente assegura que todos os ministérios e órgãos vão contribuir para erradicar a fome, a miséria e a pobreza, “objetivo maior do país”. Remete-se ao então recém-criado Programa Comunidade Solidária, “prioridade do conjunto do

governo” que visa a unir governos e ONGs nas áreas de maior concentração da pobreza. O programa assume atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), criado dois anos antes para gerir programas de alimentação e nutrição. Suas outras linhas de atuação pelo combate à fome e à pobreza são os serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.

Ao fim do primeiro ano de gestão, Cardoso aponta três objetivos primordiais do governo no texto de 1996: reformas constitucionais pela reconstrução do Estado; novo padrão de investimentos, com maior participação da área privada nos serviços públicos; e renovação de práticas, concepções e prioridades da ação do governo na área social. Não se problematiza a desigualdade e a “dívida social” (ambas ausentes), mas a “perpetuação da pobreza”. Para combater suas causas, o Comunidade Solidária toma como objetivos: a redução da mortalidade na infância; melhoria das condições de alimentação dos escolares e famílias carentes; melhoria das condições de moradia e saneamento básico; geração de emprego e renda; melhoria das condições de vida no meio rural; apoio ao desenvolvimento do ensino básico; e a defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Referido na mensagem de 1997, o “atraso social” é a imagem usada por Cardoso para exprimir o que antecessores chamavam de “dívida social”. Seu balanço de dois anos de governo é, em suas palavras, “animador em relação às perspectivas de superação do secular atraso social brasileiro”. Se no ano anterior ele dissera que o Brasil havia parado de piorar na área social, ele passa a avaliar que o país começa a melhorar também nela.

O Programa Comunidade Solidária prosseguiu suas atividades, construindo a estratégia governamental de combate à fome e à pobreza, mediante a coordenação das ações do Governo Federal e a formação de parceria com os estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade, observando os princípios de descentralização e solidariedade. (Brasil, 1997, p. 33)

A capilaridade desse carro-chefe do governo na área social aumentara em 1996, passando de 302 para 1.111 municípios atendidos. Não se declara um anseio de reduzir a desigualdade, mas a exclusão social. Menções ao desenvolvimento regional e à reforma agrária tampouco remetem às desigualdades. Ao aludir às propostas para a reforma do Estado, Cardoso busca esclarecer que as reformas não visam 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”. Por essas reformas, ele entende as da administração pública, previdenciária e tributária. São enquadradas, portanto, disparidades entre direitos a serem reduzidas pelo governo.

A ausência da desigualdade nas mensagens anteriores é revertida no último texto do primeiro governo Cardoso. Após citar indicadores de renda atribuídos à estabilização da economia, o presidente conclui que os dados apontam um rumo: “a diminuição da pobreza e da desigualdade a partir do fim do efeito confiscatório da superinflação sobre a renda dos mais pobres”.⁸ Para avançar na distribuição de renda e na erradicação da miséria, vislumbram-se os desafios da geração de mais e melhores postos de trabalho e a melhoria de “programas sociais sob responsabilidade do poder público” (a falta dessa especificação até então sugeria a visão dos programas sociais como monopólio estatal).

Com base no discurso oficial, posso definir o Comunidade Solidária como um programa transversal (articulando ministérios), descentralizador (unindo governos, empresas e entidades civis), direto (transferindo recursos ao público-alvo) e capilarizado (fortalecendo unidades “de ponta”). Com projetos-piloto referidos no texto de 1998 – Alfabetização Solidária, Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Programa de Voluntariado –, esse modelo responde, segundo o presidente que o criou, por um “avanço da verdadeira revolução silenciosa em andamento na gestão dos programas sociais”.

Escrita sob o impacto da crise financeira internacional, a introdução da mensagem de 1999 se resume a uma argumentação de que o Brasil não viveria uma crise como a asiática e a russa. A única remissão à pobreza nesse texto introdutório surge numa visão sobre possíveis efeitos daquela conjuntura: “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”.

Essa mensagem inicial deste mandato expõe uma diretriz grifada no documento: “o objetivo maior da transformação do Estado é torná-lo apto a promover a redução das desigualdades”. O texto se refere a desigualdades sociais e regionais, num contraste claro com a falta de menções à desigualdade em documentos semelhantes no mandato anterior.

Tal visão de um Estado para reduzir desigualdades seria apoiada em quatro linhas de ação: 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 nos documentos anteriores); e gestão voltada a resultados via Brasil em Ação (uma

⁸ Dados do IBGE são citados para ilustrar um diagnóstico de que “os brasileiros, especialmente os mais pobres, estão comendo, vestindo e morando melhor graças à moeda estável.” (p. xxii)

espécie de guarda-chuva que une 16 programas sociais e 26 projetos de infraestrutura). No comentário sobre os serviços de saneamento, o documento anual registra que o déficit desses “guarda sinais das desigualdades sociais e territoriais da sociedade brasileira”. A desigualdade volta a ser um parâmetro para os discursos oficiais sobre políticas públicas.

Na introdução do texto de 2000, Cardoso recusa as críticas de que o governo não oferece um projeto nacional de desenvolvimento. Rebate-as aludindo ao Avança Brasil, o plano plurianual de investimentos (2000-2003) que incorporou o Brasil em Ação e foi levado ao Congresso com 365 programas prioritários incluindo infraestrutura, produção, desenvolvimento social e informação. O plano partiu de quatro diretrizes (sendo uma o combate à pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social), às quais o Congresso somou duas que lançam luz a imagens da desigualdade: redução das desigualdades inter-regionais e promoção dos direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação. Renomeado como Comunidade Ativa, o Comunidade Solidária é citado só pontualmente.

Medidas como a reforma no sistema previdenciário são relacionadas por Cardoso àquele que é, mais uma vez, apontado como o objetivo maior do governo: a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Mais do que antes, a desigualdade figura em alusões a ações setoriais, como em programas na educação, trabalho, desenvolvimento regional, meio ambiente e política externa. O Estado, “agente de desenvolvimento econômico e social”, tem sua atuação na questão distributiva valorizada no discurso oficial. “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”, afirma Cardoso.

Ainda que de passagem, a imagem da “dívida social” é reabilitada na mensagem de 2001 numa referência subscrita por Cardoso de que o prêmio Unesco 2000 concedido ao Fundo do Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) “é o reconhecimento internacional de uma iniciativa que está resgatando o aspecto mais grave da dívida social do País, que é o déficit educacional”. Sobre esse Fundo, o presidente ainda alega ser um meio importante de combate às desigualdades regionais – para lidar com elas, criara-se ainda o Projeto Alvorada, para áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano.⁹ O desafio de reduzir as desigualdades regionais é observado em vários trechos do texto.

Ainda na introdução, Cardoso destaca quatro pontos da “agenda da solidariedade” e o primeiro é a criação do Fundo de Combate à Pobreza, então sob exame do Congresso.

⁹ A julgar pelo documento de 2011, o Comunidade Solidária passa a se resumir a seu conselho, engajado no Universidade Solidária. Seu sucessor Comunidade Ativa tem escopo menor de ações e municípios.

As outras pautas dessa agenda são os cinturões de pobreza nas periferias das metrópoles, a focalização do gasto social e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contando já com o Fundo de Combate à Pobreza, a mensagem cita seu orçamento e a destinação de recursos dele para o então recém-lançado Projeto Alvorada, nova prioridade do governo.

A última mensagem de Cardoso é, naturalmente, uma leitura sobre seus oito anos de governo. Nesse balanço, ele avalia que as reformas desde o real “garantiram ganhos duradouros aos trabalhadores e aos mais pobres” e cita que a proporção de pobres caiu de 43% em 1994 para 32% em 2000 – uma variação atribuída à estabilidade do real e ao aumento do salário mínimo, refletidos nos benefícios da previdência e assistência social.

Cardoso menciona que 12 programas de transferência direta de renda avançam na focalização do gasto social em prol “dos mais vulneráveis entre os pobres”, que perfazem mais de 31 milhões de beneficiários. Remete-se às desigualdades na avaliação da política educacional: “A distribuição mais equilibrada de oportunidades educacionais ataca um ponto nevrálgico da engrenagem de reprodução da miséria e da desigualdade”. Tal ideia deriva de gráficos que ilustram o menor déficit escolar por faixa de renda, raça e região. Mais adiante se fala na contribuição para a redução de “desigualdades socioculturais”.

No restante do documento, quase não há referências à desigualdade, ao contrário da “inclusão social”, repetida 15 vezes, e das dezenas de menções a “pobres” ou mesmo “mais pobres” (invariavelmente em alusões ao público das ações). A equidade é, todavia, alvo de uma busca incessante, como atesta um subtítulo do capítulo sobre inclusão social.

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. (Brasil, 2002, p. 45)

No retrospecto do governo, o controle da inflação é considerado “em si mesmo uma política social com vastas consequências”, afinal a inclusão social “foi e continua sendo” o objetivo último da política econômica. É interessante notar como a presença da desigualdade no discurso variou nos governos Cardoso: de inexistente nos primeiros anos, o termo teve seu uso multiplicado no fim da década de 1990 e ficou raro na década seguinte. Assim como a forma como Cardoso se referiu à desigualdade, as políticas sociais – e conseqüentemente seus nomes – mudaram nos dois mandatos, como se vê no

programa Comunidade Solidária e seu sucessor Comunidade Ativa, com menor escala. Só o estudo de uma gama maior de discursos permitirá abordar melhor essas mudanças.

4.5. Governos Lula (2003-2010)

Nas duas posses de Lula, a questão social foi centrada no trio fome-desemprego-desigualdade, a ser combatido com uma “cruzada pela retomada do crescimento”. Em 2003, ele frisou as crueldades e discriminações históricas contra indígenas e negros, não citados pelos antecessores. Caberia à nação fazer justiça à luta pela sobrevivência entre seus filhos e, no plano global, afirmar a sua presença soberana e criativa no mundo. Em 2007, defendeu-se da crítica de ter uma política social compensatória e a definiu como “criadora de direitos”. Para garantir a diminuição de desigualdades entre as pessoas, indicou a educação como alavanca básica. Já contra as desigualdades regionais, a saída seriam os grandes programas de desenvolvimento, especialmente os de infraestrutura.

Em sua primeira mensagem, Lula cita o binômio ricos-pobres na introdução, onde nota que “poucas vezes na história encontramos tanta esperança, harmonia e disposição da população, de ricos e de pobres, para ajudar a resolver problemas seculares”. Pouco adiante, afirma ter os objetivos de enfrentar os problemas sociais e retomar o crescimento com distribuição de renda. No capítulo sobre a economia, diz-se buscar uma distribuição mais equânime dos benefícios do crescimento e que a proposta da reforma tributária é um estímulo à produtividade e competitividade externa, à melhora na distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Também ali se comenta que a centralidade do gasto social se reflete na prioridade conferida aos programas Fome Zero e Primeiro Emprego.

O combate às desigualdades econômicas e sociais é definido como uma condição para garantir o *status* de cidadão. Tal noção vem a ser vinculada a uma “nova concepção de planejamento”. Na descrição dos planos para a assistência e promoção social, o alvo do combate são a pobreza e a miséria, a se enfrentar aliando crescimento econômico com redução no grau de desigualdade. No diagnóstico de início de governo, não se aponta um relevante problema orçamentário (R\$ 200 milhões/ano são gastos em programas sociais, incluindo previdência), mas de “frágil efetividade na implementação da política social”. A seção sobre integração regional aborda desigualdades inter- e intra-regionais, enquanto a igualdade racial e as políticas para a mulher são focos de novas secretarias especiais.

Na introdução do texto de 2004, Lula diz que o grande desafio do Brasil e muitos outros países em desenvolvimento é fazer da inclusão social um fator determinante do

desenvolvimento (depois, ao tratar das condições para o desenvolvimento, julga que uma é a redução das desigualdades sociais; a outra, o crescimento sustentado da economia). Ao relatar o início de vários programas sociais e destacar o Fome Zero, ele comenta que “contaram de imediato com intensa e solidária mobilização de amplos setores sociais”.

A menção seguinte às desigualdades diz respeito à redução daquelas existentes entre aposentados do serviço público e do INSS, obtida com mudanças na Previdência. Outras formas de desigualdade aparecem ao longo da mensagem: regionais (preocupação reiterada 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 seção sobre políticas afirmativas).

Na primeira alusão a políticas sociais na mensagem de 2005, Lula relata que o “programa Bolsa Família – a principal das grandes ações do Fome Zero – já assegura uma renda mínima a 60% das famílias brasileiras que vivem abaixo da linha de pobreza”. (Tal hierarquia entre os dois programas hoje soa datada.) O presidente segue enaltecendo o “maior programa de transferência de renda da América Latina” (mais de 6,5 milhões de lares e mais de 20 milhões de beneficiários) e destacando o aperfeiçoamento em curso do cadastramento das famílias. Lula agradece aos legisladores pelo trâmite ágil do projeto de lei do Universidade para Todos (ProUni), uma iniciativa “de caráter eminentemente social”. Porquanto o desenvolvimento buscado seja “sustentável”, a inclusão social é frisada no discurso como “necessária”. Daí a regulamentação das reformas previdenciária e tributária ser caracterizada pela “compatibilização das abordagens social e econômica”.

A redução das desigualdades em saúde e desigualdades regionais são diretrizes do governo referidas na introdução e outros trechos. Como em governos anteriores, a agenda do crescimento econômico converge com a questão distributiva e essa relação é frisada:

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

A pauta do desenvolvimento sustentável se apoia, segundo o discurso oficial, em ações que visam a: ampliar o acesso ao crédito e ao sistema financeiro; regulamentar as reformas estruturais (como tributária e previdenciária); e o novo arcabouço institucional

para o desenvolvimento (vide as parcerias público-privadas, ou PPP). “A busca de uma melhor distribuição de renda permeia o conjunto das ações do Governo, ultrapassando os limites das políticas sociais propriamente ditas” (Brasil, 2005, p. 14). Essa ênfase na ação governamental pela redistribuição de renda é mais reiterada do que em outras mensagens.

O documento concluído em 2006 – último ano daquele mandato – abre com uma imagem do país que explicita a aversão à desigualdade e retoma a articulação entre política social e econômica referida em anos anteriores: “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”. Ainda no início do texto, Lula enaltece a ampla negociação entre o governo e centrais sindicais, “pela primeira vez em décadas”, para definir o novo salário mínimo, submetido ao Congresso como projeto de lei. Nesse balanço, as desigualdades regionais são reduzidas também pela expansão do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Bolsa Família, que “visa o combate imediato à extrema pobreza”, alcança 8,7 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza (77% desse universo). Pela primeira vez nesse governo, não há menções ao Fome Zero.

Muito presente em discursos governamentais, o autoelogio sobressai 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”. É mencionado ainda que tais políticas têm impactos “extremamente positivos” na redução das desigualdades sociais. Já o ProUni é destacado como avanço na educação por ampliar, a um custo baixo, a oferta de vagas no ensino superior para a população de baixa renda. Indicadores são transcritos para atestar uma aceleração na queda da taxa de pobreza no início do governo. A agricultura familiar e o Plano Nacional de Turismo são citados como ações contrárias às desigualdades regionais e o programa Brasil Quilombola se une às ações afirmativas contra a desigualdade racial.

Em 2007, o reeleito presidente Lula divide com o Congresso a responsabilidade de vocalizar uma sociedade que, a cada geração, “lutou para superar as desigualdades resultantes dessa caminhada” (ele não especifica responsáveis, como fizera Itamar com as elites). Entre indicadores econômicos e sociais, ele se vangloria de o país ser o menos desigual das últimas décadas e sustenta que “a força do entendimento mobiliza o recurso necessário à geração da riqueza que produz igualdade. E da justiça que universaliza

direitos”. Até então, a tônica no discurso era a redução da desigualdade, e não a busca da igualdade.¹⁰ Prescreve-se ainda a “distribuição ética da riqueza”, uma imagem inédita.

Dados oficiais indicam que a queda da pobreza se deve à redução da desigualdade (68%) e ao crescimento da renda (32%) entre 2003 e 2004, enquanto no ano seguinte houve uma inversão: 75% via crescimento de renda e 25% pela redução da desigualdade. Os programas de transferência de renda – Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família – teriam respondido por 28% da redução do índice de Gini de 1995 a 2004. Outra mudança em vista se daria numa nova relação federativa, “que dê sustentabilidade à abertura de um novo ciclo de desenvolvimento, socialmente justo e inclusivo, capaz de enfrentar a agenda histórica e estrutural das desigualdades sociais e regionais do País”. Como exemplos dessa agenda, são citadas alterações em tributos e na merenda escolar.

Na mensagem de 2008, Lula volta a defender o binômio crescimento sustentável-inclusão social. Ele comenta que “milhões de famílias foram incluídas no mercado de consumo”, apontando esse diagnóstico como sinal da “vigorosa mobilidade social” e uma das bases para a retomada do crescimento econômico – sendo esse impulsionado por um guarda-chuva de projetos chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Lula cita a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como um investimento na participação social, e não na inclusão. Ao fim da introdução, o presidente reabilita uma imagem que parecia esquecida: “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”. Há 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. (Brasil, 2008, p. 17)

A dívida social é lembrada como “ainda enorme” embora os programas sociais tenham alterado condições de vida e elevado os ganhos do crescimento para os mais pobres – via transferência de renda, políticas de assistência social, ações de segurança alimentar e geração de oportunidades para inclusão (como em projetos locais com apoio

¹⁰ Tal visão parece nítida com a criação do Observatório da Equidade, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para unir 75 entidades, entre órgãos públicos, ONGs e organismos internacionais.

federal). Ecoando a autodefesa de Lula no segundo discurso de posse – de que sua política social não seria compensatória (com a conotação de “assistencialista”) –, o texto defende 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 é 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.

No texto de 2009, escrito sob o signo de uma crise financeira com efeitos globais, Lula afirma que se reencontrou a trilha do “verdadeiro desenvolvimento”, que a inflação está sob controle e a economia cresceu mais do que nos últimos 30 anos e “com inclusão social”. A expansão do mercado interno – maior aposta para se superar a crise externa – é vinculada às políticas de combate à pobreza e geração de renda, como o Bolsa Família, a recuperação do valor do salário mínimo e o maior crédito para a agricultura familiar. É perceptível a diferença no discurso oficial, ao articular inclusão social e mercado interno. Destacado entre os programas sociais, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um dos pilares do plano plurianual 2008-2011 – os outros são o PAC e a Agenda Social.

Esse governo Lula entende por Agenda Social a articulação de políticas públicas e acompanhamento de programas interministeriais para incrementar a renda familiar dos trabalhadores e a redução das desigualdades. É relatada a imagem de um país convertido em “referência mundial no campo das políticas sociais” e a superação de um dos oito objetivos do milênio firmados com a Organização das Nações Unidas (ONU) até 2015: a redução à metade da população em extrema pobreza (4,2% em 2005 ante 8,8% em 1990). Outros indicadores mencionados corroboram a “prioridade conferida aos mais pobres”. “Em resumo, 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”. Começa aí a meta de um “país de classe média” como ficará evidente no discurso de posse de Dilma Rousseff.

A última mensagem de Lula indica três frentes para o desenvolvimento – o PAC, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e o petróleo do pré-sal – e ressalta 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, são responsabilizadas pela saída de 20 milhões de brasileiros da pobreza entre 2002 e 2008. Segundo Lula, “os benefícios do desenvolvimento estão sendo distribuídos por todos os

setores da sociedade”, o que ilustra sua ênfase no discurso sobre a questão distributiva. A redução da pobreza e da desigualdade de renda é tida como “grande feito nesse período”, enquanto ganha relevo o acesso a serviços habitacionais, à informação e à educação.

O capítulo “Desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades” – textos anteriores aludiam a tal tipo de desenvolvimento “com inclusão social” – cita o combate a desigualdades inter e intrarregionais via programas de desenvolvimento regional para a dinamização de “regiões deprimidas economicamente”. Em “Cidadania e inclusão social”, se diagnostica uma mudança de paradigmas nas políticas públicas em virtude de uma “concepção de desenvolvimento mais distributiva e sustentável” e uma ruptura com a “falsa dicotomia entre o social e o econômico”. Nesse texto, que é também um balanço de oito anos, a associação entre inclusão social e mercado interno – trunfo contra a crise financeira internacional – é retomada e se destaca que o aperfeiçoamento na metodologia de focalização do Bolsa Família impacta na redução da pobreza e da desigualdade.

4.6. Governo Dilma (2011-2014)

Em sua posse na presidência, Dilma Rousseff usa a imagem da “histórica dívida social”, mas se diferencia por exprimir o anseio por “um país de classe média sólida e empreendedora”. A universalização e qualificação dos serviços essenciais são destacadas para a plena inclusão social, sendo prioritárias para o governo a erradicação da miséria (“forma mais trágica de atraso”) e a luta pela qualidade da educação, saúde e segurança.

Ao começar sua primeira mensagem presidencial, Dilma enaltece a democracia por ter aberto “um horizonte mais promissor de justiça social, redução das desigualdades sob todas as suas formas e consolidação de nosso desenvolvimento econômico e social”. Pouco adiante, prega a união de instituições públicas e sociedade pelo aprofundamento da democracia a partir da erradicação da pobreza extrema, “nossa missão mais básica”. Para ela, superar a pobreza extrema e criar oportunidades para todos seriam resultados de uma política macroeconômica geradora de um longo ciclo de crescimento sustentado.

O texto se refere a um “novo modelo de desenvolvimento”, baseado na produção e consumo de massa (dado o “vigoroso mercado interno”) e com políticas de distribuição de renda como “componentes fundamentais”. “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”. É explicitado de vez um protagonismo estatal na questão distributiva; e a redução em curso

da desigualdade nos rendimentos do trabalho é atribuída à valorização do salário mínimo conjugado com outras políticas. Os “menos favorecidos” – e não os “mais pobres” – são tidos como beneficiários “em especial” da busca por maior qualidade de vida para todos.

A imagem do “novo modelo de desenvolvimento” é retomada no texto de 2012, onde Dilma define tal modelo como centrado no fortalecimento do mercado interno, geração de emprego, distribuição de renda e investimentos. Há a pretensão de “garantir a transformação do Brasil em um país de classe média”. Daí o tom positivo conferido ao registro de que mais da metade da população já pertence a estratos médios de renda. Segundo Dilma, o motor do crescimento ainda será o fortalecimento do mercado interno e o combate à pobreza, sendo a pobreza extrema alvo do plano Brasil Sem Miséria – guarda-chuva de políticas que vem suceder a Agenda Social do segundo governo Lula.

A imagem de um país exemplar, com várias conquistas simultâneas, é explicitada numa conclusão de capítulo: o Brasil é “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”. A valorização do salário mínimo volta a ser citada como mecanismo de redução da desigualdade, tal como de dinamização do mercado interno e geração de postos de trabalho. Já a desigualdade de condições para mulheres, negros e pessoas com deficiência no trabalho demandariam ações de “fomento à democratização das relações de trabalho”, como mediação de conflitos.¹¹ Para fazer frente às desigualdades regionais, citam-se políticas como o Plano Nacional de Turismo, concessões florestais, interiorização do ensino superior e programa Governo Eletrônico.

Na apresentação da mensagem de 2013, Dilma menciona a política de valorização do salário mínimo por sua previsibilidade para as contas públicas, e não pelo impacto social. Ela cita a saída de 19,5 milhões de brasileiros da extrema pobreza em virtude de aprimoramentos no Bolsa Família e do lançamento do Brasil Carinhoso (ampliação do escopo da transferência de renda). “A política externa do Brasil espelha suas políticas internas de inclusão”, diz Dilma, indicando uma fonte de legitimação da política externa só esboçada em outros documentos. Em suas palavras, o Brasil vem 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”. Nota-se uma valorização contundente do intervencionismo estatal na distribuição de renda:

¹¹ Já as desigualdades de gênero no campo, referidas oportunamente, seriam alvo de ações afirmativas “que se propõem a reparar a profunda assimetria entre as condições de vida de homens e mulheres” (p. 95).

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. (Brasil, 2013, p. 32)¹²

No balanço sobre a queda da desigualdade, registra-se o menor índice Gini desde 1960 (0,522). Além da redução nas desigualdades de renda, é ressaltada a de 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”. Daí a expectativa na incorporação de 15 milhões de pessoas à classe C até 2014 (com base em projeções do Ipea). Não se fala em “país de classe média” aqui, mas continua a alusão ao “mercado doméstico” ou “interno”.

Ao apresentar a mensagem de 2014, Dilma equipara a redução das desigualdades a outros anseios atuais (e mais recorrentes em governos anteriores): “mesmo num cenário internacional de grandes incertezas e desafios, o nosso País mantém a estabilidade, crescimento, emprego, renda e redução das desigualdades”. A presidente volta a enfatizar a busca por maior mobilidade social apelando à imagem corrente da “nova classe média”: “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”. Aos dez anos, o Bolsa Família é tido como o maior programa de transferência de renda do mundo e “grande referência internacional”, tendo retirado 36 milhões de pessoas da pobreza extrema (para a sua erradicação, o governo estima que falta localizar e cadastrar cerca de 500 mil famílias).¹³

É retomada a percepção de três dimensões para o desenvolvimento econômico: a redução da pobreza, queda da desigualdade social e robustez do mercado de trabalho (v. *nota 17*). O documento expõe ainda um conjunto de indicadores do Brasil sem Miséria, com dados como o total de matrículas em cursos profissionalizantes e de beneficiários do programa Bolsa Verde (destinado a famílias de assentamentos da reforma agrária). O restante do documento não traz novidades quanto às imagens oficiais da desigualdade.

¹² Tal parágrafo volta a fazer parte da mensagem do ano seguinte, com mínimas alterações em sua redação.

¹³ Sem indicar uma citação, Dilma transcreve frases subscritas por Lula na introdução do texto de 2007: “Quando a sociedade adquire consciência dos seus interesses, a força do entendimento mobiliza o recurso necessário à geração da riqueza que produz igualdade. E da justiça que universaliza direitos” (p. 15).

Considerações finais

A partir da revisão de estudos e dos discursos governamentais que sintetizei aqui, despontam mais questões do que respostas, mais hipóteses do que conclusões. Por isso, prefiro finalizar este trabalho sem um inventário de respostas e conclusões – elas seriam insuficientes e inacabadas – nem um rol de questões ou hipóteses – seriam tão numerosas quanto sujeitas a reconsiderações à luz dos próximos avanços na pesquisa empírica. Julgo mais apropriado que o enfoque aqui se dirija a continuidades e mudanças nos discursos governamentais que não frisei na seção anterior. É mais um acréscimo do que um final.

Quatro questões parecem centrais para as imagens da desigualdade disseminadas pelos governos brasileiros mais recentes: contenção da inflação; geração de empregos; efetivação de direitos; e transferência de renda. Desde Sarney, a contenção da inflação tem sido associada à ação governamental pela redução das desigualdades. Mesmo após o fim da hiperinflação, em 1994, os presidentes vêm articulando – ainda que com menor constância – a estabilidade econômica com o combate à pobreza e/ou às desigualdades. Nesse período, foi se tornando mais frequente uma contraposição entre a desigualdade e o desenvolvimento (ou crescimento), que é o discurso oficial mais atual. Naturalizou-se, assim, a imagem de que um país com maior desenvolvimento é aquele menos desigual.

Nessas décadas, também foi recorrente a associação da queda da desigualdade com a criação de empregos. Nos discursos analisados, os governos Sarney, Cardoso, Lula e Dilma explicitam a visão de que gerar oportunidades de trabalho é um meio de reduzir desigualdades, sejam sociais ou econômicas, regionais ou não. Nos últimos dez anos, a ênfase passa a ser menos no fortalecimento do mercado de trabalho do que na expansão do mercado de consumo. Por mais que esses mercados se sobreponham, vale registrar essa diferenciação na perspectiva que, a julgar pelo discurso governamental, remonta à visão do consumo interno como trunfo nacional contra a crise financeira global de 2008.

A percepção da política social como meio de efetivar um direito dos brasileiros perpassa – ora mais, ora menos – as falas dos governos federais nesses 30 anos. Exemplo disso é a visão da universalização de certos serviços sociais como “direito inalienável de todos” (gov. Sarney, 1986) ou de que consolidar a democracia e a cidadania é minimizar as situações de desigualdade (gov. Itamar, 1993). Até mesmo a metáfora da “dívida social”, persistente no imaginário oficial, pode indicar como a pobreza e a desigualdade são enquadradas como um débito do Estado em relação a uma parcela da sociedade.

A articulação da redução da desigualdade com a transferência de renda, por sua vez, se concentra nos discursos dos governos Lula (com a alusão à “distribuição ética da riqueza”) e Dilma. A primeira mensagem presidencial dela reafirma 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”. A transferência de renda deixa de ter uma visibilidade restrita na agenda federal, como no fim dos anos 90, para se tornar um paradigma de política social mais visível no discurso.

Quando se revisam os discursos de posse e mensagens ao Congresso, com foco nos enquadramentos da desigualdade, o panorama visado é heterogêneo, naturalmente. São tantos os aspectos que geram distinções que, a guisa de ilustração, cito as visões de mundo individuais e conjunturas nacionais e internacionais. Como se viu neste texto, as prioridades declaradas como o combate à inflação e a qualificação da educação pública despontam em contextos distintos, e nem sempre associados à redução das desigualdades.

Num país com indicadores elevados de desigualdade, é desejável que se analisem cifras e percentuais em relatórios de políticas sociais e outros documentos para identificar meios e ajustar metas a fim de mitigar desequilíbrios longevos entre grupos e indivíduos. Tão necessário quanto estudar números dessas desigualdades ou das ações para reduzi-las é, a meu ver, dedicar atenção sobre as percepções que orientam essas ações. Afinal, se ater a números pode ser tão enganoso ou incompleto quanto se fiar só em palavras, mas refletir sobre os discursos pode ser igualmente fértil para rever ou consolidar práticas.

Agradecimentos

Ao escrever este texto, acolhi sugestões recebidas no exame de qualificação do PPGSA/UFRJ (03/12/2013), por isso registro minha gratidão às professoras Elisa Pereira Reis (orientadora), Graziella Moraes Silva e Maria Ligia Barbosa pelos proveitosos conselhos.

Referências bibliográficas

ASEN, Robert. *Visions of Poverty: Welfare Policy and Political Imagination*. East Lansing: Michigan State University Press, 2002.

BRASIL. *Pronunciamento do presidente José Sarney em 17/03/1985*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1985.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 48ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1989.

BRASIL. *Discurso de posse do presidente Fernando Collor em 15/03/1990*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1990.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1991.

BRASIL. *Discurso de Itamar Franco no exercício do cargo de presidente em posse ministerial em 05/10/1992*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1992.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. *Discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso em 01/01/1995*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1995.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. *Discurso de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso em 01/01/1999*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1999.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. *Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 01/01/2003*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2003.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. *Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 01/01/2007*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 2007.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2008: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2008.

BRASIL. *Discurso de posse da presidente Dilma Rousseff em 01/01/2011*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 2011.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2013: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2013.

CHARADEAU, Patrick. *Discurso político*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2011.

COLLOR, Fernando. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília: Senado Federal, 2008.

FERREE, Myra Marx et al. *Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

ISSP. Survey sobre desigualdade social. *International Social Survey Programme – ISSP*, 1999. Disponível em <http://zacadat.gesis.org/webview/index.jsp>

MENDONÇA, Ricardo F.; SIMÕES, Paula G. “Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 27, n. 79, junho/2012. p. 187-235.

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

REIS, Elisa 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, fevereiro/2000. p. 143-152.

ROSE, Max; BAUMGARTNER, Frank 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.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCALON, Celi (org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/UCAM, 2004.

SMALL, Mario Luis; HARDING; David J.; LAMONT, Michèle. “Reavaliando cultura e pobreza”. *Sociologia & Antropologia*. v. 1, n.2. 2011. p. 91-118.