

O COMBATE ÀS DESIGUALDADES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DISCURSO OFICIAL EM TRÊS PPAs SELECIONADOS

Maurício Mota Saboya Pinheiro¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva mapear as principais concepções e diretrizes de combate às desigualdades, expressas em três Planos Plurianuais (PPAs) (Brasil, 1991; 1996; 2015, respectivamente). O trabalho visa a uma elucidação dos significados que os PPAs atribuem a expressões como “desigualdade”, “equidade”, “igualdade” e correlatas.

Tal análise é oportuna, pois há carência de estudos que examinem, de um ponto de vista conceitual e histórico, a questão das desigualdades naqueles documentos, que são tomados como amostras do discurso oficial brasileiro. O estudo procura dar uma contribuição original a esse tema, inspirando novos trabalhos e abrindo caminho para a recepção de contribuições teóricas de maior fôlego, que possam precisar, aprofundar e complementar as atuais diretrizes de políticas de combate às desigualdades no Brasil.

Não obstante a carência de trabalhos sobre o assunto, alguns estudos abordam o tema da desigualdade nos PPAs em uma ou outra área de política pública. Citam-se, entre outros, Cargnin (2007) (desigualdades regionais), Machado, Baptista e Lima (2010) (saúde) e Garcia e Hillesheim (2017) (educação). Além disso, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) o tema da desigualdade é tratado, sob vários aspectos, em diversos outros artigos. Veja, por exemplo, os textos *Desigualdades e instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa*, de Pedro Cavalcante, em que o tema é discutido sob um prisma teórico neoinstitucionalista, e *Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana*, de Paulo de Tarso Frazão S. Linhares e Roberto Pires Messenberg, que se preocupa *inter alia* com a “equidade na alocação da infraestrutura sobre o território nacional”, chamando a atenção para um aspecto importante da desigualdade territorial no Brasil.

2 ANÁLISE DE TRÊS PLANOS PLURIANUNAIS

Os PPAs constituem uma boa amostra do discurso oficial em um nível estratégico de política, além de permitirem uma leitura diacrônica da intencionalidade das políticas estatais em determinado tema.² Apesar de os planos abrangerem um período de apenas quatro anos, sua visão estratégica ultrapassa o período de vigência, porquanto se baseia em diretrizes de longo prazo e valores que orientam metas e programas específicos.

1. Doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. O uso dos PPAs como fontes básicas de informação sobre a intencionalidade das políticas públicas, em um nível estratégico de análise, ocorre também em outros trabalhos deste número do Bapi. Vide, por exemplo, o artigo *Heterogeneidade estrutural e restrição externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente*, de Claudio Roberto Amtrano. Segundo Lessa, Couto e Farias (2009, p. 90), foi a partir de 1996 que “os Planos Plurianuais passam não só a se constituir no principal elemento organizador da ação governamental, mas também a apresentar os grandes objetivos e delineamentos estratégicos a serem desenvolvidos para cada período de quatro anos”.

Os PPAs considerados neste ensaio (1991-1995, 1996-1999 e 2016-2019) foram escolhidos por representarem momentos distintos da política brasileira recente, sendo cada plano elaborado de acordo com um distinto projeto de governo – Collor, Fernando Henrique e Lula-Dilma, respectivamente. Ademais, o contraste entre as visões estratégicas dos sucessivos governos é muito útil para o entendimento da evolução das respectivas concepções acerca da desigualdade como problema de política pública no Brasil.

Em todos os PPAs produzidos a partir de 2004, sob governos do Partido dos Trabalhadores (PT), há o mesmo tipo de conexão entre as políticas sociais e as estratégias macroeconômicas de promoção do desenvolvimento sustentado, ou seja, ambas são orientadas para a promoção da inclusão social e dos direitos de cidadania, por meio da intensificação da participação social. Por isso, não se analisam em separado cada um dos PPAs produzidos a partir de 2004, conquanto este pudesse ser um exercício interessante para uma futura pesquisa. Em vez disso, escolhe-se o PPA atual como uma espécie de “representante” desse bloco, podendo aquele ser considerado o mais aperfeiçoado de sua “família”, pelo menos no que concerne à estrutura e aos conceitos fundamentais, pertinentes ao combate às desigualdades. Dito de outro modo, neste artigo defende-se a tese de que o PPA 2016-2019 consolida um *aprendizado conceitual e institucional*, haurido na experiência dos seus congêneres anteriores.

O método de análise utilizado neste estudo parte de um contato direto com os textos dos PPAs, especificamente em suas mensagens presidenciais, diretrizes gerais, orientações estratégicas e macro-objetivos. Uma leitura atenta e contextualizada dessas peças revela, intuitivamente, os significados veiculados pelo *uso* de expressões como “desigualdade”, “equidade” e quejandas. Na aplicação deste método, deve-se ter atenção aos diversos modos como as expressões linguísticas são usadas em dada amostra de discurso, a fim de que seus significados sejam desvelados.³ Em seguida, esses significados são explicitados e sintetizados em conceitos, para que possam ser comparados entre si de forma diacrônica. A análise se completa com inferências naturais sobre a estrutura e a dinâmica dos conceitos envolvidos.

3 PPA 1991-1995

As diretrizes estratégicas de combate às desigualdades têm, neste primeiro PPA, um pressuposto fundamental: uma reforma do Estado, baseada na desestatização, na desregulamentação, na reforma administrativa “gerencialista”, entre outros elementos semelhantes. Somente reconfigurando o Estado, em termos de seu tamanho e de suas funções, e dotando-o de meios que lhe conferissem mais eficiência e eficácia na produção dos serviços públicos, é que seria recuperada a capacidade de investimento público na infraestrutura econômico-social, garantindo, assim, as condições para o sucesso das políticas de combate às desigualdades. Portanto, no PPA 1991-1995, a importância atribuída a essas políticas, e, particularmente, à política social, depende do contexto da reforma do Estado nos moldes acima descritos. Dada essa condição fundamental, o documento afirma que *o Estado brasileiro deve ter uma presença ativa na área social e na garantia dos direitos básicos de cidadania* (Brasil, 1991, p. 27).

A política social é apontada como um instrumento para garantir a fruição dos “direitos de cidadania”, os quais são efetivamente exercidos quando o Estado amplia a oferta de certos bens e serviços à população. Educação, saúde, habitação, saneamento e seguridade social são amiúde citados nesse PPA como exemplos de tais serviços. Entretanto, aponta-se a criação de

3. Adota-se aqui uma visão baseada em Wittgenstein (1979) acerca do significado das expressões linguísticas. Nessa visão, o correto entendimento de um *jogo de linguagem* depende do correto entendimento acerca daquilo que *fazem* os participantes desse jogo. Assim, o sentido, o significado de uma palavra ou a expressão linguística se mostra, pragmaticamente, nos usos dela feitos pelos usuários da linguagem.

condições para que os indivíduos possam “desenvolver seu potencial produtivo, garantindo, dessa forma, emprego e remuneração condignos” (Brasil, 1991, p. 29) como o grande objetivo da política social. Isso dá a entender que os bens e serviços providos via políticas sociais têm valor menos *per se*, e mais como instrumentos para o desenvolvimento do potencial econômico dos indivíduos. Nesse sentido amplo, *a retomada do crescimento econômico é vista como o principal instrumento da política social*.

Um tópico fundamental das diretrizes de combate às desigualdades diz respeito ao regional. Disparidades regionais são desigualdades complexas, que combinam disparidades de renda e sociais de várias ordens, e que impõem restrições ao bem-estar da população no país como um todo. Isso justifica a ação pública no sentido de mitigar tais disparidades. A despeito da dita complexidade, o PPA 1991-1995, ao enunciar os objetivos básicos de sua política de desenvolvimento regional (Brasil, 1991, p. 34-35), não toma como referencial de análise senão a escala tradicional das macrorregiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

4 PPA 1996-1999

Uma premissa básica do PPA 1996-1999 é que o desenvolvimento sustentado – que pressupõe a justiça social – é consequência da *estabilidade de preços* (Brasil, 1996, seção *Diretrizes da ação governamental*); daí a necessidade de se consolidar a estabilidade como pré-condição para se atingir patamares superiores de equidade social. Dada essa condição fundamental, entre os objetivos gerais da ação do governo, listados nesse PPA, está a *redução dos desequilíbrios espaciais e sociais* no Brasil. Isso requer várias diretrizes específicas de ação, que combinam intervenções econômicas (criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho; redução dos custos de produtos de primeira necessidade; aproveitamento das potencialidades regionais etc.), com medidas tendentes a atuar diretamente sobre os indicadores sociais (redução da mortalidade infantil; ampliação do acesso da população aos serviços básicos de saúde etc.).

Redução dos desequilíbrios espaciais, desconcentração geográfica da produção industrial e alocação de recursos prioritariamente em favor das regiões mais carentes do país são exemplos de diretrizes da ação estatal de combate às desigualdades espaciais no âmbito do PPA 1996-1999. A expressão “desigualdades regionais” dá lugar a “desigualdades espaciais”, sugerindo um avanço conceitual em relação ao PPA 1991-1995: a escala “espacial” combina diferentes dimensões geográficas, funcionais, econômicas, superando, assim, o nível de análise meramente “regional”, baseado na divisão do território brasileiro nas cinco macrorregiões tradicionais.

No desenvolvimento social, as diretrizes da ação pública voltam-se para a redução dos desequilíbrios sociais, sem perder de vista os princípios da eficiência, da eficácia e da equidade na atuação do Estado em várias áreas (saúde, educação, previdência, saneamento etc.). Nestas, as metas contemplam ora resultados finais (redução da mortalidade infantil, por exemplo), ora processos (fortalecimento das parcerias entre os setores público e privado para a ampliação e a modernização do setor de saneamento etc.). Além disso, no PPA 1996-1999, talvez pela primeira vez, dá-se ênfase a alguns “públicos-alvo” vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência física etc.), sendo-lhes destinadas políticas públicas específicas.

5 PPA 2016-2019

O atual PPA procura refletir um projeto de desenvolvimento para o Brasil que contempla crescimento econômico, equilíbrio distributivo de renda e inclusão social, a qual é entendida *grosso modo* como o

melhoramento do *bem-estar real das pessoas*, especialmente as oriundas de grupos sociais historicamente excluídos. Resumidamente, os pilares do referido projeto – formulado no programa de governo de Lula em 2002 (Palocci Filho, 2002) – são os seguintes: *i*) impulso à expansão do mercado de consumo e produção de massa por meio de transferências diretas de rendas a pessoas (seguridade social, programas sociais); *ii*) expansão do crédito; e *iii*) valorização do salário mínimo.⁴

Como se disse na seção 2, há relativa unidade entre os PPAs produzidos sob os governos petistas. Apesar disso, o plano que se inicia em 2016 inova, no tocante à sua estrutura e metodologia, em pelo menos dois pontos: *i*) reforça-se a dimensão estratégica do plano, cuidando também das conexões lógicas entre essa dimensão e a dimensão tática, afeta aos programas temáticos; e *ii*) avança-se na descrição dos programas temáticos. Há também importantes inovações no que se refere aos métodos de participação social nas diversas fases do plano. Foram muitos e variados os mecanismos de interface socioestatal utilizados na construção e no acompanhamento do PPA 2016-2019, sendo que, mais uma vez, parece ter havido interessantes *aprendizados e inovações institucionais* (oficinas dos programas temáticos, conselhos setoriais, Fórum Dialoga Brasil Interconselhos etc.).

Em contraste com os PPAs anteriores ao primeiro governo Lula, notadamente o PPA 1991-1995, o atual enfatiza menos o aspecto do custo econômico das políticas sociais exigidas para cumprir os objetivos igualitaristas presentes na Constituição do que o mérito intrínseco a esses objetivos. Por exemplo, falando especificamente das políticas educacionais, o documento afirma que “[n]ão é suficiente construir uma escola de qualidade sem enfrentar a realidade material e simbólica da pobreza e da desigualdade” (Brasil, 2015, p. 27). Esse trecho expressa bem um entendimento novo na história dos PPAs, em relação à concepção relevante de desigualdade e do papel das políticas sociais: devemos encarar a desigualdade também em sua *dimensão simbólica*, ou seja, como um estado de coisas a ser rejeitado moral, política e socialmente. Independentemente das expressões materiais da desigualdade (no exemplo citado, a disparidade de condições de acesso a escolas de boa qualidade), é preciso rejeitá-la moralmente, em todas as suas múltiplas dimensões e nos níveis gritantes em que ela se dá no Brasil.

Como as dimensões da desigualdade estão conectadas (renda, educação, saúde, emprego de qualidade etc.), empírica e simbolicamente, as políticas que visam a combatê-la têm de se articular em arranjos institucionais cooperativos e sinérgicos no tocante aos resultados dessas políticas. Incluem-se nesse conjunto as políticas sociais e as de infraestrutura social, bem como as políticas de mobilidade urbana, habitacional e de saneamento básico. Embora a articulação de arranjos institucionais seja mencionada também em outros PPAs, o atual introduz o conceito de “sistema de direitos” (Brasil, 2015, p. 30), a fim de designar a interconexão entre as diversas dimensões em que as políticas públicas devem atuar para garantir uma distribuição justa de bem-estar real entre pessoas e grupos humanos (incluem-se aqui os grupos chamados “vulneráveis”).

As evidências aduzidas anteriormente acerca das inovações ao PPA 2016-2019 – nas esferas conceituais e institucionais – configuram, a nosso ver, um processo de aprendizado, que se inicia no primeiro PPA e persiste até o atual.⁵ Esse processo reflete-se *inter alia* em um adensamento conceitual do

4. Os autores do atual PPA (Brasil, 2015, p. 16) defendem uma coerência dinâmica entre as diretrizes deste e as dos três PPAs anteriores. O modelo de desenvolvimento inclusivo inspirador desses planos – formulado já no programa de governo de Lula em 2002 – forneceria boa parte dessa coerência.

5. Em consonância com a visão de que os PPAs de 1991 a 2016 refletiram um aprendizado desse tipo, o artigo *Três décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento*, de Paulo Kliass, defende ter havido um “aperfeiçoamento institucional” e uma “sofisticação das técnicas de planejamento” utilizadas naqueles instrumentos.

problema da desigualdade e em uma crescente complexidade dos instrumentos institucionais projetados para o poder público lidar com a desigualdade. Aliás, o mencionado aprendizado aparece não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Pelo menos desde os anos 1970, além de um aprofundamento do Sistema ONU no tratamento da desigualdade global – manifesto em diversos documentos e tratados –, houve também um notável avanço teórico e empírico nesse campo.⁶

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar conceitualmente pressupostos e diretrizes de combate às desigualdades em três PPAs. Os principais resultados dessa análise são apresentados a seguir.

O primeiro PPA (1991-1994), inspirado no programa do governo Collor, estriba-se em uma visão de que o desenvolvimento depende de uma reforma do Estado, orientada por princípios tais como a liberalização, a desburocratização e a desestatização. Desse modo, as diretrizes de combate às desigualdades, vistas basicamente apenas como desequilíbrios “de renda pessoal” e “regionais”, subordinam-se ao propósito primordial de reformar o Estado segundo aqueles princípios.

Por sua vez, em consonância com a tese de que a concentração de renda deve-se basicamente à inflação, o PPA 1996-1999 apresenta um quadro no qual, à estabilidade de preços, se segue um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, dadas algumas reformas estruturais prévias. A estabilidade era tida como a condição de possibilidade da efetividade das políticas públicas de combate às desigualdades. Todavia, ao contrário do PPA anterior, esse atribui mais autonomia e importância às políticas sociais redistributivas, inclusive começando a considerá-las sob o prisma dos direitos humanos. Há também notável avanço na forma como se encaram as desigualdades espaciais.

No PPA 2016-2019, as ações públicas pró-equidade articulam-se estruturalmente a determinado modelo de crescimento econômico com inclusão social. A desigualdade não é mais vista apenas como uma espécie de “efeito colateral” indesejável, acarretado por alguma disfunção do Estado ou da economia, mas como um estado de coisas condenável do ponto de vista ético.

Portanto, os diversos PPAs considerados neste estudo refletem filosofias e planos de governo que delimitam os contornos conceituais dentro dos quais o problema da desigualdade é tratado. Pelo menos desde o PPA que se inicia em 1996, aparecem nos PPAs referências explícitas à necessidade de atuação do Estado para reduzir as desigualdades sociais. Nesse tópico, a diferença específica dos PPAs pós-2004 – e, em especial, do PPA atual – é o reconhecimento da desigualdade como um problema em si, e um dos principais do desenvolvimento brasileiro, cuja solução requer medidas diretas, integradas e transversais, combinando a ação do Estado em várias áreas de políticas públicas.

Finalmente, ao se analisarem diacronicamente os pressupostos e as diretrizes das políticas de combate às desigualdades nos diversos planos, nota-se um amadurecimento conceitual, que se expressa: *i*) na ampliação da visão da desigualdade como um fenômeno multidimensional (não restrito apenas à renda); *ii*) na consideração da crescente complexidade escalar das desigualdades regionais, espaciais e territoriais; e *iii*) no aumento da autonomia e importância do problema da desigualdade, com a crescente valorização de suas dimensões ética e simbólica.

6. Um dos principais expoentes dos avanços recentes nos estudos sobre a desigualdade é Amartya Sen. Vide Sen (2000; 2008).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Presidência da República. **Plano Plurianual 1991-1995**. Anexo I – Diretrizes e objetivos gerais. Brasília: Presidência da República, 1991.
- _____. _____. **Plano Plurianual 1996-1999**. Anexo I – Diretrizes, objetivos e metas (Anexo à Lei nº 9276, de 9 de maio de 1996). Brasília: Presidência da República, 1996.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **PPA 2016-2019 – mensagem presidencial**. Brasília: MP, 2015.
- CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Mimeo.
- GARCIA, Adir Valdemar; HILLESHEIM, Jaime. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 131-147, set. 2017.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.
- MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; LIMA, Luciana Dias. O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2367-2382, 2010.
- PALOCCI FILHO, Antônio (Org.). **Programa de governo 2002: um Brasil para todos**. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.
- SEN, Amartya K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.
- _____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2008. 2. ed.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. 2. ed.