

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
NO PLANEJAMENTO PLURIANUAL
DO GOVERNO FHC**

BELO HORIZONTE

2006

ABSTRACT

This thesis searched the politics of economic management and educational configured in the PPA "Avança Brasil", carried through the second FHC Government, defined as an instrument of planning for medium term from 2000 to 2003. With the objective to identify to the relation of intersection between the educational politics and the employment politics, the following documents of the Executive had been analyzed: the PPA "Brasil em Ação" (1996-1998) the "Avança Brasil" (1999-2003) and the pertinent legislation. A survey of the IPEA publication related to the plurianual planning, professional education and also public employment and income politics has been done by understanding that this agency has the role to help the government in the formularization and implementation of public politics. The logic that guided the inquiry of the documents was the specific analysis of the plurianual planning and the programs in it, in order to stand out the arguments, the commitments, the professional educational programs, inserted on the macroeconomic politics planned by FHC Government. In this way, the origin, the content and the execution proceeding of the professional education lead by the Ministério da Educação (Proep) and by the Ministério do Trabalho e Emprego (Planfor) has been highlighted in this thesis. The analysis of the Proep concludes on its irrelevance as public politics in all the aspects: finance, social and pedagogical. The Planfor takes care in a precarious form of the focus principles for the poor population, of decentralization and partnership with private entities. The analysis of the PPA "Avança Brasil" showed that there is a weakness in the government in the organization of the politics of the professional education, over all due the incapacity to formulate (consequently, to execute) public politics integrated, provoked for a difficulty in treating the problems in its radical materiality, transforming them, therefore, in compensatory politics, where the last end is to keep the historical process of capitalist accumulation, in which the Country occupies a semiperipheral position. In this way, everything that was planned suffer from a congenital spalling. We cannot say that it has a structural imbalance between education and development, therefore the public politics in professional education had followed a route determined for the hegemonic economic rationality in the historical period of the globalization.

Word-key: Planning. Professional education. Job of politics.

RESUMO

Esta tese pesquisou as políticas de gestão econômica e educacional configuradas nos planejamentos plurianuais realizados pelo Governo FHC, definidos como instrumentos de planejamento de médio prazo para o período de 1996-1999 e 2000-2003. Com o objetivo de identificar a relação de interseção entre a política educacional e a política de emprego, foram analisados os documentos do Poder Executivo: o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) e o “Avança Brasil” (2000-2003), e a legislação pertinente. Realizou-se, também, um levantamento dos trabalhos produzidos pelo IPEA referentes aos temas de planejamento plurianual, educação profissional e políticas públicas de emprego e renda, visto que esse órgão tem por função auxiliar o governo na formulação e na implantação de políticas públicas. A lógica que norteou a investigação dos documentos foi a análise interna dos planejamentos plurianuais e dos programas inseridos nele, de modo a ressaltar os argumentos, os compromissos, a estrutura dos programas de educação profissional no interior da política macroeconômica planejada pelo Governo FHC. Dessa forma, foram destacados a origem, o conteúdo e o processo de execução da educação profissional conduzida pelo Ministério da Educação (Proep) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (Planfor). A análise do Proep conclui sobre o impacto limitado dessa política pública nos aspectos financeiro, social e pedagógico. O Planfor atende precariamente os princípios da focalização aos mais pobres, de descentralização e parceria com entidades privadas. A análise dos planejamentos plurianuais mostrou que a debilidade do governo na organização da política da educação profissional está, sobretudo, na incapacidade de formular (e, conseqüentemente, de executar) políticas públicas integradas, incapacidade provocada pela dificuldade de tratar os problemas na sua materialidade radical, transformando-os, portanto, em política compensatória, pois o fim último é manter o processo histórico de acumulação capitalista, no qual o País ocupa uma posição semiperiférica. Assim, os meios planejados sofrem de uma fragmentação congênita. Não se pode dizer, portanto, que há uma defasagem estrutural entre educação e desenvolvimento no País, pois as políticas públicas em educação profissional seguiram um rumo determinado pela racionalidade econômica hegemônica no período histórico da globalização.

Palavras-chave: Planejamento. Política de educação profissional. Política de emprego.

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
NO PLANEJAMENTO PLURIANUAL
DO GOVERNO FHC**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de concentração:
Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação

Orientadora:
Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

BELO HORIZONTE

2006

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

**A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO PLANEJAMENTO
PLURIANUAL DO GOVERNO FHC**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de concentração

Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação.

Orientadora

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Aprovada em 31 de março de 2006.

Comissão Examinadora

Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas Gerais
Orientadora

Profa. Dra. Lucia E. N. Barreto Bruno
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Luciano Mendes de Faria Filho
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Luiz Antonio Cunha
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Maria do Carmo Lacerda Peixoto
Universidade Federal de Minas Gerais

**Para meu pai, com saudades.
Para minha mãe, com esperança.**

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Dalila, com profundo respeito pelo ser humano que é. Pela confiança, pelos ensinamentos, pela amizade.

À comissão examinadora – Professores Lucia, Luciano, Luiz Antonio e Maria do Carmo – pela disponibilidade, pelas contribuições.

Ao professor Gaudêncio Frigotto, pelas contribuições e participação na qualificação.

Ao meu companheiro Marcos, pelo apoio incondicional.

Aos meus filhos, Julia, Ygui e João, pelo amor, pela compreensão.

À Maura e à Eloísa, pelo acolhimento, pelo apoio sempre generoso em terras mineiras.

À Patrícia, minha irmã, pela solidariedade.

À Silvana, minha amiga das horas boas e das horas difíceis.

Aos amigos do NETE e da Rede Estrado, pelo carinho.

À Dila, pela revisão do trabalho em curto tempo.

Aos colegas de turma, aos professores e aos funcionários da UFMG, pela atenção.

SUMÁRIO

RESUMO.....	
ABSTRACT.....	
INTRODUÇÃO.....	10
1 O contexto.....	14
2 Os atores.....	17
3 A estrutura da tese.....	21
CAPÍTULO I – PLANEJAMENTO E DEMOCRACIA NO BRASIL.....	24
1.1 O Estado como “solução” para o desenvolvimento capitalista brasileiro.....	28
1.2 Estado e tecnocracia.....	37
1.3 O planejamento estatal.....	47
1.4 O Estado como problema para o desenvolvimento capitalista brasileiro.....	57
1.5 A democracia minimalista do Estado brasileiro.....	70
1.6 Considerações finais.....	81
CAPÍTULO II - O ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO FHC.....	83
2.1 O governo FHC rumo ao século XXI.....	88
2.2 A “reforma” do Estado burocrático-desenvolvimentista.....	96
2.3 O contexto ideológico da “reforma” do Estado.....	109
2.4 Estado, mercado e sociedade civil.....	116
2.5 Considerações finais.....	126
CAPÍTULO III - DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL.....	129
3.1 A tematização do problema do desenvolvimento no mundo contemporâneo....	138
3.2 Uma síntese das teorias do desenvolvimento.....	154
3.3 Desenvolvimento sustentável.....	169
3.4 Educação e emprego.....	175
3.5 Considerações finais.....	181
CAPÍTULO IV - O PLANEJAMENTO PLURIANUAL NO GOVERNO FHC.....	183
4.1 PPA “Brasil em Ação” (1996-1999).....	191
4.2 PPA Avança Brasil (2000-2003).....	207
4.3 Introduzindo a educação profissional no PPA “Avança Brasil”.....	224
4.4 Considerações finais.....	227

CAPÍTULO V - A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA PERSPECTIVA DOS PLANEJAMENTOS PLURIANUAIS.....	229
5.1 O emprego e o desemprego no Brasil.....	230
5.2 A nova pobreza nacional.....	235
5.3 As políticas sociais e os direitos humanos.....	244
5.4 A reforma educacional no Brasil.....	252
5.5 As políticas públicas de educação profissional no Brasil.....	255
5.6 As políticas públicas de emprego no Brasil.....	261
5.7 O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).....	269
5.8 O Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).....	276
5.9 A tecnocracia na definição das diretrizes para a educação profissional.....	281
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	287
REFERÊNCIAS.....	293

CAPÍTULO I

PLANEJAMENTO E DEMOCRACIA NO BRASIL

A análise deste capítulo se volta para o estudo do planejamento. É afirmação constante e generalizada, durante quase todo o século XX, que existe uma estreita conexão entre o planejamento estatal e a institucionalização do princípio da centralização. Nesse postulado, Estado e planejamento são sinônimos de autocracia. Contudo, o planejamento também pode ser o instrumento por meio do qual se estabelecem políticas descentralizadas, dando uma idéia do Estado como a entidade na qual a sociedade inteira se representa. Interpretações podem advir dessa relação e estabelecer uma conexão entre descentralização e democracia.

A equivalência entre o mal e a centralização – como sinônimo de Estado autocrático – e o bem e a descentralização – como garantia de democracia – situa-se numa época de transição histórica em que grandes transformações institucionais estão sendo operadas. Por meio desse objeto de estudo, este capítulo objetiva identificar essas polarizações inerentes ao planejamento, que espelham a vigência de valores e de controvérsias ideológicas. O foco da investigação está na democracia brasileira experimentada no contexto da globalização econômica, principalmente porque, no cenário atual, o planejamento estatal é caracterizado por um instrumento para implantar políticas descentralizadas.

Nas circunstâncias históricas atuais, o Estado está em crise e, ao mesmo tempo, eleva-se o valor da democracia representativa como o regime ideal para o desenvolvimento capitalista. A legitimidade do Estado neoliberal passa a ser assegurada por meio do sufrágio universal, em que o “povo” é a fonte de autoridade. Os riscos de ameaça à propriedade privada, que outrora os conservadores temiam acontecer no regime democrático, são descartados em vista de uma nova ordem mundial. Esse aparente paradoxo exige mais atenção para que a análise possa apreender a totalidade dos fenômenos. É o que se pretende fazer no desenvolvimento deste capítulo. Mas, antes dessa discussão, procurar-se-á compreender o planejamento em seus aspectos conceitual e histórico.

A questão central desta tese é saber o significado do planejamento educacional no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC); quais as variáveis que se propôs planejar no campo da educação profissional e com que meios. Procurar-se-á saber também se o ato de planejamento somente faz parte de uma obrigação constitucional ou compõe a base, prioritária ou não, de um Estado “gerencial”. Esses questionamentos se pautam na hipótese defendida por uma corrente do pensamento liberal de que a prática de planejamento é uma característica de tomada de decisão centralizada, o que, a princípio, torna o planejamento desnecessário, pois o mercado deve realizar as funções de um órgão central de planificação.

O problema permanente vivido, sobretudo, durante a década de 1990, diz respeito à competência do Estado na administração da esfera produtiva. O papel adequado do Estado em relação aos vários aspectos da vida econômica, até mesmo em relação à vida social, cada vez mais complexa, constitui objeto central de controvérsias políticas contemporâneas. Os argumentos lógicos e empíricos, por envolver valores e interesses diversos, estão entrelaçados com questões políticas e administrativas norteadoras da organização social.

Se, no sistema capitalista, há uma tensão permanente entre o mercado e o Estado (PRZEWORKSKY, 1995), é preciso, então, tratar dessas questões como inerentes à realidade social e conduzir a análise à compreensão desse processo no contexto atual da globalização econômica. Ademais, se o centro do debate é o estudo das políticas públicas em educação, naquelas diretamente relacionadas ao trabalho, cabe diagnosticar onde se configuram com maior nitidez as tensões, a fim de traduzir o papel do Estado no atendimento às necessidades dos cidadãos e, ao mesmo tempo, dando respostas aos que controlam a riqueza produtiva. A duplicidade desse papel e suas formas de articulação é que dão corpo e movimento ao Estado, em sua forma liberal ou intervencionista.

Para que não se caia nos ilusionismos da esquerda do final do século XX, a qual veio em defesa do Estado em vista do domínio acelerado do mercado, é importante ponderar juntamente com Reis (1987) quando afirma que, modernamente, Estado e mercado não

são senão faces de um mesmo processo. O clássico estudo de Moore (1983)¹ mostrou que o processo de modernização do ocidente europeu a partir do Renascimento foi alavancado pela combinação da extensão das relações de mercado e a construção de governos centrais fortes.

Esse processo histórico se vê constantemente em tensão, pois o Estado se depara com demandas resultantes do próprio sistema capitalista, e sua democratização é uma consequência política de adequação dos diversos interesses em jogo². No processo atual de reestruturação do capital, um movimento organizado faz da democracia representativa o instrumento de legitimação do Estado neoliberal. Os sistemas capitalistas desenvolvidos chegaram à conclusão de que a vigência continuada da democracia se associa, com inevitável viés, à distribuição social de poder e envolve um compromisso que consagra esse viés, o qual se consubstancia na dependência estrutural da sociedade perante o capital (MOORE, 1983).

As relações entre o capitalismo e as variadas formas de democracia são complexas e vêm sendo traçadas de forma que a “natural” relação Estado e mercado seja desvinculada, como se o funcionamento da economia não dependesse mais das condições internas de cada país, pois a crença é que a economia deve ser assunto dos especialistas, e a política é “comandada” pelo “povo”, que tem a liberdade de eleger seus representantes.

Pautada em dados empíricos, essa afirmativa não pode ser absoluta. Há evidências históricas de que o jogo democrático está sendo desenvolvido segundo cada realidade específica. Contudo, é geral um consenso em torno do modelo liberal da economia tanto na direita quanto na esquerda política, cujas discordâncias podem ser sinalizadas no

¹ O estudo de Moore Jr. (1983), que foi produzido em 1967 e se propôs investigar as origens sociais da democracia e da ditadura, destacou a existência de três vias para o mundo moderno. Com reservas, ele denominou a primeira de as revoluções burguesas, que geraram alterações violentas nas sociedades inglesa, francesa e americana, aliando a democracia ocidental ao capitalismo. A segunda via também foi capitalista, mas culminou em fascismo durante o século XX. A terceira via foi o comunismo. Ao descrever as maneiras como as classes superiores e as classes camponesas reagiram ao desafio da agricultura comercial, o autor destacou de forma evidente a força revolucionária dos camponeses e os resultados políticos determinados em cada caso histórico estudado. Mas ele entendeu que “por si só, os camponeses podem nunca chegar a executar uma revolução” (*Ibid.*, p. 472).

² Isso não quer dizer que o desenvolvimento capitalista não se dê em tempos de ditadura, mas historicamente pode-se observar que tais períodos, mesmo que freqüentes, não são permanentes.

núcleo da gestão, e não no sistema adotado³. Pode-se afirmar que existe uma maior autonomia do mercado no processo de globalização acelerada. O que se observa é o surgimento de um contexto em que a economia se desloca da política.

O olhar sobre a democracia pode ser também sustentado como uma representação da conquista da classe trabalhadora e apropriada pela burguesia (BOBBIO, 1998; INGRAO, 1997). Por sua vez, a classe trabalhadora ocupa parte do aparelho do Estado. Observa-se atualmente que o regime democrático trouxe novos sujeitos para dentro do Estado, originados de diferentes classes sociais e diferentes ideologias. Vale ressaltar que as diversidades ideológicas se encontram muito mais no nível programático dos partidos políticos do que realmente nas diferenças de concepções sobre sociedade e Estado. Há uma hegemonia da base liberal de pensamento, até hoje nunca vista, que provoca transformações no Estado. Segundo lembra Bresser Pereira (1999), a democracia se revelou o regime mais capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico.

Todavia, as heranças acumuladas continuarão pulsando em suas diversas instâncias. A partir das especificidades históricas, as singularidades da experiência democrática estão em consonância com as realidades de países e regiões. Mas, em última instância, é a economia transnacionalizada que ordena a democracia. Como se caracteriza, então, a democracia neste contexto? Este capítulo busca discutir esse assunto.

³ As questões que envolvem o governo Lula servem de referência para o que se está analisando, porque se considera que tudo faz parte de um processo histórico, e isso implica a existência de um tempo longo para a realização das práticas sociais. Em artigo escrito no jornal *Folha de S.Paulo* (18-12-2005), Carvalho escreve sobre as críticas feitas à política econômica do governo Lula advindas de diferentes campos ideológicos. Nesse sentido, o autor as diferencia entre aquelas críticas que acentuam o regime (críticos da esquerda) das outras que tratam da gestão (críticos conservadores). “Os primeiros têm como alvo o ‘regime’ de política econômica, isto é, o conjunto de regras, metas e instrumentos de que se vale o governo para intervir na economia, enquanto os críticos recentes, motivados pelas desapontadoras taxas de crescimento econômico em 2005, voltam-se para a ‘gestão’ da política econômica”. “Os antigos críticos da estratégia implementada por FHC II e Lula sentem-se desconfortáveis com a convivência que agora lhes foi imposta com os ‘novos’ críticos. A barulhenta adesão de tantos economistas, alguns notoriamente conservadores, sem dúvida, faz os velhos críticos se questionarem, com alguma perplexidade, sobre o que pode ter ocorrido” (<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro>>).

1.1 O Estado como “solução” para o desenvolvimento capitalista brasileiro⁴

No Brasil, o período que se iniciou na década de 1930 foi constituído por fatos que, no prisma de um capitalismo periférico⁵, retrataram a centralidade do Estado na organização e desenvolvimento do capital. O estudo de Rodrigues (1987) traz uma boa síntese sobre o esforço do Estado brasileiro no processo de acumulação capitalista; daí é relevante transcrever um pequeno trecho:

No momento em que se inicia o desenvolvimento capitalista numa sociedade subdesenvolvida (capitalismo tardio), o Estado é impulsionado a intervir não apenas como orientador do processo, planejador e negociador externo, mas diretamente, na produção, tanto pela necessidade de oferecer as condições básicas de infra-estrutura para o desenvolvimento da empresa capitalista, como para apressar a acumulação inicial do capital, financiando projetos e capital, transferindo rendas dos setores não privilegiados do sistema, estimulando a produção, disciplinando o trabalho, promovendo a formação de recursos humanos, etc. Tendo, por seu lado, de se apresentar como Estado acima dos interesses das classes, o Estado é compelido igualmente a facilitar às classes subalternas a obtenção das condições básicas de sobrevivência, inclusive procurando estabelecer níveis de relação harmônica entre o capital e o trabalho. Como conseqüência, desdobram-se contradições [...] (RODRIGUES, 1987, p. 37).

O capitalismo brasileiro é impensável sem a forte participação do Estado, daí o peso da afirmação de Braudel (1987, p. 55): “o capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado”. O historiador lembra também que o Estado ora favorece o capitalismo, ora o desfavorece; as condições sociais é que podem provocar o surto e o êxito do capitalismo. Este “exige uma certa tranqüilidade da ordem social, assim como uma certa neutralidade, ou fraqueza, ou complacência, por parte do Estado” (BRAUDEL, 1987, p. 62)⁶.

⁴ Utiliza-se aqui, de forma crítica, uma expressão referenciada por Hobsbawm (1995) em seu livro *Era dos extremos* à frase do então presidente Reagan (EUA): “o governo não era a solução, mas o problema”.

⁵ Ou semiperiférico, como trata Arrighi (1995), inspirado por Wallerstein.

⁶ Na teoria marxiana, o capitalismo é um sistema que se auto-reproduz; portanto, sua reprodução não requer intervenções do Estado. Com base em determinadas condições históricas concretas, algumas teorias marxistas adotaram a perspectiva de que o Estado assume funções necessárias para a reprodução do capital e que a sobrevivência do capitalismo se deve às atividades do Estado. Essa tese constrói seu argumento tendo em vista as condições históricas do capitalismo brasileiro, que teve o Estado como seu condutor.

Na história da República brasileira, em condições de dependência, o Estado exerceu funções econômicas e políticas decisivas para o funcionamento e a expansão do sistema capitalista. Como afirma Oliveira (2003, p. 37), “o papel do Estado é institucionalizar as regras do jogo”, por isso a ideologia pura do liberalismo econômico oscila ao longo da prática social capitalista. Porém, na verdade, essa idéia antiestatista do liberalismo foi mais um falseamento da própria teoria. A análise feita por Wallerstein (1995) não deixa dúvidas em relação a isso. O autor afirma que o liberalismo nunca foi fundamentalmente antiestatista, uma vez que sua prioridade real era o reformismo racional. No entanto, o liberalismo era essencialmente antidemocrático. “Sempre foi uma doutrina aristocrática que pregava o ‘domínio dos melhores’. Sem dúvida, os liberais não definiam o ‘melhor’ prioritariamente pelo berço, mas pela educação” (WALLERSTEIN, 1995, p. 36).

Há cinquenta anos, Polanyi (2000) já afirmara que um aspecto abrangente do capitalismo no século XIX foi o movimento de proteção da sociedade contra os perigos inerentes a um sistema de mercado auto-regulável. Assim, a tese do autor, comprovada em seus estudos, foi a de que o “conceito de um mercado auto-regulável era utópico, e seu progresso foi obstruído pela autoproteção realista da sociedade” (POLANYI, 2000, p. 173). Desde o princípio, de acordo com Polanyi, o mercado esteve envolvido com políticas do Estado. Ainda mais, há uma confusão de pensamento que identifica o liberalismo econômico com o *laissez-faire*⁷, embora na linguagem comum não haja problema em intercambiá-los. Na verdade, os opostos se dão entre o intervencionismo e o *laissez-faire*: na prática, aquela liberdade entrava em conflito com a instituição de um mercado auto-regulável.

De forma estrita, o liberalismo econômico é o princípio organizador de uma sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado auto-regulável. É verdade que, uma vez atingido um tal sistema, mesmo aproximadamente, é cada vez menos necessário um certo tipo de intervenção. Todavia, isto não quer dizer que sistema de mercado e intervenção são termos mutuamente exclusivos. Enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo (POLANYI, 2000, p. 181).

⁷ “Teoricamente, o *laissez-faire* ou a liberdade de contrato implicava a liberdade dos trabalhadores de recusar-se a trabalhar, individual ou coletivamente, se assim decidissem; implicava também a liberdade dos homens de negócios de ajustar os preços de venda independentemente da vontade dos consumidores” (POLANYI, 2000, p. 180-181).

O levantamento de dados quantitativos é significativo no que diz respeito à especificidade do capitalismo brasileiro em relação à sua importância crucial no setor produtivo estatal e a extensão do controle do Estado sobre o processo de acumulação. Fiori (1995) apresenta uma síntese histórica de dados quantitativos referentes à organização capitalista brasileira:

Até os anos 30, o Brasil dispunha de apenas 14 empresas estatais. Entre 1930 e 1954, na Era Vargas, o Estado gerou 15 novas empresas; nos cinco anos de governo Kubitschek, 23; com Goulart foram criadas 33; e durante os 20 anos de regime militar, 302 [...]. Os números seriam igualmente expressivos se quantificássemos a proliferação de outros órgãos, sobretudo depois de 1937, ligados à regulação, ao controle, ao financiamento, à prestação de serviços etc (FIORI, 1995, p. 58).

Embora esses dados demonstrem a constituição do capitalismo industrial sob a direção do Estado brasileiro, a presença estatal sempre conviveu com os interesses privados fortemente atuantes no aparelho de Estado, caracterizando, assim, a particularidade da modernidade desenvolvimentista nacional. Paradoxalmente, à primeira vista, as classes dominantes brasileiras, predominantemente agrárias, de um lado, eram partidárias de um liberalismo econômico antiestatal e internacionalizante; de outro, se protegiam no aparelho do Estado. E mesmo com o aumento do peso do capital industrial na economia brasileira, a herança persistente do poder rural continuou a moldar o caráter do Estado.

O trabalho de Fiori (1995) exemplifica a análise aqui empreendida quando narra dois episódios da história brasileira em que foram frustrados os sonhos prussianos⁸: a época de Vargas e de Geisel. Segundo o autor, pouco antes do golpe de 1937, o presidente Getúlio Vargas adotou medidas severas de estímulo à indústria nacional, por meio da indústria de base (do aço); por isso, assinou um contrato com a empresa alemã Krupp vinculando um projeto de rearmamento do Exército. Mas o projeto nacional naufragou quando, em 1939, foi assinado um acordo comercial com os Estados Unidos. Assim, o

⁸ A “via prussiana” é uma caracterização teórica que explica o desenvolvimento da economia alemã na segunda metade do século XIX, alavancada pela indústria e movida por uma ideologia nacionalista, que racionalizava um autêntico projeto imperialista. Muitos pensadores estudaram a via prussiana na tentativa de identificar a especificidade de seu processo capitalista em face da Inglaterra e da França, que teve seu vigor em uma aliança da burguesia com a nobreza agrária. O desenvolvimento capitalista alemão foi pautado principalmente na indústria pesada, na articulação financeira dos bancos e na produção material bélico do Estado, com vistas a um projeto imperial. A “via prussiana” é entendida como o modo clássico de transição autoritária, não-democrática, para a sociedade moderna. A noção de via prussiana remete necessariamente a arranjos políticos realizados pelo alto (RÊGO, 1996).

governo de Vargas se afastou da via prussiana e redefiniu seu projeto nacional por pressão dos empresários e por causa da escassez dos recursos fiscais. Com isso, optou-se pelo financiamento internacional da siderúrgica de Volta Redonda, marco inicial da indústria pesada.

Em 1974, o general Geisel, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), propôs a estratégia de Nação-potência. Num movimento análogo ao de Vargas, rompeu o acordo militar com os Estados Unidos e assinou um acordo atômico com a Alemanha. Essa retomada de um projeto nacional enfrentou a falta de apoio popular e a oposição dos empresários. Geisel foi obrigado a completar a indústria pesada com recursos dos bancos privados internacionais, pelos quais o Brasil paga, até hoje, um preço conhecido.

Enfim, o papel do Estado foi fundamental na industrialização brasileira, mas sua ação modernizante esteve sempre limitada por um compromisso conservador diferente do que sustentou a industrialização prussiana. Portanto, a importância decisiva do Estado não é suficiente para especificar a industrialização brasileira, o que revela a complexidade do debate acadêmico, que não pode abdicar do enfoque das condições históricas concretas. O Estado foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco quando quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos (FIORI, 1995). O Estado capitalista brasileiro esteve sempre em uma balança: de um lado, uma aliança conservadora e, de outro, uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista.

Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infra-estrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira. Foi a manutenção das regras desse pacto que, segundo nosso ponto de vista, obrigou o endividamento responsável pela forma financeira da crise vivida nos anos 80 pelo Estado desenvolvimentista (FIORI, 1995, p. 80).

A análise dessas duas dimensões que configuram o poder do Estado – forte e fraco – é apropriada por Diniz (2000) a partir da caracterização dada por Michael Mann: os poderes despótico e infra-estrutural.

O primeiro significa a capacidade de as elites estatais tomarem iniciativas que transcendem à negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil. O segundo refere-se à capacidade de o Estado penetrar efetivamente a sociedade civil e implementar logisticamente as decisões políticas por todo o domínio sob sua jurisdição (DINIZ, 2000, p. 42).

Situada no período da Nova República, essa caracterização é identificada por Diniz (2000) no reforço do poder despótico do Estado, mediante a alta concentração decisória na cúpula tecnoburocrática, paralelamente à debilitação do poder infra-estrutural. Esse desequilíbrio, de acordo com a autora, não só constitui o cerne da crise de governabilidade, que ciclicamente vêm enfrentando os governos posteriores à queda do autoritarismo, mas também acentua o desequilíbrio entre os poderes.

Destaque-se que o Estado brasileiro, como bem argumentou Ianni (1991), é caracterizado pela hegemonia do Poder Executivo, isto é, “o Executivo dispunha de condições de fato, quando não também de direito, para tomar decisões e pô-las em prática; ou exigir a execução das suas decisões” (IANNI, 1991, p. 19), independentemente da composição constitucional do Estado brasileiro dividida em três poderes.

Ao contrário dos sistemas anteriores, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um equilíbrio entre os três poderes do governo, além de tornar o Ministério Público independente do Executivo. Essa nova realidade gerou um processo político federal mais complexo, que não chegou a reduzir, efetivamente, o poder presidencial. Durante o governo FHC, na análise de Mettenheim (2003), o que houve foi a formação do governo de coalizão⁹ no sistema de separação de poderes do Brasil, visando à sustentação das coalizões governistas no Legislativo. Na verdade, a complexidade do aprofundamento da divisão política foi realizada por meio de “uma série de alianças mutáveis baseadas em afinidade partidária, nomeações para cargos executivos e uma gama de relações entre poderes” (METTENHEIM, 2003, p. 260).

⁹ O conceito de *presidencialismo de coalizão* tem sido mobilizado pela literatura (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) para caracterizar o padrão de interação entre os poderes Executivo e Legislativo e explicar a alta capacidade do presidente de aprovar sua agenda mesmo no contexto de um Legislativo composto por um número expressivo de agremiações partidárias. Como assinalam os autores, é no presidencialismo de coalizão que deve ser buscada a explicação para a estabilidade política e para o grau expressivo de governabilidade e de governança verificados na ordem política brasileira pós-constitucional, contrariando os prognósticos pessimistas daqueles que baseavam suas análises exclusivamente nas variáveis externas à organização legislativa (ANASTASIA; MELO, 2002).

Após a década de 1930, portanto, conforme análise até aqui empreendida, a hegemonia do Poder Executivo foi a essência do Estado brasileiro. Nesse sentido, o crescimento da máquina estatal implicou o crescimento da burocracia e da tecnocracia¹⁰, com a expansão e a reformulação da estrutura político-administrativa do País. Foram criados ministérios, institutos, conselhos, departamentos, comissões, diretorias, companhias, bancos. E, como ressalta Ianni (1991), houve duplicação ou superposição de órgãos, com finalidades semelhantes e até mesmo idênticas. “Esse foi o contexto em que se verificou a transição do princípio do clientelismo, que definia o Estado Oligárquico, para o princípio do mérito, que passou a caracterizar o Estado Burguês” (IANNI, 1991, p. 313).

A centralidade do Estado na condução da organização política e econômica da sociedade brasileira foi reconhecida pelo governo militar, que a elevou aos extremos tendo como aliada a tecnocracia civil. Nesse período, o Brasil viveu uma crise econômica¹¹ e política¹², que mostrava o esgotamento do modelo de substituição de importações (e a economia entrava numa fase de relativa estagnação em vista do período JK) e o colapso do “equilíbrio” político.

Desde o final da década de 1950 instituiu-se no Brasil uma tradição de cada governo apresentar um programa de ação. Assim, houve o Plano de Metas no período JK; o Plano Trienal no governo Goulart; o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) na presidência de Castelo Branco; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) com

¹⁰ “O crescimento das funções do Estado implica necessariamente o crescimento da máquina estatal, portanto da burocracia e da tecnocracia. No período da ‘transição’, o crescimento desses dois agentes do aparelho estatal é uma função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho *no nível da economia e da sociedade como um todo*, ao passo que em períodos mais recentes – principalmente após os anos iniciais da década de 1960 – o crescimento da burocracia e da tecnocracia é função mais estrita da diferenciação da divisão social do trabalho *no nível do próprio Estado*, já que na economia como um todo, completada a ornação do ‘novo mercado’, novas leis restauravam em parte sua automaticidade” (OLIVEIRA, 2003, p. 42).

¹¹ “É sobejamente conhecido o fato de que a economia brasileira experimentou uma reversão em sua taxa de crescimento a partir de 1961. Enquanto no período 1957-61 a taxa média de crescimento se situou em torno de 6,9% ao ano, no período 1962-64 caiu para 3,4% ao ano” (MARTONE, 2001, p. 69).

¹² A base escolhida na década de 1950 para o esforço desenvolvimentista foi articulada por Vargas sob uma perspectiva pragmática, sem qualquer compromisso definido do partido quer em relação à diagnose da situação econômica quer em relação à política escolhida para o desenvolvimento. JK somente estendeu a estratégia varguista à sua última potencialidade sem criar nenhuma linha política. A longo prazo, sob Jânio Quadros e Goulart, a liderança política se deteriorou por completo (SKIDMORE, 1982).

Costa e Silva; a chamada Era dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)¹³, que envolveu o I, II, III PND nos governos militares e o I PND na Nova República (GREMAUD; PIRES, 1999).

A fase da economia brasileira, que vai de 1974 ao final da década, é conhecida por meio do II PND elaborado no governo militar de Ernesto Geisel¹⁴ (1974-1979). Como nos planos anteriores do governo militar, a opção pelo crescimento continua sendo assegurada apesar do cenário externo em crise. Reafirmava-se, portanto, o desenvolvimentismo e a volta da substituição de importações como motor do crescimento. As estatais tiveram um papel fundamental durante o II PND. A princípio, atuavam em áreas em que o setor privado, por alguma razão, não atuava; então, previa-se um número significativo de investimentos realizados pelas estatais, o que geraria não só empregos e bens mas também demandas por produtos do setor privado. Além disso, o II PND assumiu uma postura discursiva na redução da desigualdade de renda, fazendo uma crítica explícita à “teoria do bolo”. Há, portanto, uma mudança de ênfase, pelo menos no discurso, comparando-se ao período anterior (GREMAUD; PIRES, 1999).

O II PND manteve as taxas de crescimento relativamente elevadas, assim como a renda e o consumo, o que beneficiava uma parte importante do empresariado e dava sustentação junto à opinião pública. Por outro lado, acarretou perda de posição relativa de outros: com a mudança de ênfase no crescimento econômico e nos incentivos governamentais, os setores de insumos básicos e de bens de capital foram responsáveis pela dinâmica do processo e alvo das regalias do governo, o que provocou desgastes com os grupos antigos. O resultado foi um relativo isolamento do Estado por parte tanto do capital estrangeiro, que não mostrou interesse em apoiar as novas ações, quanto do capital nacional, cujos interesses estavam vinculados ao setor de bens duráveis. Os empresários consideravam que o governo Geisel havia optado por um capitalismo de Estado. Essa preocupação dos empresários brasileiros levou-os a se voltar para as causas democráticas.

¹³ Os Atos Complementares n.º 43 e n.º 76, de 1969, estabeleceram que cada novo governo deveria propor, no seu primeiro ano de gestão, um plano de desenvolvimento válido para os anos subsequentes do seu próprio governo e para o primeiro ano de seu sucessor.

¹⁴ Para Fiori (1995), o governo Geisel foi o último dos desenvolvimentistas latino-americanos e o mais acabado realizador da proposta industrializante da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) do final dos anos 1940.

Os sintomas da crise econômica e política já se apresentavam no final da década de 1970, erodindo com a capacidade gestora do Estado. A desaceleração do ritmo de crescimento, que a economia brasileira mantinha desde os anos 1940, provocou uma recessão e uma aceleração inflacionária sem precedentes na história brasileira. Essa crise atingiu a capacidade de reprodução do Estado, além de atrofiar, de forma progressiva, os mecanismos estatais de decisão e sustentação de políticas de longo prazo (FIORI, 1995).

A crise dos anos 1980 originou-se da ambigüidade estratégica do II PND, dividido entre sua opção desenvolvimentista e sua gestão estabilizadora; entre seu projeto de Nação-potência e seu financiamento externo; entre sua vocação estatista e a sua submissão aos pactos e compromissos cartoriais, corporativos e regionais que limitaram a possibilidade de modernização do Estado (FIORI, 1995.).

O início da década de 1980 caracterizou-se como um período de aguda crise econômica decorrente de uma alta taxa inflacionária e da dívida externa, além da redução do poder de compra da população e a suposta falência do Estado. Nesse contexto, o regime militar entrou em crise e se procedeu a uma transição democrática negociada. Os setores empresariais e políticos, que se beneficiaram do Estado desenvolvimentista, passaram a atacá-lo sob o argumento das velhas teses liberais.

O período de crescimento econômico, embalado por “planos de desenvolvimento”, foi modificado no final da década de 1980, por uma política centrada no combate à inflação, relegando a segundo plano a questão do crescimento econômico. Os planos, em geral, passaram a ser de estabilização na busca do ajuste das finanças públicas.

Assim, do final da década de 70 até a primeira metade dos anos 80, os programas de estabilização destinaram-se, de início, a suportar os efeitos dos choques externos, a partir de 1983, os programas passaram a ser monitorados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Na segunda metade da década de 80, porém, foram formulados diversos programas heterodoxos, quase sempre apoiados em congelamentos de preços e salários (CARVALHEIRO, 1999, p. 124).

Os dados referentes à organização institucional da década de 1980 encontrados por Fiori (1995) ilustram a incapacidade do Estado de se sustentar política e economicamente. Existiram no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas,

onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociações da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal.

Essa desorganização dos anos 1980 pode ser analisada pelo fim do consenso dos setores dominantes em torno do objetivo do desenvolvimento¹⁵, mas há que destacar também o aumento das pressões das classes populares por um reconhecimento integral de seus direitos políticos, sociais e econômicos, constatado sobremaneira pelo fortalecimento sindical ocorrido no final da década de 1970. Diante dessas dificuldades e do enfraquecimento financeiro do Estado, as idéias liberais retornam como a possibilidade de conciliação dos interesses dos setores dominantes e como estratégia de bloqueio do avanço das classes populares na conquista dos seus direitos.

Assim, o neoliberalismo ganha força com os ataques empreendidos contra o Estado de Bem-Estar Social e às políticas keynesianas de estímulo às economias nacionais, no marco do arranjo internacional estabelecido pelas normas de Bretton Woods. O diagnóstico apontava a sobrecarga fiscal e o excesso de regulamentação estatal, além do viés protecionista embutido nas políticas de desenvolvimento “nacional”, como responsáveis pela quase paralisação do sistema capitalista. Sob essa ótica, tornou-se imprescindível aliviar o mercado de tantos constrangimentos e deixá-lo livre.

Desde a década de 1940, a necessidade de desestatização da economia brasileira foi sempre colocada pelo pensamento conservador em vista de uma crise econômica ou política que surgisse. Sucessivamente, as intervenções estatais se deram devido às crises econômicas e políticas, assim como o processo de industrialização se deu sob a ação direta ou indireta do Estado brasileiro. O modelo de substituição de importações que garantiu essa lógica intervencionista do Estado na produção econômica se tornou o centro da crítica na década de 1990; com isso, reaparece o liberalismo internacionalista como fórmula mágica da conciliação de interesses das camadas dominantes.

¹⁵ Assunto a ser tratado no capítulo III.

Os meandros monetários e mercantis apareceram como as condições para se alcançar a liberdade, a igualdade e o usufruto máximo da utilidade da vida para todos. O tema da igualdade social aparece no discurso neoliberal apenas como igualdade de oportunidades ou condições iniciais iguais para todos. O liberalismo do século XVIII, como no século XIX e do final do século XX, sempre foi radicalmente contrário à busca de um maior grau de igualdade entre os indivíduos pela via de uma intervenção pública orientada pelo princípio da universalidade.

As idéias neoliberais defendem que o seu modelo socioeconômico é o ideal para as relações entre governantes e governados por meio da democracia representativa¹⁶. Para a sustentação dessa tese, os neoliberais, na esteira do liberalismo clássico, trabalham para subtrair da apreciação pública as decisões sobre os rumos da economia (e da sociedade), entregando-as ao saber do especialista.

O debate sobre a democracia na sociedade contemporânea é amplo e abrange diversas tonalidades ideológicas. Mas o que precisa ser destacado, na atual conjuntura histórica, é a consolidação da democracia nas sociedades modernas sob o jugo das reformas econômicas e políticas de corte liberalizante. Ou, mais especificamente, importa analisar o impacto da política neoliberal na nova ordem econômica globalizada sobre a governabilidade democrática de uma sociedade periférica e extremamente desigual como o Brasil. Esse é o fio teórico condutor para se chegar à compreensão do planejamento estatal.

1.2 Estado e tecnocracia

Do que foi escrito até agora, compreende-se que o sistema político-econômico brasileiro manifestou-se, ao longo da história republicana, por meio de duas tendências: uma crescente participação estatal na economia e uma política econômica planificada. Em estudo datado de 1962, ao descrever o papel do Estado na economia subdesenvolvida, Furtado (1979) destaca que o planejamento é indispensável para o Estado dirigir o processo de desenvolvimento. “Para que o Estado possa entrar no momento devido e

¹⁶ A democracia representativa ou parlamentar é a única forma compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc. Essa forma de democracia se caracteriza pelo dever de fazer leis não pelo povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos de quem são reconhecidos direitos políticos (BOBBIO, 1995).

sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico” (FURTADO, 1979, p. 373).

A “tecnoestrutura estatal” foi se constituindo nesse cenário analisado por Ianni (1991) como uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico. Com isso, conseguiu elaborar uma compreensão mais completa da realidade nacional, para focalizar os problemas segundo perspectivas de curto, médio e longo prazo. Para o sociólogo, o conceito de tecnoestrutura engloba o de tecnocracia, porque a noção de tecnocracia envolve o conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano. Já a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo.

[...] a noção da tecnoestrutura estatal envolve os seguintes elementos e relações: a) o encadeamento entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades do pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo e dos princípios da ‘democracia representativa’; e d) o sistemático encadeamento recíproco das relações de dominação (política) e apropriação (econômicas) (IANNI, 1991, p. 315-316).

Atesta-se, assim, que o Estado controla as determinações essenciais do tipo de sistema socioeconômico capitalista, por meio das exigências de coleta de informações, análise de problemas, formulação, controle e avaliação de projetos e planos, atendidos com a incorporação de técnicos no aparato do Poder Executivo.

Em trabalho publicado em 1977, Bresser Pereira se propõe a analisar o subdesenvolvimento industrializado. Para isso, destaca a emergência do que ele chama de uma nova classe social – a tecnoburocracia – que pode também ser chamada de burocracia, tecnocracia, tecnoestrutura, revolução dos gerentes, profissionalização das empresas, o despontar de uma sociedade pós-industrial, “não importa o nome que se dê ao fenômeno – tem sido utilizada por muitos analistas como uma forma de legitimar o sistema capitalista monopolista de Estado, vigente nos países industrializados” (BRESSERT PEREIRA, 1977, p. 20).

O modelo de subdesenvolvimento industrializado é definido pela existência de um setor capitalista competitivo ou tradicional e outro monopolista ou moderno, pela divisão da sociedade em três classes – burguesia, tecnoburocracia e trabalhadores – que recebem respectivamente lucros, ordenados e salários. Com o crescimento do Estado e das grandes empresas privadas, vai surgindo nos países uma nova classe de tecnoburocratas, que passa a se apropriar do excedente econômico por meio de ordenados crescentes.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente forma-se na segunda metade deste século nos países latino-americanos que passaram por um processo capitalista de industrialização substitutiva de importações e corresponde, no plano econômico, ao modelo de subdesenvolvimento industrializado. É o produto de uma nova coalizão política das classes sociais, da qual participam a burguesia local, agora unificada, e a nova classe tecnoburocrática em ascensão (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 91).

Pode-se depreender da análise de Bresser Pereira que a tecnoburocratização do Estado é fruto da pressão social pelo desenvolvimento. Essa pressão, conhecida pelos economistas por “efeito de demonstração”, é representada pela necessidade da população periférica de alcançar os níveis de consumo dos países centrais, na medida em que os meios de comunicação colocam essas populações em contato com os países adiantados. Bresser Pereira entende que essa explicação sobre a pressão universal pelo desenvolvimento não corresponde à realidade, porque os responsáveis pela pressão social foram não as populações marginais dos países subdesenvolvidos, mas as classes burguesa e a tecnoburocrática, que realmente entraram em contato com os países centrais.

O Estado, considerado por Bresser Pereira como uma estrutura jurídica e organizacional que se sobrepõe à sociedade e dela faz parte, foi considerado o instrumento adequado para a política desenvolvimentista, cuja prova estava documentada, via experiência de planejamento estatal soviética e na teoria de Keynes, no sistema capitalista. Assim, o autor indica que a legitimação do poder autoritário que caracteriza o modelo de subdesenvolvimento industrializado é o desenvolvimento econômico. Portanto, houve uma pressão da tecnoburocracia, como classe, por um maior desenvolvimento que lhe permitisse a apropriação de uma parte crescente do excedente e a reprodução dos padrões de consumo dos países centrais.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente estudado por Bresser Pereira caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimentismo e por estar a serviço da acumulação capitalista, mas também por ser um Estado planejador. “A crença na superioridade do planejamento é inerente ao próprio ser do tecnoburocrata” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 114). Entretanto, argumenta o autor, o planejamento não é necessariamente eficiente; é uma série de tentativas e erros. Apesar do imenso poder do Estado de implantar um efetivo sistema de planejamento, seu poder é reduzido em face do sistema de mercado. “No quadro de uma formação social ainda predominantemente capitalista, o planejamento é mais uma ilusão tecnoburocrática do que uma realidade” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 116). Contudo, é uma forma de a tecnoburocracia estatal aumentar o seu poder no seio do Estado, por meio de uma rede extensa e intrincada de planos e planejadores.

O modelo teórico de J.M. Keynes deu um tratamento sistemático ao planejamento estatal como tentativa de equilibrar o sistema capitalista. Logo após a Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras propostas de planejamento econômico, mas foram recebidas com desconfiança por parte da burguesia devido ao exemplo soviético. Após cerca de vinte anos, o planejamento começa a se consolidar pelas mãos da tecnoburocracia. São geralmente objetivos do planejamento, de acordo com Bresser Pereira: (a) aumentar a poupança privada através de estímulo ao mercado de capitais; (b) dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e (c) estimular exportações. O autor admite que, para alcançar tais objetivos, o Estado concedeu subsídios aos setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional. E, assim, a burguesia recebeu de braços abertos o sistema de planejamento.

Ianni (1991) explica que as condições técnicas para a formulação do plano e a efetivação de uma política econômica planejada, no Brasil, já estavam preparadas desde o início da década de 1950, visto que o poder público havia incorporado os elementos essenciais da técnica de planejamento entre os grupos econômicos e políticos. “Pouco a pouco, *planejamento e desenvolvimento econômico* passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública” (IANNI, 1991, p. 156). Difundia-se a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, e sua execução no País contava com o apoio

estrangeiro (EUA). O planejamento consiste numa forma de controle social que converge na fase pós-concorrencial no sistema capitalista e se constitui como prática no sistema socialista, tendo o seu auge no período conhecido como Guerra Fria.

Uma vasta literatura trata dos estudos sobre o sistema socialista e do controle centralizado estabelecido com o planejamento – critério central do socialismo. A receita soviética de desenvolvimento econômico – planejamento econômico estatal centralizado, voltado para a construção ultra-rápida das indústrias básicas, e infraestrutura essencial a uma sociedade industrial moderna – era um apelo para atrair os países capitalistas. Todas as economias de guerra, mesmo em países capitalistas, envolvem planejamento e controle pelo Estado (HOBSBAWM, 1995). Em uma rápida pincelada, pois foge ao escopo desta tese, o planejamento socialista foi introduzido por Lênin, em 1921, com a Nova Política Econômica, que resgatou o mercado e fez recuar a Revolução Russa de um Comunismo de Guerra para o Capitalismo de Estado¹⁷. A instauração do “socialismo real” nos países do Leste Europeu caminhou estreitamente ligada à emergência de uma nova classe social dominante – a burocracia – que englobava os membros do aparelho do Estado, os militares e os dirigentes da produção e da economia. Mészáros (2002) afirma que os países socialistas, embora tivessem uma configuração pós-capitalista, foram incapazes de romper com o sistema de sociometabolismo do capital¹⁸.

No contexto de profundas transformações como as que ocorreram no final do século XX, as idéias de Bresser Pereira também foram reestruturadas. O surgimento da tecnoburocracia, por exemplo, era equivalente a uma revolução dos gerentes, cuja função era legitimar o sistema capitalista monopolista. Quando se tornou ministro do governo de FHC e implantou a reforma do Estado, sua crítica foi pautada no Estado burocrático e na defesa de um Estado gerencial, caracterizado por ele como um Estado moderno, eficiente e democrático. Em artigo recente, Bresser Pereira (2005) mantém a mesma classificação de classes utilizada na década de 1970, ou seja, a classe capitalista, a classe média profissional e a classe trabalhadora. Todavia, ao se referir às

¹⁷ Expressão de Lênin.

¹⁸ Para Mészáros (2002), o capital antecede ao capitalismo e é a ele também posterior; o capitalismo é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas. Portanto, capital e capitalismo são fenômenos distintos e a Revolução Russa implantou o socialismo, mas não superou o sistema de sociometabolismo do capital, isto é, o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina funções vitais ao capital.

transformações ocorridas no final do século XX, o autor denomina a nova forma que o capitalismo assumiu de capitalismo do conhecimento ou capitalismo dos técnicos ou capitalismo organizacional, caracterizado pela complexidade da organização do Estado, haja vista a criação de agências reguladoras e executivas autônomas e o aparecimento da reforma da gestão pública depois dos anos de 1980. Ao mesmo tempo, Bresser Pereira afirma que isso só foi possível devido ao florescimento de um ambiente democrático.

No capitalismo do conhecimento, técnicos de todos os tipos conquistaram poder e influência, mas o aparecimento da democracia impôs limites a seu poder discricionário. A revolução democrática envolveu a autonomia da política em relação à economia, e do poder político em relação ao controle do fator estratégico de produção. Os interesses econômicos e a propriedade do capital e do conhecimento continuam a desempenhar um importante papel político, no entanto a relativa autonomia da esfera política é um fato novo e auspicioso. Sugere que os desenvolvimentos econômico e político são fenômenos complementares, mas cada vez mais independentes (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 134).

A tese da autonomia da política em relação à economia, citada por Bresser Pereira necessita ser estudada e explicitada em sua materialidade histórica. Isto é, o contexto de que trata o autor não é aquele dos meios de produção organizados, das condições sociais e de propriedade coletiva, mas do mercado. Trazendo a reflexão de Jameson (2002), esse é o contexto onde a política simplesmente significa cuidar e alimentar o mercado. Portanto, não tem sentido uma independência da economia e da política, pois a economia não é apenas produção de bens materiais, é ao mesmo tempo produção das relações sociais (KOSIK, 1995). Assim, a independência da política da economia é mais uma figuração distorcida da realidade que pretende traduzir a vulgata do distanciamento que o Estado deve ter do mercado e cuja organização deve ser estruturada com fins de promover o mercado. Para tanto, a formalização da democracia é uma providência eficiente, pois deixa ao Estado uma aparente autonomia. Tal afirmativa não exclui a possibilidade dessa autonomia, apenas quer lembrar a dupla condição do Estado: de reprodução do capital e de produção de novas relações sociais.

A tese da tecnocracia, analisada por Offe (1975), situa a década de 1960 na Alemanha como o palco de acaloradas discussões em torno do tema “tecnocracia”, considerada como uma estrutura administrativa autoritária “pós-pluralista” do sistema político de

sociedades capitalistas avançadas. Offe utiliza o conceito introduzido por Schelsky, que caracteriza a tecnocracia por dois elementos: (a) pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os problemas sociais parciais e em mediatizar conflitos sociais, e (b) pela perda do direito democrático de participação. As críticas existentes a essas formulações de Schelsky argumentaram que, por trás dessas determinações objetivas, era possível identificar a força dos interesses econômicos dominantes e de seus órgãos políticos de transmissão. Em relação ao processo de “desdemocratização e despolitização”, reforçado pela tese da tecnocracia, o argumento centrou-se nos termos do retrocesso e esvaziamento funcional das instituições democráticas. A posição de Bobbio (1986) é semelhante quando afirma que “tecnocracia e democracia são antitéticas” (BOBBIO, 1986, p. 34).

O raciocínio de Offe (1975), caracterizado pelo o que ele chama de “dilema político da tecnocracia”, assenta-se na premissa de que o processo de desenvolvimento da tecnocracia não permite que cumpra sempre com as mesmas funções: reprimir conflitos e contradições sociais e, assim, desproblematizar a evolução histórica das sociedades capitalistas avançadas na distribuição de poder. De acordo com Offe, quando as estruturas tecnocráticas se estabelecem, por mais bem-sucedidas que sejam, elas criam novas e não menos problemáticas situações de risco.

O princípio da dominação concernente à tese da tecnocracia pressupõe, como toda dominação, a aceitação da ordem dominante, ou mais, um consenso mínimo sobre a legitimidade do poder. Offe (1975) apresenta uma corrente de pensamento crítico sobre o poder e legitimação, cuja própria legitimação se torna uma função dos meios disponíveis de poder. A hipótese que pode confirmar essa idéia é que todas as resistências que possam retirar o consenso são enfraquecidas pelo emprego de técnicas formadoras de consenso, por meio do sistema político de sociedades industriais juntamente com os meios de comunicação. Já a tese da tecnocracia rejeita qualquer abordagem nesse sentido pois acredita que a técnica não precisa de nenhuma legitimidade, simplesmente porque ela funciona. A legitimação, para os tecnocratas, é uma categoria a-histórica e sem função.

As evidências históricas mostram que a categoria da legitimação pública, por mais reduzida que possa ser, é ainda muito relevante. Principalmente, alerta Offe (1975),

após a expansão do aparelho estatal no capitalismo avançado, onde a dinâmica de desenvolvimento tornou-se regulada por meio do planejamento e exige com frequência a aprovação pública. Em síntese, a preocupação de Offe é mostrar que os sistemas tecnocráticos têm um dilema político, isto é, estarão sempre ameaçados pela diluição de sua legitimidade e pela indisciplina política da população. E as formas de manifestação desses fenômenos podem se dar por meio de instituições programadas para conter a disciplina participativa, mas podem ser ineficientes ou podem gerar uma real politização da sociedade. “O caminho entre a apatia ‘demasiadamente grande’ e o envolvimento ‘demasiadamente forte’ entre as alternativas da submotivação e da supermotivação políticas (igualmente disfuncionais), parece ser tão estreito que não pode ser percorrido com segurança” (OFFE, 1975, p. 83).

Segundo análise de Carnoy (2004), Offe considera que, no capitalismo adiantado, o Estado está muito intimamente envolvido no processo de acumulação e que a acumulação privada torna-se uma função da atividade burocrática do Estado e do conflito político organizado. Essa posição teórica traz como contrapartida a dificuldade do Estado de manter o equilíbrio entre a acumulação e a legitimidade devido ao modo de operação burocrático, que, do ponto de vista de Offe, é ineficiente e ineficaz. O poder da tecnocracia, que inibe a democratização das estruturas político-administrativas, vive em constante tensão, uma vez que as contradições e os riscos de instabilidade são constantes e exigem esforços crescentes para manter o consenso.

A classe dos tecnoburocratas teve sua mais relevante análise a partir do ponto de vista de Bernardo (1987), que entende o capitalismo como um sistema que articula três classes: a burguesia, os gestores e os proletários. Entretanto, o autor situa a existência dessa organização desde os primórdios do sistema capitalista; são a burguesia e os gestores as classes que constituem o capitalismo. Os gestores são o “elemento de continuidade social entre os capitalistas, sendo eles a classe capitalista que se reforça com o desenvolvimento do modo de produção” (BERNARDO, 1987, p. 69). O seu poder decorre não da propriedade jurídica dos meios de produção (embora possam detê-la), mas fundamentalmente do “controle” que possuem dos meios de produção e dos mecanismos que coordenam o processo econômico com um todo. Os gestores são o segmento das classes capitalistas em ascensão e o principal agente de sua reestruturação atual. “A classe dos gestores define-se, em resumo, pela unificação dos processos

econômicos, o internacionalismo, a fusão do político e do econômico, a planificação, o caráter coletivo da propriedade” (BERNARDO, 1987, p. 118).

Não obstante as diferenças teóricas entre os autores citados, o planejamento é uma prática inerente ao Estado tecnocrático. Como já escrito anteriormente, foi no período da Segunda Guerra Mundial que a prática de planejamento estatal passou a ser incorporada no Brasil, e foi o Plano de Metas (1956-1961) a primeira experiência de planejamento governamental posta em prática efetivamente no Brasil. Para sua gestão, o Estado constituiu grupos executivos formados por representantes dos setores público e privado para desenhar e acompanhar a implementação das metas setoriais do Plano. Constituiu, assim, uma espécie de burocracia paralela, mas enxuta e impermeável às pressões da política populista e clientelista, que caracterizavam os traços fundamentais de funcionamento do sistema político democrático brasileiro. O aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, no governo JK, acelerou o desenvolvimento econômico do País e impulsionou o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991).

Ianni (1991) relaciona a prática de planejamento do Estado brasileiro, após 1930, com a crescente importância que esse mesmo Estado vai adquirindo na economia, o que gerou exigências de coletas de informações, sistematização de dados etc. Isto é, o processo de planejamento implicou na formação de grupos sociais novos, como os tecnocratas. Importa ressaltar ainda, a partir da reflexão feita por Vuscovic (apud Macedo, 2001), que o planejamento no Brasil não é um esforço periódico, que se traduz num plano para um determinado número de anos, senão um processo contínuo, que requer adaptações e correções freqüentes para ter em conta as modificações de toda ordem com relação às condições iniciais, como também para ir incorporando as experiências que o próprio processo de planejamento vai oferecendo.

Ainda mais, como ressaltado por Ianni (1991), o planejamento econômico brasileiro nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. Portanto, nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado de política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões, o crescimento da economia não foi senão o resultado de decisões, investimentos e condições de mercado, funcionando sem qualquer direção governamental.

Como afirma Lafer (2001), a partir da década de 1940 foram várias as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Mas, o que se pode dizer é que, até 1956, foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito.

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, 2001, p. 30).

A prática de planejamento, segundo Lafer, tornou-se relevante como mecanismo de solução do dilema surgido com a ampliação da participação política da sociedade. Mas esse dilema analisado isoladamente não esgota a problemática, pois a ampliação da participação, não tendo sido institucionalizada, gerava informações difusas que apenas servia para fixar objetivos amplos, mas incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa. A partir dessa problemática, o governo JK convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, que havia participado das tentativas anteriores de planejamento. Tais técnicos foram responsáveis em “traduzir em programas de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população” (LAFER, 2001, p. 35) e, nesse sentido, reformularam e desenvolveram uma série de conceitos administrativos que foram utilizados de forma conjunta, como até então não experimentado na história brasileira. Como conclusão do trabalho de Lafer, o autor afirma que o Plano de Metas foi um caso bem-sucedido na formulação e implementação de planejamento e sugere que os problemas por ele causados aos governos posteriores resultaram justamente do seu sucesso. Pois, com o esgotamento do modelo de substituição de importações ocorrido no período JK, foram também esgotadas as “virtudes” da administração pública brasileira.

A partir desse marco histórico, a análise de quase cinco décadas de planejamento no Brasil precisa condicioná-lo às condições políticas subjacentes que, nesse período, apresentaram um movimento pendular de uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto na produção, e de instabilidade quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do País. Por outro lado, como ressalta Kon (1999), o planejamento deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano até sua implementação, controle e ajustamentos.

Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica (KON, 1999, p. 37).

A análise de Kon não condiz exatamente com o ocorrido nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no que diz respeito ao problema da continuidade do processo e ao problema da qualificação dos servidores, além de ter sido um período caracterizado pela estabilidade política. Os documentos oficiais analisados nesta tese referem-se constantemente aos importantes cursos de qualificação dos técnicos (organizados pela Escola Nacional de Administração Pública) que estiveram diretamente envolvidos com a elaboração e execução dos planejamentos plurianuais. Outras observações que poderão ser concluídas ao final do trabalho dizem respeito mais especificamente às dificuldades do planejamento de focar os problemas sociais em sua complexidade e, portanto, em sua totalidade. Tal prática não necessariamente indica uma incapacidade técnica, ao contrário, revela a lógica instrumentalista que norteia o pensamento tecnocrático.

1.3 O planejamento estatal

No contexto de tensões em que se encontra o aparelho estatal, o planejamento erige-se como elemento racional para organizar a política econômica governamental. A prática da planificação impõe-se como meio de proporcionar as ações para atender às

necessidades essenciais da população e prover o País de uma estruturação econômica e social. Ao longo dessa história, o debate sobre os limites da participação estatal na economia teve seu vigor equivalente às vicissitudes da condição do Brasil em face do mundo desenvolvido.

Em linhas gerais, a organização racional do Estado é realizada a partir de algumas hipóteses sobre a realidade. O planejamento é a forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance; ele se propõe a transformar ou consolidar uma determinada estrutura social e econômica. No planejamento há uma decisão política de controle social; a planificação é uma forma histórica racional e especializada, que se desenvolve no processo social da modernidade.

Não obstante tais proposições normativas expressarem a noção geral de um processo linear e exato que pretende promover a organização social de um país, deve-se ressaltar, em tais proposições, o caráter técnico do planejamento que reflete, em última instância, a ideologia dominante. No contexto da pós-modernidade analisado por Jameson (2002), é importante sublinhar a assertiva do autor: “o nível fundamental no qual a luta política se dá é o da legitimação de conceitos como os de *planejamento* e *mercado* – ou pelo menos assim é agora, em nossa situação específica” (JAMESON, 2002, p. 271). O autor ainda afirma que nada se ganha ao substituir uma estrutura inerte (o planejamento burocrático) por outra estrutura institucional inerte (o próprio mercado). O que é necessário, para Jameson, é um grande projeto coletivo do qual uma maioria ativa da população participe, como algo que lhe pertence e que é construído com suas próprias energias. “A definição de prioridades sociais – também conhecida na literatura socialista como planejamento – teria que ser parte desse projeto coletivo. Deve ficar claro, no entanto, que virtualmente, por definição, o mercado jamais pode vir a ser um projeto” (JAMESON, 2002, p. 284).

O olhar sobre o planejamento abre espaço para compreender a dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social. É política a decisão de planejar no sentido de que, por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos junto com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos. Conquanto tais decisões atendam aos interesses hegemônicos, os critérios tendem a assumir um caráter racional a partir de

regras e procedimentos ditados por técnicos, em contraposição ao modo tradicional anteriormente dominante praticado por meio de influências entre as esferas do governo.

Ademais, a realidade atual exige que se observe a convivência entre planejamento e democracia, forma de governo dominante nos países ocidentais. Numa perspectiva liberal, Sartori (1994) questiona essa convivência sob o argumento de que a ampliação da democracia faz tornar improvável o planejamento racional; o planejamento democrático apresenta uma série de problemas políticos. Para delimitar melhor suas questões, Sartori admite três significados distintos de planejamento: (1) planejamento enquanto organização racional; (2) planejamento limitado; (3) planejamento total.

O primeiro significado de planejamento para Sartori não merece ser muito explorado porque considera que não constitui um tipo específico de planejamento. O planejamento limitado pode ser apresentado por várias formas diferentes, como economia dirigida e economia programada. É preciso identificar o planejamento estatal, pois não se trata somente de uma promulgação de políticas monetárias ou keynesianas ou manipulação dos estabilizadores automáticos do processo econômico. Por definição, o planejamento não consiste em respostas específicas às contingências do momento. O planejamento deve se encaixar em um plano orgânico que tanto é coordenado por objetivos futuros quanto voltado para eles. Esses objetivos não podem ser realizados pelos mecanismos de mercado (SARTORI, 1994).

O planejamento total, também conhecido como planejamento central, totalitário, é o planejamento de um Estado que é dono de tudo e vende tudo, ou seja, é o único a tomar decisões sobre alocação de recursos, sobre a magnitude dos salários e sobre o que os consumidores têm de aceitar. Em síntese, o planejamento total é um planejamento em nome da soberania dos objetivos (SARTORI, 1994).

O autor conclui que a compatibilidade entre democracia e planejamento é uma tese que se aplica ao planejamento limitado. Assim mesmo, para a sobrevivência da democracia, faz-se necessário fugir de dois extremos: um governo de não-especialistas para especialistas ou um governo planejado por especialistas sem democracia, o que confirma a análise de Offe. Assim, o planejamento democrático vive uma profunda contradição com o avanço da tecnologia, caso em que a opinião do especialista adquire

um peso bem maior que o voto do eleitor. Numa posição similar, Bobbio (1986) destaca que a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos.

Já Mannheim (1979), em texto escrito em 1951, preocupado com o contexto do fascismo e do socialismo, acreditava que a planificação não precisava alicerçar-se na ditadura. “A coordenação e a planificação podem efetivar-se sobre a base da consulta democrática. Nada existe que obste ao mecanismo parlamentar utilizar o necessário controle numa sociedade planificada” (MANNHEIM, 1979, p. 345). Para tanto, o autor defende a “democracia militante”¹⁹, que desenvolverá uma nova atitude ante os valores diferentes do *laissez-faire* relativista do século XIX. Ao contrário de Weber, Mannheim era otimista ao descrever uma sociedade democrática.

A compreensão de Calazans (1990) sobre o planejamento num sistema capitalista o define não mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. Isso significa que não é o planejamento que planeja o capitalismo; mas o capitalismo é que planeja o planejamento. Como forma de intervenção do Estado, o planejamento vem sobrepondo-se à ocupação de espaços que, por direito, são espaços da sociedade civil; uma dessas formas é a intervenção na luta de classe e nos movimentos das classes sociais. Citando o professor Francisco de Oliveira, a autora afirma que o planejamento é, sem dúvida, uma forma técnica da divisão do trabalho; da divisão do trabalho improdutivo que comanda o trabalho produtivo.

A caracterização de planejamento como categoria histórica do processo de controle social, estudada por Pereira (1978), torna-se relevante para a compreensão do caráter pluridimensional dessa técnica social²⁰. De acordo com o sociólogo, o planejamento não pode ser visto como um processo genérico de interação social. O planejamento “consiste numa diferenciação histórica do processo genérico de controle social”

¹⁹ “...que se torna militante somente ao defender o correto processo de mudança social consentido e os valores e virtudes básicas – como a fraternidade, ajuda mútua, decência, justiça social, liberdade, respeito pela pessoa etc. – que são as bases do funcionamento pacífico da ordem social” (MANNHEIM, 1979, p. 347).

²⁰ O trabalho de PEREIRA (1978) segue a linha teórica de Mannheim, que entende por técnica social todos os métodos ou procedimentos de influenciar o comportamento humano que tenham função conservadora ou inovadora. O controle social, seja conservador, seja inovador, aparece como manipulação de técnicas sociais.

(PEREIRA, 1978, p. 13). Dessa forma, o controle social deve ser apreendido pelas suas funções, e não pelo seu conteúdo; portanto, pode cumprir funções conservadoras e funções inovadoras, já que não existe dicotomia entre controle e mudança, o controle pode assumir diferentes características: inovador, racional, indireto, especializado, centralizado e incluso pluridimensional.

Quando historicamente se coloca a necessidade de o Estado dirigir a economia, são colocados para os sistemas centrais e periféricos tipos de intervencionismos que se configuram como duas modalidades da planificação no sistema capitalista, qualitativamente distintas da planificação imperativa do sistema socialista: (a) planificação indicativa, geralmente exemplificada com o caso dos Estados Unidos e (b) a planificação flexível, geralmente exemplificada com o caso da França (PEREIRA, 1978).

Na planificação indicativa, há ausência de plano econômico estatal explícito e detalhado; e a ação estatal é basicamente indireta, realizada sobretudo pela manipulação dos instrumentos de política econômica. [...] Na planificação flexível, o Estado erige-se em diretor da atividade econômica, embora seja proprietário de uma parte relativamente pequena dos meios de produção. Há elaboração do plano estatal em que se fixam as metas da economia nacional e os meios para alcançá-las. A ação do Estado não é apenas indireta, mas também direta (PEREIRA, 1978, p. 39).

Da análise de Pereira retira-se outra relevante formulação sobre planejamento, especialmente, quando o autor estabelece uma relação entre o planejamento e o seu contexto. O planejamento é visto como sempre referente a uma fase do *desenvolvimento do tipo*; ele opera como processo de interferência deliberada na realidade e irá exprimir as determinações essenciais do tipo macroestrutural histórico em que ocorre (socialista ou capitalista). “Em outras palavras, ele sempre é processo de *desenvolvimento do tipo* e não de implantação histórica deste ou de implantação de umas etapas de seu desenvolvimento” (PEREIRA, 1978, p. 17).

Mais uma formulação relevante de Pereira é sobre o fato de o planejamento, de maneira recorrente, se efetivar como planejamento econômico (enquanto forma “acabada” de política econômica). São suas conclusões: (a) a política econômica é fundamentalmente problema político; (b) a teoria econômica em que se apóia qualquer política econômica

isolada ou um elenco de políticas econômicas exprime um querer coletivo que, ao menos potencialmente, é um querer político; e (c) se em cada presente histórico há vários “quereres”, apenas um verdadeiro querer funda um verdadeiro conhecimento, portanto uma adequada ou viável direção controlada da história.

A exposição do autor conduz à compreensão de que a implantação da planificação no desenvolvimento do sistema capitalista é resultado de um processo político que, por seu turno, exprime o embate de interesses de classes divergentes. A defesa de uma ou outra modalidade do planejamento – indicativo ou flexível – exprime posições políticas em competição no interior dos sistemas centrais e periféricos. Embora em nenhuma das duas modalidades o Estado pareça acima do sistema capitalista, o certo é que no caso da planificação indicativa, o Estado atua mais imediatamente vinculado aos interesses específicos das classes dominantes; ao passo que, no caso da planificação flexível, o Estado mantém uma maior autonomia relativa em face desses interesses, orientando suas ações por interesses a longo prazo, visando a persistência histórica do capitalismo.

Como bem observa Ianni (1991), o processo de planejamento compreende a criação de estruturas políticas-administrativas especiais – a tecnocracia – que podem ser levadas a desempenhar funções que favoreçam os interesses econômicos e políticos de determinadas classes sociais.

Malgrado suas pretensões à pura objetividade, a teoria tecnocrática e gerencial tem um conteúdo político. Ela dissimula o significado político do poder dos técnicos em questão, o significado de seu esforço para penetrar no aparelho de Estado, para geri-lo, constituindo, para além do velho capitalismo da livre concorrência, uma espécie de supercapitalismo, ao qual eles esperam (ilusoriamente) assegurar a coerência e a conservação. A ilusão tecnocrática supõe que se considere o Estado como um simples instrumento, como um conjunto de relações sociais e superior a essas relações. O que dissimula a estrutura deste Estado e impede a análise de suas formas capitalistas ou socialistas (PEREIRA, 1978, p. 50).

A ilusão da tecnocracia dominou grande parte do contexto de luta de classes; buscou consenso e legitimidade pública, fazendo do Estado uma entidade superior que de forma “neutra” gerencia o sistema social capitalista. Após a crise de 1929, o Estado capitalista desenvolvido colocou-se como um instrumento básico na prevenção e no controle das crises, por meio de um planejamento e monitoramento da reprodução ampliada do

capital: no controle da taxa de lucro, na promoção de um nível de investimento compatível com a geração de emprego e consumo da população, na promoção do investimento tecnológico etc. No período de 1945 a 1973, chamado por parte da literatura mundial, de fordista-keynesiano, o Estado assumiu o controle do trabalho, da tecnologia, dos hábitos de consumo. Esse período foi caracterizado como a “Era de Ouro” já que os países desenvolvidos viveram um espetacular crescimento econômico e uma profunda revolução social nunca antes experimentada, tendo o Estado como promotor de políticas de bem-estar social (HOBSBAWM, 1995).

O trabalho de Hobsbawm faz o registro desse período de forma a localizar as suas contradições. Para o historiador, a Era do Ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população do mundo. Apesar disso, a população do Terceiro Mundo aumentou em ritmo espetacular, e a produção em massa de alimentos cresceu mais rápido que a população. “A indústria e mesmo a agricultura pela primeira vez ultrapassavam decididamente a tecnologia do século XIX” (HOBSBAWM, 1995, p. 260).

O contexto histórico estava favorável ao controle do capital pelo Estado. O Estado tecnocrático não se limita a planejar a economia, a racionalizar suas atividades: ele assume também um papel direto na produção. A centralização do poder que o Estado planejador traz como estigma, fez os liberais procurarem uma região de liberdade onde pudessem contrabalançar essa ameaça. Mas a despeito do movimento pendular no Brasil, entre capitalismo nacional e capitalismo associado ou dependente, o planejamento foi adotado por todos os governos da segunda metade do século XX, como uma nova retórica política.

O dilema do caráter liberal ou intervencionista do Estado está intrinsecamente relacionado à acumulação e à legitimação. São muitas as crises que perpassam a sociedade capitalista, e podem ser ressaltados estes conflitos: (a) o declínio da taxa de lucro; (b) o não-fornecimento de bens públicos suficientes para toda a população pela economia capitalista; (c) a organização política dos trabalhadores; (d) a competitividade entre as empresas que no limite pode ameaçar a produção social.

O Estado é a instituição capaz de preservar o sistema, por meio da acumulação e da legitimação (PRZEWORSKY, 1995). E toda política pública tem como alcance esses dois objetivos. A acumulação do capital no Brasil precisou sempre do papel ativo do Estado; a legitimidade é uma função necessária e torna-se fundamental com a instauração da democracia. O apoio popular é exigido pelas regras da democracia, o que se alcança por meio do estabelecimento de políticas públicas que, no limite, promovem o consenso social.

Em suma, o Estado planejador, no sistema capitalista, não paira acima deste; ou, mais especificamente, sua atuação planejadora exprime o jogo e a acomodação dos interesses de classes em última análise divergentes. Tanto a emergência da planificação no desenvolvimento do sistema capitalista tomado como um todo, como as modalidades por ela assumidas aparecem, então, como expressões de novas **acomodações históricas** entre esses interesses. Trata-se, afinal, de uma nova modalidade da função mediadora do Estado capitalista – o **Estado de classe como mediação** [...] (PEREIRA, 1978, p. 42).

Dessa forma, após a década de 1930, a característica importante, ao lado do crescente aumento da população urbana, foi a exigência de racionalização, operada progressivamente no seio do Estado brasileiro e nas entidades privadas. No esforço de industrialização, a figura do técnico surge como central, conquanto continua a presença ainda forte de uma prática coronelista, que foi se metamorfoseando no clientelismo e patrimonialismo na esfera governamental. De todo modo, o que se mostrava decisivo para alcançar a modernização do País era isolar os critérios políticos dos encaminhamentos do poder, como se o saber técnico-científico tivesse maior legitimidade do que a via democrática. Nesse emaranhado de práticas políticas e ideológicas, a burocracia consolidou-se no aparelho de Estado.

Mais do que qualquer outro estudioso, Weber percebeu as conseqüências teóricas mais relevantes sobre a burocracia. A organização burocrática é um fenômeno anterior ao Estado moderno, e Weber a identificou no Egito antigo ou na época do principado romano. Seus princípios se fundamentam: (1) na existência de serviços definidos, portanto de competências rigorosamente determinadas por leis ou regulamentos; (2) na proteção dos funcionários no exercício de suas funções; (3) em uma forte hierarquia das funções, com tendência à centralização; (4) no recrutamento dos funcionários por meio de concurso; (5) na remuneração por salário e aposentadoria; (6) no direito da

autoridade no controle do trabalho dos subordinados; (7) na possibilidade de promoção com base em critérios objetivos; (8) na separação completa entre a função e o homem que a ocupa, pois nenhum funcionário poderia ser dono do seu cargo.

Weber identifica nas antigas burocracias um caráter patrimonial, isto é, os funcionários não gozavam as garantias estatutárias atuais nem a remuneração em espécie. A burocracia atual desenvolveu-se com a economia financeira moderna, mas não estabeleceu uma relação de causalidade. Outros fatores devem ser analisados: (a) a racionalização do direito; (b) a importância do fenômeno de massa; (c) a centralização crescente por causa das facilidades de comunicação e da concentração das empresas; (d) a extensão da intervenção estatal aos domínios mais diversos da atividade humana; e, sobretudo, (e) o desenvolvimento da racionalização técnica.

Conforme Weber (1986) ressalta, a burocracia constitui tecnicamente o mais puro “tipo” da dominação legal²¹. Nenhuma dominação é exclusivamente burocrática, já que não é exercida totalmente por funcionários contratados, tampouco é possível encontrar um quadro administrativo que seja de fato puramente burocrático: à medida que a sociedade se torna mais complexa e diferenciada, a administração burocrática se torna mais crítica.

É decisivo, todavia, que o trabalho rotineiro esteja entregue, de maneira predominante e progressiva, ao elemento burocrático. Toda história do desenvolvimento do Estado moderno, particularmente, identifica-se com a da moderna burocracia e da empresa burocrática, da mesma forma que toda evolução do grande capitalismo moderno se identifica com a burocratização crescente das empresas econômicas. As formas de dominação burocrática estão em ascensão em todas as partes (WEBER, 1986, p. 130).

O argumento de Tragtenberg (1992) é que Weber, longe de ser um ideólogo da burocracia, é seu grande crítico. Weber apresentou a burocracia como inerente à época moderna, e o condicionamento técnico que leva à centralização dos meios de

²¹ Sua idéia básica é esta: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. Deve-se obedecer à pessoa por causa de seu direito próprio e à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer (WEBER, 1986).

administração, à separação do administrador desses meios. A burocracia pode colocar-se a serviço de diversos interesses de dominação²².

Weber admite a operacionalidade da burocracia, a impessoalidade, a objetividade, adstrita a um expediente, seu recrutamento impessoal, a hierarquia fundada em diplomas credenciadores, o saber especializado, o cargo como profissão, a fidelidade ao cargo, a direção monocrática, garantindo formalmente rapidez, pontualidade, continuidade e eficiência do *modus operandi* burocrático, mostra, porém, que **uma burocracia tecnicamente funcional no plano administrativo é inepta no plano político**. Weber evidencia que a burocracia **racional** na área administrativa pode tornar-se **irracional** na área de decisões políticas. Para ele, os **políticos** são elementos de **equilíbrio** ante a burocracia, razão por que formula a tese do **controle parlamentar da burocracia pelas comissões de inquérito** (TRAGTENBERG, 1992, p. 210, grifos do autor).

A burocracia é inevitável, para Weber; ela implica um tipo de poder. E a razão para o avanço da organização burocrática tem sido a superioridade da técnica sobre qualquer outra forma de organização. A inevitabilidade da existência da burocracia se torna mais premente quando aumenta a complexidade do Estado, por isso se faz urgente a necessidade de unidade administrativa. A burocracia, para Weber, é um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente, em função de objetivos; a burocracia não se esgota como fenômeno meramente técnico; é, acima de tudo, um fenômeno de dominação.

O estudo de Weber sobre o poder traz reflexões relevantes sobre a combinação da burocracia com a democracia, que podem andar de mãos dadas. A análise de Weber faz refletir sobre o político em disputa com a burocracia, pois ele deve disputar a liderança não só nos comícios, mas também contra a burocracia. Na vida cotidiana, administração significa dominação. Weber estuda a burocracia porque vê nela o maior perigo: a sua expansão com a estatização. Seria o domínio de especialistas sem alma e técnicos sem coração, fundados no segredo profissional para escapar a qualquer controle (TRAGTENBERG, 1992).

²² Por dominação, Weber se referia a uma estrutura de superordenação e subordinação sustentada por vários motivos e meios de imposição, que pode tomar muitas formas; a mais poderosa delas é a administração burocrática (WEBER, 1992).

Weber percebia que a democracia podia levar à demagogia, que um governo de **notáveis aristocratas** podia levar à formação de uma casta auto-suficiente que identifica seus interesses com os da Nação. Percebia ainda que, no regime monárquico, as intrigas palacianas substituem outras qualidades; que, sob o domínio da burocracia, emerge o **burocrata** fundado **na promoção regular** que substitui o **político** fundada na **luta ativa**. Todo regime, para Weber, traz em si os germes de sua **corrupção e destruição** (TRAGTENBERG, 1992, p. 168, grifos do autor).

O aparelho de Estado é constituído por uma rede complexa de interesses e motivações políticas; é dominado, portanto, por determinados grupos dispostos na divisão social do trabalho, os quais possuem o monopólio da coerção e da violência. Para tanto, a organização burocrática serve a esse fim; nesse sentido, conserva ou promove uma determinada base econômica de acordo com os interesses hegemônicos e apóia-se em uma administração racional, baseada em regulamentos de alcance geral. Enfim, a tecnoestrutura, que engloba a burocracia, constitui o Estado fortalecido, principalmente quando ele organiza o planejamento das ações político-econômicas. Contudo, não é o Estado que define o planejamento e, sim, o mercado. Toda a estrutura criada para o Estado deve ser atualizada constantemente, a fim de atender os “compromissos do país”. O movimento inerente ao processo faz com que o Estado seja sempre repensado, e isso passou a ser uma prática no último quartel do século XX.

1.4 O Estado como problema para o desenvolvimento capitalista brasileiro

Em que pese a importância teórica dos estudos sobre a burocracia e a tecnocracia, a questão central continua a ser a permanência da dominação e da dependência das classes, e não a mudança formal em algumas partes constituintes do pessoal que dirige o capital (MÉSZAROS, 2002). O esquema interpretativo das formas do Estado capitalista deve desvendar a função cumprida pelo aparelho de Estado em cada período de sua história e, acima de tudo, deve identificar a especificidade dos conflitos e suas formas de regulação. Desse modo, estabelecer a relação entre estrutura jurídico-política e função do aparelho do Estado significa não apenas rejeitar as classificações abstratas que buscam explicar o poder estatal, como também compreender a correlação de forças que formam o sistema social.

Por meio de uma relevante síntese, Saes (2001) se propõe a fazer um esquema marxista de interpretação global da evolução do Estado no Brasil. Para alcançar seu objetivo, o autor começa pela descrição de duas concepções de caráter não-marxista dominantes no século XX. A primeira, defendida por Nestor Duarte, em 1939, caracteriza-se pela defesa da tese segundo a qual tem ocorrido, ao longo da evolução histórica do Brasil, “a preponderância do poder privado sobre o Estado”. Para Duarte, até mesmo o Estado Novo era um Estado fraco, por isso foi preciso que um grupo dirigente instaurasse a ditadura.

A segunda concepção não-marxista sobre a evolução do Estado no Brasil caracteriza-se pela defesa da tese de que um Estado patrimonial esteve presente ao longo de toda a evolução histórica do Brasil. Esse tipo de Estado se mostra na privatização dos cargos públicos, hipótese sustentada por vários autores, dos quais Raymundo Faoro é o maior representante. O que varia de uma versão para outra é o modo como se manifesta a relação entre o Estado patrimonial e a sociedade brasileira. Para Faoro, uma camada social imperava sobre o aparelho político e as classes formando num círculo impermeável de comando.

Por outra via de análise, Simon Schwartzman, detecta uma contradição entre a persistência do Estado patrimonial e a emergência do capitalismo. Essa contradição se exprime institucionalmente como a diferença entre as políticas de cooptação (típica do patrimonialismo) e de representação de interesses (típica do capitalismo). Nesse movimento contraditório, não ocorreu a destruição do Estado patrimonial nem se formou um Estado moderno, fundado na representação de interesses.

A razão encontrada por Schwartzman para explicar esse fenômeno é o fato de que no Brasil republicano, o patrimonialismo político se articulou à dependência econômica; desse modo, configurou-se uma “dependência patrimonial”. Mais concretamente: o Estado patrimonial pode praticar em ampla escala a cooptação e limitar as oportunidades de organização política de grupos sociais dotados de base produtiva própria (inviabilizando assim a política de representação de interesses), porque está apoiado por interesses econômicos estrangeiros. Nessa perspectiva, o aspecto determinante do patrimonialismo político brasileiro seria a dependência externa do

poder patrimonial, a sua subordinação aos centros da economia mundial. Futuramente, acredita o autor, as forças do capitalismo colocarão em xeque o poder patrimonial.

Outra tese de defesa do Estado patrimonial é a de José de Souza Martins. O autor defende a idéia de que a proclamação da república não teria sido suficiente para eliminar o caráter patrimonialista da dominação política no Brasil; caso contrário, essa dominação teria assumido uma face moderna – uma fachada burocrático-racional-legal. Para ele, não haveria contradição entre a essência patrimonialista da dominação política e a aparência racional legal do Estado; a sociedade brasileira se ajusta ao Estado patrimonial: aceita a prática patrimonialista do clientelismo político e se acomoda a práticas que, numa ótica racional-legal, seriam definidas como corrupção. Assim, Martins não vê nenhuma saída histórica para o Brasil.

Após a exposição de tais concepções, Saes destaca uma semelhança teórica entre elas: ambas admitem implicitamente que o Estado, como instituição específica, pode subsistir numa sociedade qualquer, mesmo se ele não desempenhar papel algum na conservação/reprodução desse tipo histórico de sociedade. Para os defensores dessas concepções, o Estado pode subsistir numa sociedade qualquer, seja como instituição que atua contra a vida social, desse modo ostenta um caráter sufocante e destrutivo; seja até mesmo como uma falsa instituição (isto é, uma ilusão de caráter jurídico).

As análises marxistas, por outro lado, defendem que, nas sociedades de classes, o Estado tem sempre uma função social precisa a cumprir. Tem de assegurar a coesão da sociedade de classes vigente, manter sob controle o conflito entre as classes sociais antagônicas e, dessa forma, impedir que o conflito deságüe na destruição desse modelo de sociedade. A pesquisa marxista sobre a especificidade de cada tipo histórico de Estado é ressaltada por Saes nos trabalhos de Althusser e Poulantzas. Em Poulantzas, especificamente, a tarefa fundamental na análise do Estado é caracterizar tanto a estrutura subjacente à instituição estatal em cada tipo histórico de sociedade quanto os efeitos produzidos sobre os agentes por essa estrutura.

Tal estrutura, nomeada jurídico-política pelos althusserianos, consistiria num conjunto de valores suscetível de ser analiticamente decomposto em dois segmentos: de um lado, os valores jurídicos, que regulam e enquadram, de modo durável, as práticas

econômicas e as relações sociais por ela condicionadas (como as familiares); de outro lado, os valores presentes na organização interna do aparelho de Estado, que inspiram, de modo também durável, a própria atividade e a organização interna dos agentes funcionais encarregados de regular e enquadrar as relações econômicas e sociais. Esse conjunto de valores produziria efeitos ideológicos sobre os agentes econômicos e os estatais; por isso, desempenha a função de manter a coesão de um tipo histórico qualquer de sociedade de classes.

Na obra de Poulantzas, analisada por Carnoy (2004) como uma perspectiva estruturalista do Estado numa visão mais “histórico-específica”, são destacados os movimentos sociais que ocupam um papel-chave e o papel ideológico do Estado determinado pelas relações de produção de classe, tal como a análise descrita por Saes. No desenvolvimento de sua obra, Carnoy lembra que Poulantzas sustentou a existência de uma autonomia relativa do Estado, o que o fez abandonar a natureza estruturalista do Estado.

De acordo com Carnoy, o primeiro argumento de Poulantzas em defesa de sua tese é sobre o constante desenvolvimento do capitalismo, o que faz mudar o Estado. Atesta, assim, a sua idéia de que as relações capitalistas de produção, a estrutura de classes e o Estado são histórico-específicas, dentro do modo capitalista de produção. O segundo argumento de Poulantzas é sua defesa de que o “deslocamento” da luta de classes da produção para o Estado traz essa luta para o “núcleo do Estado”. Carnoy ressalta as palavras de Poulantzas de que “o Estado não é um bloco monolítico, mas um campo de batalha estratégico” (CARNOY, 2004, p. 160). Portanto, o conflito está não apenas no poder do Estado, mas também entre os aparelhos do Estado e no interior de cada um deles. O Estado está marcado pelas contradições, porque a luta de classes tem lugar no “âmago do Estado” (CARNOY, 2004, p. 161), mesmo quando este tenta manter uma hegemonia externa da classe dominante.

As formas e as funções do Estado não são determinadas pelas relações econômicas de classe, em algum sentido abstrato, mas pela expressão histórica dessas relações na forma de luta. As classes subordinadas, portanto, também moldam o Estado, ao mesmo tempo em que é um Estado de classe, e ao mesmo tempo em que é usado pela fração dominante para estabelecer e ampliar a hegemonia capitalista dominante (CARNOY, 2004, p. 163).

Portanto, essa corrente do pensamento marxista sobre o Estado – Poulantzas, Althusser e até mesmo Gramsci – o entende cumprindo um papel muito mais ideológico e repressivo do que econômico. Já a explicação do Estado nas sociedades periféricas depende da análise histórica para prover de dados que subsidiem e sustentem as verossimilhanças com as teorias gerais do Estado capitalista desenvolvido. Na verdade, pode-se afirmar que a realidade marcante dos países periféricos é sua condição de dependência no quadro do capitalismo dominante nos séculos XIX e XX. No caso do Brasil, pode-se afirmar que o Estado cumpriu as funções conservadora e modernizadora na condução do sistema capitalista e (por que não dizer?) populista a fim de agregar as classes em conflito.

Para compreender a evolução do Estado no Brasil, não basta identificar a natureza de classe do Estado. Mais que isso, segundo Saes, é preciso descobrir a natureza da estrutura subjacente ao aparelho estatal e caracterizar os efeitos ideológicos produzidos por essa estrutura sobre os agentes econômicos e estatais. A partir dessa perspectiva, pode-se chegar à seguinte visão geral da evolução do Estado no Brasil: (a) presença de um Estado escravista moderno até a desagregação da ordem monárquica; (b) presença de um Estado burguês ou capitalista desde esse momento histórico até os dias atuais.

Sobre o Estado burguês no Brasil, Saes contraria a tese de Otavio Ianni, segundo a qual a Revolução de 1930 teria determinado a formação de um Estado burguês no Brasil. Para Saes, a formação do Estado burguês ocorre algumas décadas antes de 1930, como resultado da Revolução política de 1888-1891. Já a Revolução de 1930 correspondeu a uma segunda etapa política da transição para o capitalismo no Brasil. Ou seja, a Revolução de 1930 abriu um espaço de intervenção política autônoma para a burocracia civil e militar. Tal política era antes orientada por preocupações com a afirmação da soberania nacional ou a modernização do estilo de vida do brasileiro; por conseguinte, seguiu o rumo do intervencionismo estatal de caráter industrializante e orientado para a integração política das classes trabalhadoras urbanas.

Continuando no plano analítico de Saes, vale destacar um elemento permanente na evolução do Estado no Brasil no período 1930-1990, a despeito da recorrente instabilidade do regime político. Trata-se da vigência de um compromisso mínimo com um projeto de desenvolvimento capitalista para o Brasil, compromisso que se

concretizou com uma política estatal de apoio ao prosseguimento da industrialização por meio da “substituição de importações”. Para o autor, o paradoxo é que a redemocratização de 1988 revogou esse compromisso histórico, abrindo a via para o estabelecimento de um total controle do Estado brasileiro e de uma dominação da economia pelo capital financeiro internacional.

Nos anos 1990, o Estado brasileiro não mais se pauta por qualquer projeto de desenvolvimento nacional, polarizado que está pelas metas do equilíbrio monetário e do equilíbrio orçamentário. Dessa forma, deu-se início ao ataque ao setor público, à promoção da desnacionalização e à desindustrialização da economia brasileira.

Registra-se, portanto, algo de novo no Estado brasileiro dos anos 90. O Estado nacional pós-colonial ostentava, em qualquer das suas fases, um caráter invariavelmente dependente. No Império, a base da dependência política era fundamentalmente a dependência financeira diante da potência capitalista emergente (a Inglaterra). Do início da fase de transição para o capitalismo até as fases mais recentes de desenvolvimento capitalista, é uma dependência simultaneamente financeira e tecnológica que tem lastreado a dependência política. Todavia, a condição de dependente assumida pelo Estado e pela economia nacionais desde o fim do estatuto colonial não implicou, até a década de 1990, a inexistência de grandes grupos econômicos nacionais (SAES, 2001, p. 104).

A década de 1970 foi o cenário apropriado para o ressurgimento das críticas conservadoras a respeito do papel exercido do Estado no interior da sociedade capitalista. Tais críticas se assentaram no problema da “ingovernabilidade” como causa da crise do sistema capitalista desenvolvido. A análise de Offe (1984) situa esse momento quando lança um olhar comparativo sobre o debate no campo tanto da direita quanto da esquerda ocidental. Nesse sentido, destaca o fato de a literatura neoconservadora adaptar e reinterpretar com habilidade, para seus próprios fins, certas análises críticas da esquerda sobre o Estado. A diferença consiste no fato de que os teóricos neoconservadores da crise vêem as causas da crise não na relação capitalista do trabalho assalariado, e, sim, nos dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social.

A atual crise do capitalismo, caracterizada por um crescimento econômico medíocre, teve início em 1966, segundo informações de Santos (1979)²³, e é considerada de longo prazo, porque foi acrescida do aumento da inflação e do desemprego. Apesar dos períodos de recuperação econômica desde 1966, o que predomina nas décadas de 1970 e 1980 é a depressão. A perspectiva neoconservadora da crise pode ser identificada por meio da constituição da Comissão Trilateral, fundada em 1973, sob os auspícios de David Rockefeller, Diretor do Chase Manhattan, com o objetivo de estabelecer um local de encontro para os cidadãos mais respeitáveis dos principais países industrializados não-comunistas e distribuídos em três centros: Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. A análise das causas que deram origem à Comissão deve dirigir-se diretamente ao processo de aprofundamento da crise do sistema capitalista dos anos 1970 (ASSMANN, H.; SANTOS, T. dos; CHOMSKY, N., 1979).

O conceito central de toda a ideologia da Trilateral é o da interdependência (HINKELAMMERT, 1979). A palavra, no entanto, tem uma conotação diferente da usual. A inter-relação entre os sistemas econômicos não é simplesmente reconhecida, mas a interdependência é vista como um “sujeito” que sofre mudanças quantitativas e qualitativas. “Sua promoção ao status de sujeito se efetua através da ação de determinados homens. No entanto, esta ação humana já não se baseia mais sobre os Estados-Nações de antes, que têm perdido suas soberanias antigas” (HINKELAMMERT, 1979, p. 85). A ação deve vir de outros processos conforme indicação de Brzezinski, um dos principais ideólogos da Trilateral, citado por Hinkelammert.

O Estado-Nação, enquanto unidade fundamental na vida organizada do homem, deixou de ser a principal força criativa: os bancos internacionais e as corporações multinacionais planejam e atuam em termos que levam muitas vantagens sobre os conceitos políticos do Estado-Nação (HINKELAMMERT, 1979, p. 85).

Nesse sentido, nas publicações da Trilateral analisadas pelo autor, a interdependência é sempre tomada sob duas dimensões: como um processo objetivo da divisão internacional do trabalho e como força promotora desse processo, subjetivada pelas

²³ Como exemplo, Santos (1979) cita o caso dos EUA, que tiveram um crescimento de 25% entre 1967 e 1976 (2,5% ao ano), inferior à taxa de crescimento de 37%, isto é, 4,6% de média aproximada, obtida no período 1960-67.

corporações internacionais. Para atender seus objetivos de equacionamento da crise capitalista por meio do apelo da interdependência, a Trilateral assume um discurso apocalíptico sobre a existência de inúmeras ameaças de guerra, do colapso ecológico e da pobreza extrema. Para a Comissão, o Estado-Nação solapa a riqueza da sociedade moderna, ameaçando a interdependência. O enfretamento às ameaças deve ser feito por meio da cooperação estreita dos países trilateralistas, que deverão levar benefícios para o resto do mundo.

O ponto decisivo desta análise é que agora o Estado-Nação só pode seguir sua política interna na medida em que conjugar seus interesses internos com as decisões das instituições internacionais. Não deixa de ter a possibilidade de perseguir tais interesses. Porém esta possibilidade existe somente na medida em que ele pode fazer valer seus interesses diante das instituições internacionais que decidem sobre a política monetária e fiscal. Dentro da linha de solapar o Estado-Nação tradicional, seriam criadas instituições internacionais com esse objetivo (HINKELAMMERT, 1979, p. 93).

Assim, o Estado-Nação transforma-se no legítimo representante dos interesses do poder econômico, motivo pelo qual deve renunciar às políticas de desenvolvimento em prol da tarefa de estabilização da sociedade, o que fará por meio das suas funções repressivas. A proposta da Trilateral é substituir o Estado-Nação pelo Estado policial, dando início ao processo de reformas que irá ditar o novo desempenho esperado do Estado nos diversos países em todo o mundo sob o signo da busca do fenômeno da governabilidade.

Desde 1974, segundo Offe (1984), o conceito de “ingovernabilidade” vem fazendo carreira nas ciências políticas internacionais e no jornalismo político. As explicações para a crise política da ingovernabilidade são ecléticas assim como são arbitrárias as terapias propostas tanto da direita conservadora quanto da esquerda. O autor destaca que a ingovernabilidade nada mais é do que a forma aparente refreada politicamente, do conflito de classes entre salário e capital ou, mais exatamente, entre exigências políticas de reprodução da força de trabalho e estratégias de reprodução do capital.

As sociedades industriais capitalistas desenvolvidas não dispõem de mecanismos que permitam estabelecer uma consonância entre as normas e os valores de seus membros e as condições de funcionamento sistêmicas, às quais estão sujeitas. Nesse sentido, são sempre ‘ingovernáveis’ – e foi a circunstância favorável de um longo duradouro período de prosperidade, que permitiu ao capitalismo conviver com essa ‘ingovernabilidade’ de forma menos problemática que tem sido o caso desde meados dos anos 70 (OFFE, 1984, p. 257).

O primeiro problema apontado pelos neoconservadores é a incapacidade do Estado de atender as expectativas “em excesso” demandadas pela sociedade. Tal diagnóstico pressupõe haver uma hipertrofia dos direitos sociais e democráticos assegurados pelo Estado – “uma politização inadequada de temas e conflitos, na qual ‘se expressa’ o desejo desenfreado e irrefletido dos cidadãos” (GUGGENBERGER, apud OFFE, 1984). A proposta é transferir as exigências que transcendam os “limites do Estado” para as relações monetárias de troca, isto é, para o mercado. “Espera-se a solução do problema da ‘ingovernabilidade’ da restauração dos mecanismos concorrenciais, que devem bloquear a inflação, num sentido mais restrito, e a inflação das exigências, num sentido mais amplo” (OFFE, 1984, p. 241).

Inspirado pela teoria weberiana, Evans (1993) procura entender o papel do Estado no final da década de 1980, período que denomina de “Terceira Onda”. A “primeira onda” seria o período do Estado desenvolvimentista; a “segunda onda”, o período em que se evidencia o mau desempenho do Estado na condução do desenvolvimento. Nessa busca de compreensão sobre o “Estado como problema e solução”, o autor entende que o Estado permanece central no processo de ajuste estrutural. Portanto, a resposta está não no desmantelamento do Estado, mas na sua reconstrução. O reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado – não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva – é característica da “terceira onda” de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento²⁴.

Evans ressalta que o Estado foi útil àqueles que operavam no mercado exatamente porque as ações de seus encarregados obedeciam a uma lógica completamente diferente da lógica da troca utilitária. A capacidade do Estado de apoiar os mercados e a acumulação capitalista dependia de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativas como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual. Evans destaca que Weber concebia a construção de uma estrutura sólida e competente como um pré-requisito necessário ao funcionamento do mercado.

²⁴ Veremos no capítulo II a proximidade desta perspectiva com a de Bresser Pereira, na condução da reforma do Estado brasileiro.

Sob essa perspectiva, Evans apresenta outros autores que ampliaram a concepção weberiana, no que se refere à realidade de países de industrialização tardia. É citado o trabalho de Gerschenkron, no qual argumenta que nesses países a não-existência de uma ampla rede de acionistas e de capitalistas individuais capazes de assumir o risco do desenvolvimento fez o Estado funcionar como um empresário substituto. Conforme outro autor citado, Hirschman, o ingrediente que falta aos países de desenvolvimento tardio não é o capital, mas a iniciativa empresarial, ou seja, a disposição de arriscar os excedentes disponíveis no investimento em atividades produtivas.

Observa-se que houve uma inflexão das medidas liberais no final da década de 1990, o que alguns analistas proclamaram como a entrada dos países em uma fase “pós-neoliberal”. O reconhecimento da continuidade e até mesmo do acirramento dos problemas sociais pelas medidas estruturais adotadas na primeira metade da década de 1990, teve como resposta a certeza de que a solução pode estar não no desmantelamento do Estado, mas, sim, na sua reconstrução. Assim, em apenas uma década, o duplo movimento já conhecido na história do capitalismo retornou como dilema: a transformação do Estado de problema em solução (EVANS, 1993).

Entretanto, a teoria política e sua prática são mais complexas do que a introdução de uma concepção de mundo específica ou a crença no Estado como instituição indutora ou promotora do capital ou como instituição mediadora do equilíbrio de forças existentes no capitalismo. O papel cumprido (ou apropriado) historicamente pelo Estado em relação aos vários aspectos da vida social e econômica é tema de debate controverso; torna-se cada vez mais acirrado na contemporaneidade.

Essa controversa relação entre Estado e mercado é analisada por Przeworsky (1995) sob o enfoque de três correntes teóricas: (1) os Estados correspondem às preferências dos cidadãos; assim, o povo manda; (2) os Estados procuram realizar seus próprios objetivos; assim, os Estados são instituições autônomas em relação à sociedade; (3) os Estados agem segundo interesse dos que possuem riqueza produtiva; assim, é o capital que governa.

O primeiro enfoque citado por Przeworsky diz respeito a um tipo ideal de Estado em que todos os cidadãos têm igual renda e riqueza, e o processo político gera um único

resultado. O Estado funciona eficientemente como um perfeito agente do público, é “o governo do povo” nas palavras de Przeworsky. O segundo enfoque chamado pelo autor de “o governo do Estado”, tem a concepção da autonomia do Estado quando os governantes tiverem de escolher seus próprios objetivos e de cumpri-los diante de interesses conflitantes.

O terceiro enfoque – “o governo do capital” – de origem marxista possui uma ampla abrangência, mas, grosso modo, os marxistas tentam explicar por que todos os governos, em sociedades capitalistas, devem agir de acordo com o interesse do capital, do capitalismo ou dos capitalistas. Para Przeworsky, a estrutura geral das teorias marxistas do Estado é a seguinte: certas condições precisam ser satisfeitas para que o capitalismo se reproduza. Se o capitalismo sobrevive deve ser porque o Estado provê tais condições ao desempenhar certas funções. O autor critica essa posição teórica funcionalista sob o argumento de que qualquer conceito de função torna-se redundante, pois a explicação teórica deve passar pelo foco dos conflitos.

Przeworsky analisa três respostas dadas pelos marxistas sobre o motivo pelo qual o Estado age no interesse do capitalismo: (1) a teoria da elite no poder; (2) a teoria da seletividade; (3) a teoria da dependência estrutural. A primeira resposta argumenta que os governos agem em benefício do capitalismo já que os dirigentes têm os mesmos interesses; o segundo argumento parte da estrutura organizacional que torna os governos incapazes de tomar certos tipos de decisões; a terceira resposta argumenta que a propriedade privada dos recursos produtivos impõe restrições que nenhum governo e nenhuma política podem superar.

A tensão entre Estado e mercado é visualizada nitidamente na teoria da dependência estrutural, segundo a qual nenhum governo pode simultaneamente reduzir lucros e elevar o investimento. A tese central é que os governos se defrontam com uma disjuntiva entre distribuição e crescimento, entre igualdade e eficiência. Podem trocar uma distribuição de renda mais (ou menos) igualitária por menos (ou mais) investimentos, mas não podem alterar os termos dessa disjuntiva. Przeworsky vai contra essa tese, pois acredita que os governos têm opções relativas a políticas econômicas. E essas políticas têm conseqüências.

Sob a inspiração de Weber, a preocupação de Przeworsky neste trabalho específico é eliminar os argumentos teóricos insustentáveis por meio de uma análise empírica e lógica. “A questão sobre se é o Estado ou a propriedade privada a fonte primordial de irracionalidade e injustiça continua a receber respostas conflitantes” (Przeworsky, 1995, p. 132). Dessa forma, o autor coloca três problemas políticos para a sociedade: (1) como tornar manifestas as preferências individuais e agregá-las; (2) como manter as instituições políticas especializadas responsivas às demandas democráticas; e (3) como satisfazer os objetivos democraticamente escolhidos, referentes à alocação de recursos escassos. São estas as considerações finais do autor:

Esses problemas são irredutíveis uns aos outros: uma democracia processualmente perfeita no campo político não resolve os problemas derivados da desigualdade econômica. A socialização dos recursos produtivos torna ainda mais urgente a tarefa de agregar as preferências e de supervisionar o aparato estatal. Uma democracia madura exige instituições eleitorais que sejam representativas, instituições estatais responsivas à democracia e mecanismos de alocação de recursos que obedeçam ao processo democrático. Nada menos que isso (Przeworsky, 1995, p. 134).

De forma particular sobre o olhar na Alemanha, Offe (1985) argumenta que a incompatibilidade do Estado do Bem-Estar com a sociedade de mercado liberal é apresentada por um bom número de críticos a partir do prisma de que o “dano que o Estado inflige à ordem política liberal, não é tanto de natureza imediatamente econômica, mas moral” (OFFE, 1985, p. 273). Essa crítica ao Estado de Bem-Estar condena o seu impacto destrutivo sobre a força moral da sociedade e, por causa desse efeito, os danos recaem também sobre a eficiência econômica e a produtividade.

O autor tenta apontar alguns sinais conseqüentes do *modus operandi* do Estado de Bem-Estar, que podem levar ao tipo de crítica mencionada. O primeiro pode ser sublinhado na crescente demanda feita ao Estado pelo conjunto da população que ocasiona uma mudança da política de prevenção da pobreza para uma garantia universal de *status*. O segundo diz respeito à dificuldade de condicionar o recebimento de benefícios a qualquer tipo de obrigação moral à qual os receptores teriam que se conformar, e isso leva a ameaça dos aproveitadores. O terceiro e último ponto é digno de nota e pode ser observado empiricamente na atualidade. Dada à natureza liberal da economia, há um impedimento para as políticas sociais atingirem o grau de racionalidade abrangente e

implementação efetiva, que as tornem imunes ao impacto corrosivo dos negócios. “As próprias limitações que governam a formação das políticas sociais as tornam altamente vulneráveis às mudanças de parâmetros econômicos e fiscais” (OFFE, 1985, p. 275).

Para Offe, em qualquer Estado moderno, os cidadãos estão estruturalmente relacionados à autoridade estatal basicamente de três maneiras: os cidadãos são coletivamente os criadores soberanos da autoridade estatal; são potencialmente ameaçados pela força e pela coerção estatal organizada; e são dependentes dos serviços e das provisões organizados pelo Estado. A análise de Offe privilegia as funções administrativas do Estado, que é visto como um mediador das crises capitalistas. A racionalidade administrativa assume um caráter político, e a ela cumpre a tarefa de assegurar a legitimação, pois as normas deveriam ser orientadas para fins precisos; no entanto, aí é que surge a crise política advinda da incapacidade do Estado para coordenar todas as variáveis sociais.

A posição de Hirsch se diferencia de Offe; para Hirsch a estrutura básica do Estado burguês deve ser desenvolvida com base na análise da estrutura básica da sociedade capitalista. Portanto, o Estado burguês é uma forma histórica específica de dominação de classe, e não simplesmente um portador de funções sociais específicas. Hirsch verifica também que determinados setores industriais se apropriam de funções públicas; daí resulta que a intervenção do Estado não consegue realizar uma planificação global, e cada vez mais é substituída por um tipo de planificação por projetos que têm como fim as necessidades das grandes empresas. Mas Hirsch defende que é impossível separar as funções e as operações particulares do aparelho do Estado sem uma clara análise histórica da mediação da concorrência e da luta de classes. As leis de movimento do desenvolvimento capitalista é que definem a natureza da intervenção do Estado (BOBBIO, 1995; CARNOY, 2004).

Entre suas conclusões sobre as teorias de Offe e Hirsch, Carnoy aponta que ambas concordam que o Estado não atende a função social de resolver conflitos entre capitais individuais no interesse geral do capital, porque esse interesse geral é desconhecido. Segundo eles, a acumulação do capital tem que continuar, e o Estado depende disso para sobreviver; por isso, deve mediar tanto as diferenças entre capitais individuais quanto a luta entre o capital e o trabalho.

No contexto de ajuste estrutural do final da década de 1980, as críticas conservadoras elevaram-se para o ataque aos efeitos nocivos da ação do aparelho do Estado, portanto essa instituição jurídico-política deveria ser reduzida ao mínimo. O controle burocrático, por sua vez, deveria ser substituído, sempre que possível, por mecanismos de mercado. Veiculou-se o arranjo de estratégias para incentivar a sociedade civil a financiar ou participar das diversas ações do Estado (pois nem todas serão consideradas conversíveis ao mercado), por meio de parcerias.

As tensões inerentes nas relações entre capitalismo e democracia são reduzidas pelos neoliberais por meio do encolhimento do tamanho do Estado e da redução de suas funções, despolitizando a economia. Os conflitos entre racionalidade econômica e avanço da democracia – compreendida como a ampliação dos direitos sociais e econômicos e a definição de normas de proteção contra os azares e os caprichos do mercado – devem ser encaminhados para preservar a “racionalidade” econômica, definida com base em seus fundamentos capitalistas (BELLUZZO, 2004).

No plano do “Estado mínimo” em que as idéias liberais vão se organizando, propõe-se aos governos que estabeleçam relações mínimas com as forças produtivas, no limite da regulação formal e no esforço de legitimação das condições de trabalho no quadro da Terceira Revolução Tecnológica. Para tanto, o Estado deve garantir o controle da ordem social capitalista por meio da estabilidade democrática e fiscal (até o Banco Central alcançar sua autonomia). A engenharia pensada para a manutenção do sistema capitalista sob o padrão liberal é complexa: exige das análises capacidade de interlocução entre as várias ciências e acompanhamento sistemático do processo histórico contemporâneo.

1.5 A democracia minimalista do Estado brasileiro

Pode-se afirmar que o contexto dominante foi submetendo o debate e a prática da democracia a um caráter minimalista. Em face da globalização, o controle estatal das economias nacionais passou a sofrer um reajuste no sentido de reduzir a intervenção. Portanto, a questão da autonomia do Estado e sua democratização é um debate complexo de conduzir quando os governos democraticamente eleitos se transformaram em gestores dos ajustes econômicos em sintonia com a dinâmica internacional de

manutenção do *status quo* dominante. Nessa linha, cabe diferenciar o problema da governabilidade que rodeia os Estados nacionais da sua incapacidade operacional e institucional. Com o resgate das idéias liberais, a incapacidade do Estado proporcionar os meios necessários para o atendimento aos direitos constitucionais contribuiu para uma inversão dos ideais universais democráticos e pulverizou a sociedade civil em setores cada vez mais voltados aos valores do individualismo e de apropriação do capital público para fins privados e/ou setoriais.

Portanto, desde a primeira década após a instauração da Nova República, o problema que se abateu sobre o Estado foi caracterizado como uma crise de governabilidade. Uma crise definida como uma espécie de paralisia política por causa da sobrecarga da agenda pública decorrente do excesso de demandas sociais ou políticas. Cabe notar que os fatores internos encontram-se cada vez mais entrelaçados com a economia mundial sob os preceitos da inserção da economia nacional ao processo de globalização.

Assim, o Estado dispõe de menos recursos políticos à medida que reduz sua responsabilidade, que ele passa a compartilhar com os estados subnacionais e organizações não-governamentais. E, ao mesmo tempo, veste o escudo da democracia como mecanismo de legitimação das medidas pouco populares da reestruturação econômica. A democracia representativa é alçada a um valor incontestável tanto em sua existência no País, que independe do governo, quanto em sua importância propriamente dita para o estabelecimento do consenso. Enquanto o Estado deve assegurar que as decisões sejam tomadas conforme critérios técnicos, as políticas democráticas se tornam a retórica que viabiliza o processo de acumulação do capital.

A teoria política identifica, pelo menos, duas grandes correntes de pensamento que se polarizam ao tratar do problema da democracia e do desenvolvimento econômico. O confronto se dá efetivamente entre as duas doutrinas políticas dominantes no tempo: o liberalismo e o socialismo. Diante das doutrinas políticas opostas a respeito dos valores fundamentais da democracia, Bobbio (1995) considera que é perfeitamente correto falar de liberalismo democrático e de socialismo democrático.

A democracia adquiriu diversos significados relativos a contextos históricos muito diferentes, assim como a ideais diferentes. Bobbio conta que, com o tempo, a

democracia foi sendo compreendida como um método ou um conjunto de regras de procedimentos para a constituição de governos e a formação de decisões políticas (que abrangiam toda a comunidade), mais que uma determinada ideologia. Regras mínimas passaram a caracterizar o estabelecimento da democracia como a livre-expressão das idéias e do voto, conseqüentemente o controle das decisões por parte dos eleitores.

Do ponto de vista de Joseph Schumpeter²⁵, segundo a análise de Bobbio (1995), existe democracia onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder por meio de uma luta que tem por objetivo o voto popular. Isto é, democracia é uma forma de regime em que a contenda pela conquista do poder é resolvida em favor de quem conseguir obter, numa disputa livre, o maior número de votos.

Para Przeworski (1994), a democracia é um sistema de resolução de conflitos em que os resultados dependem do que seus participantes fazem, mas nenhuma força tem condições de controlar sozinha o rumo dos acontecimentos. Os resultados de determinados conflitos não são conhecidos previamente por nenhuma das forças políticas em disputa, porquanto as conseqüências de suas ações dependem das ações de outros, e estas não podem ser antecipadas. Dessa maneira, para cada um dos participantes os resultados são incertos: a democracia aparece-lhes como um sistema em que cada um faz o que considera melhor e, depois, os resultados são definidos pela sorte. A democracia cria a *aparência de incerteza*, porque é um sistema de ação estratégica generalizada, em que o conhecimento é inevitavelmente particular.

Mas Przeworski alerta que a durabilidade das democracias depende não apenas de sua estrutura institucional e da ideologia das grandes forças políticas; depende também de seu desempenho econômico. Para se consolidar, as democracias têm de proteger os principais interesses e, ao mesmo tempo, gerar resultados econômicos.

O equacionamento do liberalismo e da democracia nas sociedades modernas é um dilema analisado por muitos estudiosos. Entre eles, Bobbio (1990) destaca a difícil relação entre liberalismo e democracia, cuja dificuldade se acirra na sociedade contemporânea. O tema principal da polêmica, segundo Bobbio, foi a ingovernabilidade. Enquanto no século XVIII, a discussão aconteceu em relação à

²⁵ SHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*, 1942.

questão da tirania da maioria e gerou a defesa intransigente da liberdade individual contra a invasão da esfera pública, hoje o alvo principal é a “incapacidade dos governos democráticos de dominar convenientemente os conflitos de uma sociedade complexa: um alvo de sinal oposto, não o excesso, mas o defeito do poder” (BOBBIO, 1990, p. 92).

Nessa teia complexa de pensamento, o liberalismo é uma teoria dos limites do poder do Estado; portanto, articula os mecanismos que conduzem a esse fim último. Na dialética entre o liberalismo e a democracia, Bobbio explora sinteticamente o contraste contínuo e jamais definitivamente resolvido (ao contrário, sempre destinado a se colocar em níveis mais altos) entre a exigência dos liberais por um Estado que governe o menos possível e a dos democratas por um Estado no qual o governo esteja o mais possível nas mãos dos cidadãos. A tendência, no contexto de acirramento do Estado mínimo é a restrição, cada vez maior, da participação política e dos direitos sociais universais conquistados no século XX.

Para compreender a conjuntura atual, com essa análise, a observação sobre a convivência liberalismo-democracia é manifestada no poder ideológico que emerge dessa relação. O projeto de Estado Mínimo implica a transferência dos serviços e das responsabilidades para outra instituição social, no caso, a sociedade civil. A expressão mais atualizada que remete a esse fenômeno é *parceria público-privada* – que representa uma prática democrática, porque remete à descentralização do poder. Os limites que estruturam cada sociedade vão dar o compasso da democracia vivida e suas possibilidades de desenvolvimento. A democracia pode ter várias formas e conteúdos.

Em seus escritos, Bobbio valoriza a democracia representativa, entretanto reconhece a existência de aparatos burocráticos com caráter autoritário os quais revelam o complicado edifício do Estado contemporâneo. Conforme análise de Anderson (2002) sobre o pensador italiano, para Bobbio a democracia é um método, a forma de uma comunidade política, não sua substância. A democracia política representa, histórica e juridicamente, um baluarte indispensável contra os abusos do poder.

Com um tom pertinaz, Lechner (1993) faz esta pergunta: Como compatibilizar democracia e desenvolvimento na América Latina? O desenvolvimento econômico e,

concretamente, o mercado já não podem ser considerados “pré-requisitos” da democracia. Já não se trata de uma compatibilidade assegurada de antemão. O debate sobre o Estado e o mercado, que sempre foi um eixo de polarização política na América Latina, assume um caráter pragmático, no final do século XX. A partir da colocação desse problema, o autor faz uma breve revisão histórica sobre a relação Estado e mercado na América Latina.

O autor destaca o caráter peculiar da América Latina em comparação à Europa, cujo desenvolvimento da sociedade capitalista foi anterior ao desenvolvimento do Estado. Na América Latina, o capitalismo não é um elemento histórico visto que precede a regulação estatal; o Estado é que assume a tarefa de instaurar uma sociedade moderna. A assunção do Estado desenvolvimentista e, nos anos 1970 a sua crise, desencadeou a crítica ao Estado. Assim, a ofensiva neoliberal foi acirrada tanto que exigiu a presença de um novo papel do Estado apoiado na dinâmica do mercado. O Estado torna-se cada vez mais limitado para enfrentar, por si só, os desafios da integração social e, particularmente, da inserção internacional. O modelo neoliberal consiste em propor um ajuste estrutural que responda às novas tendências da economia capitalista, como a globalização acelerada, a flexibilidade dos processos produtivos, a independência dos circuitos monetários e creditícios, a incorporação de inovações tecnológicas.

Ao lado das normas legais, a dinâmica do mercado acha-se condicionada pelas normas morais da sociedade, que motivam a tolerância das pessoas perante as forças inovadoras ou destrutivas do mercado. Ademais, influem os hábitos sociais e os padrões culturais que determinam as expectativas dos indivíduos. “Em suma, o mercado inscreve-se na ordem social e não pode ser isolado dessa inserção. A esse quadro regulador alude a noção de *economia social de mercado*” (LECHNER, 1993, p. 245).

O argumento do autor se funda na idéia de que o mercado pressupõe uma política de ordenação. Importa esclarecer tal proposição a fim de analisar suas implicações no caráter da democracia atual. A construção da ordem ficou circunscrita ao âmbito político (democracia) e desvinculada do processo econômico, sem tematizar a relação entre ambos. Isso explica a apologia ingênua do mercado, que confunde a economia de mercado com os processos de desregulação e de privatização.

Com demasiada frequência o discurso do mercado, na América Latina, traz a carga de um antiestatismo ideológico (digo ideológico porque não inibe exigir o socorro do Estado quando o ciclo econômico revela-se desfavorável). Essa posição entra em choque com uma cultura política fortemente influenciada pelas solidariedades da tradição familiar e comunitária ou pelas seguranças oferecidas por um Welfare State, por precário que tenha sido o seu desenvolvimento na América Latina (LECHNER, 1993, p. 246).

Em outro trabalho, Przeworski (1993) questiona as teses que defendem que instituições democráticas e liberdade econômica fomentam o progresso econômico e social. Sua análise tem como ponto de partida dezessete estudos²⁶, que o levam a concluir sobre determinados tipos de afirmações feitas. Pode-se, por exemplo, afirmar que a democracia promove o crescimento econômico por uma variedade de razões: porque é eficiente quanto à informação; porém, não dá para afirmar que a democracia como tal consiste numa salvaguarda de direitos de propriedade.

Como mostra Przeworski, os mercados concorrenciais não são necessariamente eficientes nem levam automaticamente ao crescimento econômico. Como sugere o autor, o mercado é um sistema pelo qual recursos escassos são alocados para usos alternativos por decisões descentralizadas. Entretanto, no capitalismo a propriedade é institucionalmente distinta da autoridade: os indivíduos são simultaneamente agentes do mercado e cidadãos. Existem dois agentes que alocam os recursos: o mercado e o Estado. O mercado sempre distribui os recursos de forma desigual; o Estado aloca recursos que não são de sua propriedade e os distribui a partir de uma lógica distinta da lógica do mercado. Portanto, é bem provável que os resultados não sejam coincidentes.

Em um contexto de democracia, essa tensão fica acirrada. O século XIX foi palco do debate do impacto da democracia sobre a instituição da propriedade privada. Przeworski relaciona essa preocupação entre os socialistas e os conservadores. Marx exprimiu a convicção de que a propriedade privada e o sufrágio universal são incompatíveis; Ricardo admitia estender o sufrágio somente àquela parte do povo que não tinha o risco de subverter o direito de propriedade.

²⁶ “Dentre eles oito encontraram evidências em favor da democracia e oito em favor do autoritarismo; os outros quatro encontraram diferença. Ainda mais desconcertante é que, entre os 11 resultados publicados em 1987, ou antes, oito concluíram que regimes autoritários cresciam mais rapidamente, enquanto nenhum dos novos resultados publicados após 1987 dava apoio a essa conclusão” (PRZEWORSKI, 1993, p. 218-219).

O autor concorda que a democracia inevitavelmente ameaça os “direitos de propriedade”. O seu argumento vem em defesa das políticas de bem-estar social implantadas em alguns países europeus. Isso o faz concluir que a importância para o desempenho econômico e o bem-estar social não está na consolidação de qualquer democracia, porque ela não é uniforme. Ele insinua que somente um tipo de democracia, a que segue políticas social-democratas, pode aliar-se ao desenvolvimento social.

As imperfeições do processo político, a autonomia das instituições estatais e a propriedade privada dos recursos produtivos constituem ameaças à democracia. Essas idéias de Przeworsky (1995) transitam por teorias econômicas da democracia (Estado liberal, Estado autônomo – o militar ou o burocrático –, Estado na perspectiva marxista), pontuando as limitações empíricas e os conflitos ideológicos. O autor conclui que não se pode discutir democracia sem considerar a economia onde ela vai funcionar, pois a experiência cotidiana mostra que a liberdade e a participação podem conviver com pobreza e a opressão. Ou seja, uma democracia processualmente perfeita no campo político não resolve os problemas derivados da desigualdade econômica.

Em *Porque os mercados livres não bastam*, Dahl (1993) procura comprovar sua premissa de que a democracia moderna exige uma economia de mercado; caso contrário, governos centralizados dariam aos políticos acesso a recursos tão poderosos de persuasão e manipulação que a democracia se tornaria extremamente improvável no longo prazo. Todavia, o autor defende a idéia de que todos os países democráticos rejeitaram economias de mercado estritamente concorrenciais em favor de economias mistas, nas quais o mercado é modificado de forma significativa pela intervenção estatal.

O trabalho de Held (1987) busca uma alternativa “otimista” que oscila entre a contribuição dos marxistas e dos liberais para a constituição da democracia na sociedade contemporânea. Para o autor, o princípio da autonomia, concretizado por um processo dual de democratização, poderia ser a base para tal ordem. A “dupla democratização” pode ser considerada um processo de transformação interdependente tanto do Estado quanto da sociedade civil; a divisão entre o Estado e a sociedade civil é um aspecto

central da vida democrática; por isso, o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades e das restrições impostas pela apropriação privada do capital.

O enfoque eclético assumido pelo autor produz um modelo de Estado e de sociedade denominado de “autonomia democrática” ou “socialismo liberal”. A explicação desse modelo pode ser sintetizada na preocupação de ampliar e igualar os direitos e deveres dos cidadãos. As condições gerais para alcançar o modelo são traçadas na necessidade de disponibilizar informações de todos os assuntos públicos, a fim de assegurar, no mínimo: (a) decisões seguras; (b) prioridade de investimentos e regulamentação do mercado de bens e trabalho; (c) responsabilidade coletiva pelas tarefas mundanas; e (d) redução da rotina de trabalho.

Numa versão diametralmente oposta, Wood (2000) destaca que a nova ordem mundial impõe tarefas totalmente novas para a esquerda, e para todos. Explica que o mercado capitalista é um espaço tanto político quanto econômico, um terreno não só de liberdade e opção, mas também de dominação e coerção. Seu interesse é destacar, nesse contexto, a necessidade de repensar a democracia como categoria não só política mas também econômica. A autora concebe a democracia econômica como um regulador econômico, o mecanismo impulsor da economia, e não apenas como uma igualdade na distribuição.

De forma contundente, Wood mostra que o contexto atual traz uma mudança no próprio sistema capitalista, e as soluções apresentadas são, no mínimo, contraditórias e contraproducentes.

El mercado ‘flexible’ aumenta la flexibilidad y la competencia socavando sus propios fundamentos al restar consumidores al mercado, mientras que el mercado ‘social’, sometiendo a los imperativos capitalistas, establece límites estrictos en su propia capacidad para humanizar el capitalismo. Lo que estamos obligados a aprender de nuestra actual condición económica y política es que un capitalismo humano, ‘social’, auténticamente democrático y equitativo es una utopía más ilusoria que el socialismo (WOOD, 2000, p. 339).

A crise da democracia também foi detectada por revisionistas conservadores, que a atribuem às crescentes exigências do povo. O registro dessas preocupações foi feito no relatório *The Crisis of Democracy* (1975). Segundo esclarecimento de Moraes (1999), esse relatório foi elaborado para atender a encomenda da comissão trilateral formada

por cidadãos representantes do Japão, dos EUA e da Europa Ocidental. O documento reunia textos elaborados por Watanuki, Huntington e Crozier que, respectivamente, trataram dos problemas por que passavam suas democracias. O diagnóstico conclusivo desse relatório destaca que os problemas das democracias ocidentais não se assentavam na economia capitalista, mas decorriam do processo político e democrático que exigiu demasiadas ações governamentais que não mais foram suportadas.

A partir deste diagnóstico, as recomendações para resgatar a governabilidade nas democracias ocidentais apontavam para um esforço em duas direções: de um lado, deveria ser reforçada a capacidade dos Estados de exercerem o governo, ou seja, reforçar a governabilidade; de outro, os Estados deveriam se liberar de um conjunto de funções e compromissos assumidos no decorrer de um período em que o regime democrático havia permitido que uma série de reivindicações, voltada ao bem-estar social, fosse atendida, culminando com sérias pressões sobre o equilíbrio orçamentário e a perturbadora crise fiscal (MORAES, 1999, p. 170).

Esse debate neoconservador gira em torno de uma “nova democracia”, que é a declaração sistemática do fim da democracia liberal. “A nova democracia é o Estado policial” (HINKELAMMERT, 1979). Samuel P. Huntington se apresenta como defensor de algumas restrições como o controle dos meios de comunicação sob o argumento de que toda sociedade democrática teve no passado uma população marginal que não participava ativamente da política, e esse foi um fator que possibilitou o funcionamento efetivo da democracia. “Assim, uma menor marginalização de certos grupos terá que ser substituída por uma maior auto-restrição por parte de todos os grupos” (Huntington, apud HINKELAMMERT, 1979). O autor conclui que Huntington quer dizer que a democracia liberal só pôde funcionar porque não se realizou inteiramente e, para poder operar universalmente, deverá transformar-se numa “nova democracia”, o que significa sua própria abolição como democracia liberal.

A conceitualização da ‘nova democracia’ – aquela ‘restrita, ‘viável’ e ‘governável’ – que desponta na ideologia Trilateral é uma organização do Estado-Nação que mantém este último subjugado à ‘interdependência’. Portanto, a ‘nova democracia’ não conhece outra garantia para os direitos humanos senão a legitimidade da violação quando tal submissão à interdependência assim o exigir. Entretanto, a violação dos direitos humanos não é o seu princípio, mas sim a submissão à ‘interdependência’ [...]. Esta nova democracia é um regime para a estabilidade (HINKELAMMERT, 1979, p. 107).

Tais análises conservadoras aliadas às tensões inerentes ao processo de constituição da democracia no contexto neoliberal revelam as condições de atuação do Estado-nação. No caso brasileiro, observa-se que a década de 1990 representou a formalização de um projeto econômico-social subordinado à transnacionalização do capital. Dentre as orientações que mais interessam a esta tese abordar, está a adoção, por parte do governo FHC, de políticas descentralizadas como uma forma mais *eficiente e democrática* de condução das políticas públicas. Outra orientação de grande relevância é o estabelecimento de um planejamento pautado na estabilidade e no rigor fiscal. O primeiro planejamento plurianual realizado pelo governo de FHC – o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) – é um exemplo. Nesse documento, que contém mais de duzentas páginas, foram registradas três ocorrências da palavra desenvolvimento, sendo que na primeira, desenvolvimento é referenciado como um estágio histórico atingido pelo País até o presente; na segunda ocorrência, a referência ao desenvolvimento é feita para apontar os empecilhos para a sua continuidade.

O papel representado pelo Estado na economia brasileira, durante a maior parte deste século, foi decisivo para que atingíssemos esse ponto de desenvolvimento. Entretanto, nas últimas décadas, a economia mundial mudou, alguns dos efeitos dinâmicos da atuação do Estado na economia se tornaram obstáculos à modernização e os esforços, exigidos de toda a sociedade, para proporcionar crescimento sob o comando direto do Estado, redundaram em fatores de instabilidade econômica, tornando-se enormes empecilhos à continuação do desenvolvimento (BRASIL, 1996).

O terceiro registro da palavra desenvolvimento também aparece sem a perspectiva de estabelecimento de meta, mas como retórica: “Uma reforma eficiente do Estado lhe permitirá exercer seu papel fundamental na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais efetiva às demandas de crescimento do País (BRASIL, 1996)”. Tais dados confirmam a análise de Saes (2001), citada anteriormente, de que nos anos 1990, o Estado brasileiro não mais se pautou por qualquer projeto de desenvolvimento como até então, pois estava polarizado entre as metas do equilíbrio monetário e do orçamentário.

No PPA “Avança Brasil” (2000-2003), a meta do desenvolvimento sustentável esteve presente com ênfase. Essa análise será realizada de forma mais detida no decorrer desta tese. Por enquanto, cabe ressaltar que o PPA “Avança Brasil” possui características que

o diferenciam do plano anterior, principalmente no que diz respeito à sua formulação ser mais complexa, com forte ênfase nos aspectos relacionados à gestão e à avaliação. Ademais, após análise documental, pode-se afirmar que é um planejamento de desenvolvimento sustentável para o País e, conseqüentemente, reflete as contradições pertinentes a esse ideal de desenvolvimento.

Houve uma alteração conceitual e metodológica na elaboração do PPA “Avança Brasil” como mecanismo de superação dos problemas observados no anterior, o qual, nas palavras de Garcia²⁷ (2001, p. 16), chegou apenas a ser um “plano econômico normativo de médio prazo”. Para o técnico do IPEA, que participou da formação dos formuladores do PPA “Avança Brasil”, apesar das grandes dificuldades ainda existentes no planejamento estatal, o Avança Brasil representou um salto significativo e “aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos” (GARCIA, 2000, p. 40).

A análise aqui empreendida dos documentos referentes aos planejamentos plurianuais realizados pelo governo de FHC (1995-2002), acompanhada da leitura de trabalhos escritos por técnicos do IPEA, levou a inferir que o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999), em que pese todo o discurso proferido pelo então presidente FHC e pelo seu ministro Bresser Pereira em favor das inovações do planejamento para a “consolidação de um Estado moderno”, limitou-se a ser somente um plano, pois seu poder de agregar forças e de sua execução foram pequenos. Conseqüentemente, pode-se afirmar que o planejamento, no primeiro governo FHC, cumpriu o papel constitucional, não sendo uma base prioritária para um Estado gerencial.

Já a formulação do PPA “Avança Brasil” (2000-2003) constituiu um processo de estudos e discussões mais complexo, não obstante seu limite ter alcançado somente o quadro de técnicos do IPEA. As inovações introduzidas nesse PPA, como o processo de gestão e de avaliação, caracterizam a utilização da técnica de planejamento de forma a assegurar o equilíbrio entre os programas e o horizonte de um desenvolvimento para o País. Todavia, no campo das políticas públicas para a educação profissional, o seu conteúdo permaneceu o mesmo elaborado no PPA anterior, o que leva a inferir que é a opção do modelo de desenvolvimento para o País (ou a falta de uma opção) que define o

²⁷ Técnico da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do IPEA.

conteúdo do planejamento/plano. A forma de gestão e de avaliação do PPA está subordinada a isso. A participação da sociedade civil ou somente dos técnicos, por sua vez, fica condicionada ao consenso hegemônico do modelo de desenvolvimento. Pelo menos vem sendo essa a prática histórica no Brasil, fazendo-se necessário ampliar o debate sobre o planejamento e, conseqüentemente, a capacidade de intervenção da sociedade naquilo que organiza a sua vida pública.

1.6 Considerações Finais

A abordagem sobre o planejamento que esta tese se propõe a debater tem como premissa as seguintes condições: (1) o planejamento é uma forma de intervenção do Estado; (2) o planejamento é sempre um processo de “*desenvolvimento do tipo*” (PEREIRA, 1978); (3) o planejamento revela a relação de poder e a racionalidade hegemônica, além de ser uma técnica de alocação de recursos; (3) as possibilidades de realização de um planejamento ou de um plano são dadas pelo caráter técnico-administrativo, fiscal e político do Estado e, sobretudo, pelo grau de participação da sociedade civil.

Importa explicitar essa terceira condição porque o caráter de um plano ou de um planejamento realizado pelo Estado compreende condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos, ainda que em graus variáveis. Contudo, as estruturas de poder são determinantes para configurar o caráter do planejamento e isso implica na abertura de canais institucionais de participação. Portanto, “o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 1995, p. 309). É, assim, um instrumento de controle social que, como lembra Pereira (1978), pode assumir diferentes características: inovador, racional, centralizado etc.

Dessa forma, o desenvolvimento da democracia é importante para que o processo de planejamento seja assegurado em sua complexidade e contradição, além de corresponder as demandas de emancipação política e econômica da sociedade. Isso significa a possibilidade de adicionar à tecnocracia estatal, as discussões e expectativas da sociedade civil organizada. A materialidade desse movimento, cujo princípio é conflituoso, possui sérias dificuldades tendo em vista as limitações históricas que o Brasil vem experimentando, principalmente nesta última década de 1990. Esse é um período que buscou tornar a política mais técnica, oferecendo soluções científicas,

supostamente neutras, para problemas sociais. Nesse movimento, há uma intenção de substituir a política pela governança (capacidade financeira e administrativa de governar).

A crescente complexidade que envolve o Estado, a democracia e o planejamento no contexto da globalização econômica, exige o estabelecimento de alguns parâmetros que aqui serão analisados via o estudo de Diniz (2004), momento em que a autora considera que a principal debilidade do Estado encontra-se no âmbito da execução das políticas, da capacidade de fazer valer as leis e de cumprir as decisões tomadas, além de fiscalizar a aplicação dos recursos e de assegurar a continuidade dos programas governamentais.

Além desses pontos, esta tese comprovará, nos capítulos referentes à análise dos planejamentos plurianuais, que a debilidade do governo em atender à real demanda da política da educação profissional está, sobretudo, na incapacidade de formular (e executar) políticas públicas integradas, provocada pela recorrente opção por um desenvolvimento subordinado aos países mais desenvolvidos. Assim, o governo formula políticas compensatórias para enfrentamento dos problemas, uma vez que o fim último é manter o processo histórico de acumulação capitalista, no qual o País ocupa uma posição semiperiférica. Desse modo, os meios planejados sofrem de uma fragmentação congênita. Para garantir a legitimação, outras estratégias são utilizadas como, por exemplo, o apelo das políticas focalizadas na população mais vulnerável socialmente e, como foi assinalado anteriormente, a retórica da segurança das instituições democráticas como garantia da estabilidade político-econômica para a população.

INTRODUÇÃO

Esta tese pesquisou as políticas de gestão econômica e educacional configuradas nos planejamentos plurianuais realizados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), definidos como um instrumento de planejamento de médio prazo para o período de 1996-1999 e 2000-2003. À primeira vista, parece um contra-senso ater-se ao estudo do planejamento econômico e educacional em um governo caracterizado pela adoção de práticas neoliberais. Portanto, o cerne da política do período em questão não estaria no conteúdo do plano plurianual. Este estudo não desconsiderou tal problemática; contudo, destacou que as medidas intervencionistas continuaram sendo uma prática governamental, embora apresentassem um perfil descentralizado. Nesse caráter diferenciado em relação aos planos anteriores, está um elemento de análise.

Ademais, o olhar sobre o planejamento abre espaço para compreender a dinâmica institucional do Estado brasileiro, sua estrutura, os conflitos e sua função social. O planejamento governamental é um instrumento privilegiado de investigação na medida em que apresenta uma visão global do Estado e permite ao pesquisador identificar os programas econômicos, políticos, sociais e culturais constituídos a partir de um diagnóstico da realidade que busca justificar suas opções. Esta pesquisa teve a oportunidade de investigar o Estado brasileiro, que passou por um processo de reforma, cujas mudanças tentaram alcançar a superação de um modelo burocrático para torná-lo gerencial. Os planejamentos plurianuais caracterizam a experiência desse processo.

O debate sobre o planejamento em educação profissional no Governo FHC é atualizado pela gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, e cabe ressaltar que não houve uma mudança estrutural. O planejamento plurianual do Governo Lula manteve os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão e a forma de organização por programas adotados pelo Governo FHC. Observa-se somente uma diferença entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa, considerada uma prática de debate usual do Partido dos Trabalhadores. O planejamento é usado como instrumento da democracia.

Conforme atestam os documentos oficiais do governo Lula referentes ao planejamento plurianual, foi adotada uma estratégia de formulação participativa. Em decorrência

disso, foram estabelecidas novas arenas de discussão e ampliados os canais de comunicação existentes, o que possibilitou a incorporação das contribuições dos representantes dos vários órgãos governamentais e da sociedade civil organizada no processo de elaboração das orientações estratégicas do novo governo. Todavia, em que pese a importância na mudança da forma, o conteúdo das políticas sofreu pequenas alterações. Na organização da educação profissional, coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as modificações foram de ordem nominal (Planfor para PNQ), com a proposta de aumentar a carga horária dos cursos ofertados. No Ministério da Educação (MEC), foi criada a contraditória “Escola da Fábrica”, e o Proep segue a agenda anterior. Vale ressaltar que, no ano de 2004, a estrutura do MEC foi modificada com a separação da secretaria responsável pela educação profissional da educação básica, o que reforçou a dualidade na concepção e na gestão da educação geral e técnica.

O trabalho partiu da premissa de que o processo de conhecimento implica delimitações quanto ao campo de investigação, mas admite ser necessário transitar pelas dimensões política, econômica, sociológica e histórica. Por essa via, foi estudada de forma cuidadosa a relação de interseção entre a política educacional e a política de emprego, empreendidas no Governo FHC e configuradas tanto no Plano Plurianual “Brasil em Ação” (1996-1999) quanto no “Avança Brasil” (2000-2003).

A reforma educacional realizada na década de 1990 tem no campo de pesquisa da política de educação profissional uma produção científica relativamente extensa. Muitos desses trabalhos destacam a estreita relação dos fatos que envolvem a economia com as diretrizes e as ações tomadas no campo da educação. Na verdade, não são recentes os estudos analíticos que tratam da relação economia e educação, quando essa tendência toma um vulto maior na década de 1960. A teoria do capital humano é a tese central que perpassa tais estudos, a qual concebe a educação como um fator do desenvolvimento econômico e social de um país, portanto é produtora da capacidade de trabalho e potenciadora de trabalho e de renda (FRIGOTTO, 1989).

No final dos anos 1990, tornou-se recorrente afirmar que a educação não pode resolver sozinha o problema do desenvolvimento social e da distribuição da renda; contudo, deve integrar esse processo. A validação dessa idéia está no documento do PPA (BRASIL,

2000), no qual o Governo reconhece que o crescimento econômico é a providência fundamental para garantir a ampliação das oportunidades de trabalho e a valorização do trabalhador. Infere-se daí que a educação assume definitivamente o seu lugar de coadjuvante no processo de desenvolvimento do País. Observa-se a tendência atual de cravar um determinado relativismo nas teorias defendidas, haja vista as transformações operadas no processo de globalização acelerada, as quais marcaram um cenário social de maior complexidade e dificuldades. O contrário foi defendido na década de 1950, quando circulava a idéia de que a educação era um elemento fundamental para explicar o crescimento econômico e o avanço da industrialização, exigindo que muitos países passassem a pensar nas vantagens de um planejamento dos sistemas educacionais¹.

Uma parte da literatura que circula entre a tecnocracia (pública e privada) busca explicar a nova economia mundial e os desafios a ser enfrentados para tratar das diversidades regionais “insistentemente” presentes na era da informação, na qual a “escola será o novo centro da comunidade” (CARNOY, 2002). O argumento incide na assertiva de que o valor do conhecimento é o bem mais cobiçado na economia mundial; sendo assim, as nações precisam optar pelo aumento de seu investimento na área da educação. Não há mais a defesa de que o Estado deva reduzir os investimentos na educação, segundo tese defendida ao longo da década de 1990. Com a constatação de que todos os problemas sociais e econômicos se agravaram com os ordenamentos postos pela ideologia neoliberal, até mesmo o Banco Mundial redescobriu a “importância do Estado-nação para o capital social” (CARNOY, 2002, p. 32).

Pode-se inferir, com essas rápidas incursões, que o relativismo político imperante, objetivamente observado nos discursos, revela uma adaptação às novas formas de regulação do trabalho processadas no último quartel do século XX. Como as condições do mercado de trabalho agora consomem mais informação, são mais flexíveis, desagregadoras e individualizadoras; como se romperam as formas tradicionais que

¹ O trabalho de Rodrigues (1987) discutiu a idéia do protagonismo do Estado na educação, especificamente, a relação Estado, educação e desenvolvimento econômico no período pós-1964. Sua preocupação foi identificar o papel exercido pela educação nesse período. Para tanto, o autor investigou a formulação das políticas educacionais do País, articulada à estrutura política, social e cultural. Sua conclusão foi que a escola exercia um papel preponderante, formando quadros superiores não apenas para o controle da produção e direção, mas igualmente para o aumento da produtividade, para a invenção técnica, para a comercialização etc. Ou seja, a educação foi chamada a exercer papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social. O objetivo fundamental era a expansão e o crescimento do capital. Na defesa desse postulado, o desenvolvimento social era encarado como consequência do desenvolvimento do capital.

organizaram a sociedade industrial, a estabilidade e o “senso de identidade sustentável” (SENNETT, 1999), esses fatores precisam influenciar as estratégias da educação, segundo Carnoy.

O consenso do argumento de que a educação sozinha não resolverá os problemas sociais e de distribuição de renda não contradiz a tese da teoria do capital humano. Na verdade, esse argumento substitui o anterior, atualizando-o a partir das referências da nova regulação organizacional do trabalho. Nesse sentido, ele é prescritivo desde o fio condutor do diagnóstico até a definição das atitudes mais adequadas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a fim atender os desafios da nova economia mundial.

Na defesa de “reformas fundadas na equidade”², Carnoy acredita que essas reformas educativas podem “aumentar a igualdade das *possibilidades* econômicas”. Os principais pontos dessa reforma são: (1) atingir as categorias desfavorecidas da população; (2) ter como alvo certos grupos – mulheres e população rural; (3) adotar programas especiais para população em risco – apoio extra-escolar, a fim de aumentar as taxas de sucesso escolar. A rigor, a reforma educacional defendida por Carnoy não se distingue das outras citadas por ele, na medida em que os resultados são os mesmos; o que muda é somente a ênfase dada à abordagem do problema.

Em relação à educação profissional, Carnoy aconselha que os planejadores revejam as posições ultrapassadas sobre o equilíbrio entre ensino profissionalizante e ensino geral. Tendo em vista que o trabalho se organiza agora em torno de tarefas múltiplas e que as pessoas deverão exercer diferentes ocupações em sua vida ativa, a educação secundária deve se deslocar do ensino profissionalizante. Enfim, as mesmas teses da dualidade do ensino permanecem vivas na matriz teórica dos “novos” tecnocratas da globalização.

² Carnoy (2002) apresenta três tipos de reformas ocorridas na educação como reação às “reviravoltas da economia mundial”: reformas fundadas na competitividade; reformas fundadas no imperativos financeiros e reformas fundadas na equidade.

1 O contexto

No final do século XX, a economia mundial foi marcada essencialmente pela presença de três fatores: a acelerada expansão do comércio internacional, dos investimentos diretos estrangeiros e dos fluxos financeiros transnacionais. Paralelamente, a promoção de políticas liberalizantes (alteração do papel do Estado na economia, desregulação dos mercados de capitais, financeiros e do trabalho) não se mostrou suficiente para dar maior dinamismo à economia mundial, que continuou crescendo abaixo das taxas médias anuais verificadas entre as décadas de 1950 e 1970 (POCHMANN, 2001). Ao mesmo tempo, o movimento de globalização das economias tem colaborado para o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas mundiais, para o aumento da informalidade e do desemprego. Com o agravamento das questões sociais, instalou-se, de um lado, um quadro de pessimismo ou de letargia em uma camada da população; de outro, a violência urbana chegou a situações extremas de indignação. Pode-se dizer que a barbárie vem se instalando com o fim da promessa do desenvolvimento social.

A idéia de desenvolvimento, decorrente da época moderna instalada com o capitalismo, pode ser sintetizada na capacidade da sociedade de criar instituições com potencialidades de conduzir o indivíduo a realizar-se plenamente. Essa idéia tem como pano de fundo uma visão otimista da história. Todavia, na década de 1990 emergiu o fim dessa idéia otimista, o que fez muitos olhares míopes afirmarem ser o “fim da história”. Tal sentença, cunhada por F. Fukuyama como indicação do fracasso do socialismo real, não conseguiu sintetizar o complexo quadro político-econômico instalado no final do século XX. Pode-se, no máximo, afirmar que passou a imperar uma visão pessimista da história com o fim da promessa da expansão do bem-estar ou do pleno emprego no mundo capitalista.

O mundo do trabalho tornou-se o palco de profunda repercussão desse novo cenário da economia global. O desemprego e a desigualdade de salários e renda são crescentes entre nações ricas e pobres, bem como no interior de cada país. Pochmann (2001) considera que a mudança da dinâmica industrial, antes voltada para o mercado interno e agora para a inserção dependente na competitividade externa, fez com que a economia nacional passasse a conviver, pela primeira vez, desde os anos de 1930, com a perda absoluta e relativa de postos de trabalho na indústria de manufatura.

A revolução tecnológica tem sido indicada recorrentemente como responsável pela diminuição da capacidade de geração de emprego. Contudo, a experiência histórica mostra que, no Brasil, entre os anos de 1940 e 1960, importantes inovações tecnológicas foram realizadas, mas o desemprego não foi ampliado. Portanto, atribuir a carência de empregos à difusão de novas tecnologias acaba por reduzir o problema. A difusão de um novo padrão tecnológico tenderia a alterar a composição setorial da ocupação, substituindo postos de menor qualificação por aqueles de maior qualificação, em vez de apenas e simplesmente provocar o desaparecimento do trabalho (Pochmann, 2001).

O atual estágio do sistema capitalista trouxe uma nova configuração à organização do trabalho. No contexto da globalização econômica aconteceram rápidas e profundas transformações cuja característica é, essencialmente, marcada por um complexo de reestruturação produtiva, com impactos estruturais no mundo do trabalho, imprimindo novas relações de produção e, com isso, novas formas de alienação do trabalho. Desde a década de 1980, conforme vêm mostrando diversos estudos nos campos da Sociologia e Economia, esse quadro se apresenta com modificações nas formas de inserção na estrutura produtiva e nas formas de representação sindical e política.

O cenário social tornou-se complexo, na medida em que o modelo de reprodução do capital agravou a condição da classe trabalhadora: de um lado, instala-se o conflito por formas de inclusão mais justas e sustentáveis socialmente; de outro, criam-se novos mecanismos mais sutis de ordenamento social pautados pela lógica da financeirização e flexibilidade do trabalho³. Nesse sentido, a reforma do Estado e da educação, empreendida para dar conta das questões postas pelo processo de globalização da economia, veio formatar um novo quadro político direcionado para os processos de gerenciamento pautados na qualidade dos serviços.

Diante desse quadro, é sintomática a estruturação da educação profissional na legislação brasileira atual. Saviani (1997), quando analisou a Lei de Diretrizes e Bases promulgada em 1996, chamou a atenção para o fato de que o título Educação Profissional (EP) parecia mais uma carta de intenções do que um documento legal, já que não definiu instâncias, competências nem responsabilidades.

³ SALAMA. P. (1999).

O PL nº 1603/96 procurou organizar a EP, mas foi alvo de pressões advindas principalmente de educadores vinculados à Escola Técnica Federal, chegando a ser retirado e transformado no Decreto 2.208/97, que regulamentou o parágrafo 2º do artigo 36 e os artigos 39 a 42 da Lei nº 9394/96, estabelecendo três níveis na Educação Profissional: (1) básico: destinado à qualificação e à reprofissionalização de trabalhadores, independentemente de escolaridade prévia; (2) técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio; (3) tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica e destinado a egressos do ensino médio e técnico.

Acima de tudo, importa ressaltar que o Decreto 2.208/97 possibilitou a materialização de um projeto social e econômico inserido no processo de globalização, mais especificamente no que trata do contexto da empregabilidade do trabalhador. Isto é, no quadro de desemprego, está sendo exigido que o trabalhador se torne empregável para uma diversidade maior de postos de trabalho já que o cenário aponta para o fim da estabilidade e, conseqüentemente, para recorrentes mudanças de emprego durante uma vida profissional. O trabalhador precisa manter-se competitivo no mercado de trabalho; por isso, deve se preocupar em fazer cursos complementares à educação básica, de forma continuada para sua qualificação e atualização. Por isso também deve adquirir as competências necessárias para driblar um contexto bem mais excludente. O simbolismo que vem carregado na noção de competência intenta fazer do trabalhador um sujeito não-reagente, portanto disciplinado frente às exigências do mercado de trabalho. Esse é um aspecto importante para a análise da educação profissional no País.

Para a operacionalização da proposta de formação profissional, o Governo FHC incluiu no PPA “Brasil em Ação” o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego e, no PPA “Avança Brasil”, o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), sob a direção do Ministério da Educação.

Para os críticos da reforma educacional, há uma clara sintonia entre a dimensão ideológica (e pedagógica) das políticas educacionais e as exigências da produção (estas, sim, objetivas) nas duas últimas décadas do século XX, de modo que a “produção flexível”, substituindo os paradigmas fordistas e tayloristas, determinou o surgimento de novos modelos educacionais (CUNHA, 2000).

2 Os atores

No contexto social, político e econômico aqui desenvolvido há o reconhecimento da ação de sujeitos (sindicalistas, educadores e empresários) que partilham de experiências históricas. Em um movimento dialético de resistência, adequação e consentimento, esses sujeitos interferem e exercem o papel político-pedagógico nas instâncias em que estão diretamente envolvidos. Contudo, a exigência de delimitação do objeto na pesquisa fez com que se privilegiasse a investigação macroestrutural, mesmo porque foram produzidas relevantes pesquisas que tratam especificamente da ação desses sujeitos históricos no campo do trabalho e da educação, algumas das quais serão descritas a fim de registro.

Conforme Deluiz (2001) afirma, a demanda de participação dos trabalhadores organizados nos processos de decisão relativos às políticas públicas esteve presente na agenda sindical como elemento fundamental do processo de democratização da gestão governamental e de realização efetiva da cidadania. Essa participação chega quando os sindicatos compreendem que a negociação entre capital e trabalho não pode ser desvinculada da ação do Estado em suas diversas esferas. A partir dos anos 1990, há uma nítida expansão da presença dos trabalhadores em diversos fóruns de discussão sobre emprego, jornada e condições de trabalho, terceirização, educação e formação profissional, entre outros.

Um dos mais importantes fóruns de participação institucional do movimento sindical é o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), cujo objetivo é definir as diretrizes a ser implantadas nos estados e nos municípios em termos de programas de geração de trabalho e renda, e de qualificação profissional. Paradoxalmente, esse espaço democrático emerge em um contexto de enfraquecimento da classe trabalhadora e do sindicato devido à reestruturação produtiva cuja consequência direta foi a expansão do desemprego.

Como lembra Oliveira (2001b), os modelos de organização do trabalho desenvolvidos no final do século XX têm uma séria preocupação em aumentar a participação dos trabalhadores no campo produtivo. “Tais preocupações têm como objetivo responder às resistências dos trabalhadores às formas hierárquicas de controle, à fragmentação do trabalho e à rotinização das tarefas” (OLIVEIRA, 2001b, p. 64).

A partir de 1996, com o acesso aos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as centrais sindicais passaram a se envolver mais diretamente com a educação e a formação do trabalhador no âmbito do Planfor. A título de ilustração, serão destacadas duas experiências sindicais analisadas por Deluiz. (1) A Central Única dos Trabalhadores (CUT) defende uma formação integral do trabalhador, ligada ao sistema regular de ensino. Assim, acredita que o ensino profissional deve contribuir para uma formação competente técnica e politicamente comprometida com a luta pela transformação da sociedade. Para tanto, a CUT desenvolve diversos programas de formação e qualificação dos trabalhadores. (2) A Central Geral dos Trabalhadores (CGT) considera-se comprometida com um projeto de mudança da realidade social brasileira via a educação. Sua proposta é integrar a formação do trabalhador a partir da articulação entre diversas instâncias da sociedade, vinculadas a uma política de geração de emprego investida pela noção de empregabilidade.

Embora as centrais sindicais entendam a importância do acesso às verbas do FAT, é comum a ambas a formulação de críticas ao plano. A CUT critica a política do Planfor por dispor de poucos recursos em vista do quantitativo recebido pelo sistema S. Outra crítica diz respeito aos cursos de formação curta, dissociados da realidade do mercado e com pouca integração entre as diferentes modalidades. Já a CGT critica o Planfor por se centrar em cursos rápidos, com pouco aprofundamento dos conteúdos e voltados, geralmente, para as habilidades específicas. Dessa forma, para a CGT, o Planfor não vem conseguindo minimizar o problema do desemprego no País.

A pesquisa de Fidalgo (1999) conclui que as três centrais sindicais do Brasil (CUT, CGT e Força Sindical), por causa das mudanças operadas no mundo produtivo, são movidas a estabelecer relações negociadas com o capital e com o Estado, o que fragiliza suas posições combativas e questionadoras das condições de trabalho. O sindicato, numa posição defensiva, procura o consenso, e o “paritarismo” aparece como uma mediação importante para a estruturação do novo modelo de regulação econômica.

Deluiz afirma que nas experiências de formação profissional há uma hegemonia dos sindicatos em detrimento dos educadores, que muitas vezes se eximem de participar mais ativamente das discussões dos programas. Por sua vez, Ferretti (2002) registra a participação dos educadores por meio de estudos críticos dirigidos aos questionamentos

do papel do Estado, que é destituído de suas funções e responsabilidades sociais; os educadores questionam também a concepção de educação que orienta as mudanças que trata unicamente do treinamento para o trabalho.

Ferretti (2002) aborda também alguns documentos de empresários produzidos em 1993, nos quais se manifestam em relação à formação do trabalhador brasileiro: (1) as exigências do mundo produtivo demandam novas qualificações e novas formas de gestão do trabalho; (2) o ensino brasileiro é considerado de má qualidade, e a rede física é precária; (3) propõem transformações profundas no ensino de modo a universalizar a educação básica para a população infanto-juvenil e expandir o ensino médio; (4) participação direta dos empresários na elevação do nível da escolaridade da população, tendo em vista a necessidade da produção e ampliação das “escolas na fábrica”.

Nesse sentido, os empresários se articularam com os ministérios da educação e do trabalho, ainda com consultores de organismos multilaterais para discutir as mudanças a ser efetivadas na educação brasileira. As primeiras alterações sugeridas foram: (1) que os recursos públicos destinados à educação chegassem mais rápido às escolas; (2) que, ao gerir tais recursos, a escola produzisse ensino básico de qualidade, que seria avaliado por mecanismos nacionais externos e controlados pelo Estado.

Historicamente, o protagonismo do Estado na articulação da educação profissional foi determinante e, atualmente, a estratégia vem sendo desenvolvida de forma mais sistemática por meio de parcerias com o setor privado. Portanto, os sujeitos (trabalhadores e empresários) dependem dessas negociações provindas do Estado, mesmo que agora sejam praticadas de forma descentralizada.

Além de trabalhadores, educadores e empresários no processo de desenvolvimento das políticas públicas, são determinantes outros personagens: os tecnocratas e os organismos internacionais. Faz-se a opção por destacá-los separadamente, mesmo que estejam imbricados. Exemplo da influência dos técnicos no Governo FHC, especificamente no MEC, é o trabalho de Cunha (2001), que trilha a vida profissional de Cláudio de Moura Castro e João Batista Araújo e Oliveira; ambos atuaram nos quadros do Banco Mundial, do BID e na Organização Internacional do Trabalho. É reconhecido por ampla literatura o protagonismo dessas agências na definição das

políticas públicas no Brasil. Adota-se aqui a posição de Cunha de reconhecer a atuação das agências, mas que somente tomam corpo porque existe uma conjuntura política e ideológica no País a favor dessa influência.

Posto isso, destaca-se o trabalho de Cunha (2000), que trata da articulação entre as esferas pública e privada (o corporativismo) na constituição da educação profissional no Brasil. “Os empresários e os operários configuram-se como atores políticos pela via do Estado” (CUNHA, 2000, p. 3). O Estado, após a década de 1930, é a arena de negociação dos interesses privados. Em síntese, o autor destaca alguns pontos: (1) o Estado é o protagonista privado na economia: ao mesmo tempo que constrange o empresariado, incentiva a iniciativa privada e ocupa o seu lugar quando necessário; (2) o Estado continua protegendo os setores conservadores da economia e promove o setor moderno; (3) o Estado ocupa o lugar de representação dos interesses privados e de resolução dos conflitos; (4) o Estado é considerado o árbitro dos conflitos entre patrões e empregados.

No Brasil dos anos 1920, as primeiras indústrias apresentaram a necessidade da qualificação da força de trabalho, que, até então, era recrutada no exterior. Tendo em vista os problemas de insurgência dessa classe, o Governo passou a promover a valorização do trabalho e da qualificação como mecanismo para atrair um maior contingente da população, e não somente os “despossuídos da sorte”. A emergência da valorização do ensino profissional no Estado Novo não significou a superação da dualidade escolar, pois essa organização deveria atender a divisão social do trabalho. Assim, o ensino secundário ficou reservado às “elites condutoras”, e os ramos profissionais do ensino médio, às “classes menos favorecidas”.

A característica fundamental da política educacional do Estado Novo foi o forte protagonismo estatal. O Governo passou a criar as escolas profissionais. Nos anos de 1970, a política governamental tentou inverter a valorização do ensino profissional, de modo a transformar sua destinação aos miseráveis, aos órfãos e aos desvalidos para um tipo de ensino almejado por todos. Todo o ensino foi reestruturado, do primário ao secundário, e a profissionalização compulsória passou a ser a solução dos problemas do País. Atualmente, Cunha entende que o Estado dedica-se à formação de políticas, à indução financeira e à avaliação, mas minimiza a execução direta.

3 A estrutura da tese

Esta tese reconhece que a política educacional se desenvolve em três dimensões interrelacionadas: no nível da legislação, no nível do planejamento e no nível da prática social. Contudo, aqui se procurou analisar a educação profissional no Brasil pela via do planejamento estatal, sem desconhecer a importante participação dos diversos atores que articulam seus interesses e suas lutas políticas e ideológicas na constituição dessa política educacional.

Esta pesquisa objetivou reconstruir a lógica interna do planejamento da educação profissional, identificando sua origem, seu conteúdo e seu processo de execução, a fim de compreender sua matriz teórico/política e as contradições e as dificuldades apontadas seja pelas próprias avaliações oficiais, seja nas pesquisas produzidas por órgão do governo. No desenvolvimento da tese não houve a preocupação em apresentar um modelo prescritivo no tocante a um projeto de educação profissional idealizado. A lógica que norteou a investigação dos documentos foi a análise interna dos planejamentos plurianuais e dos programas inseridos nele, de modo a ressaltar os argumentos, os compromissos e a estrutura dos programas de educação profissional no interior da política macroeconômica planejada pelo governo FHC.

Dessa forma, foram analisados documentos do Poder Executivo – o PPA “Brasil em Ação” (1996-1999), o PPA “Avança Brasil” (2000-2003) e a legislação pertinente. Além disso, foi realizado um levantamento dos trabalhos produzidos no período em estudo, no interior do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) referentes aos temas do planejamento plurianual, da educação profissional e das políticas públicas de emprego e renda, visto que esse órgão tem por função auxiliar o governo na formulação e na implementação de políticas públicas. Tais trabalhos contribuíram para a análise aqui empreendida, na medida em que possibilitaram uma melhor compreensão do processo interno de formulação do PPA e de conhecimento das avaliações das políticas de emprego e renda em curso no Brasil e sistematizadas pelos técnicos. Acima de tudo, essas análises possibilitaram concluir sobre a existência de um consenso mínimo sobre a legitimidade do governo.

Assim, o Capítulo I – *Planejamento e Democracia no Brasil* – trata de recuperar as teorias explicativas do Estado e do planejamento. Depreendeu-se dessa análise que o

sistema político-econômico brasileiro manifestou-se, ao longo da história republicana, por meio de duas tendências: uma crescente participação estatal na economia e uma política econômica planejada. Nesse cenário, foi se constituindo a tecnoestrutura estatal como uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas. Mas, no último quartel do século XX, a figura do Estado sofreu severas críticas e de “solução” passou a ser considerado um problema para o desenvolvimento do capitalismo globalizado. Assim, a tensa relação entre democracia e desenvolvimento é comentada sob o argumento de que, sendo minimalista, a democracia serve aos interesses de acumulação do capital transnacional.

O Capítulo II – *O Estado Brasileiro no Período FHC* – é uma continuidade do anterior, pois objetiva aprofundar a análise, a fim de fazer uma síntese histórica dos fatos ocorridos nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no que diz respeito às transformações ocorridas no âmbito do Estado, especificamente o seu processo de reforma. Os argumentos descritos procuram apresentar os meandros da reforma, a caracterização de um Estado gerencial e compreende que o esforço da reforma é um exercício político assentado em concepções de bom governo e democracia assimiladas à boa gestão da economia.

Dessa maneira, o capítulo III – *Desenvolvimento, Educação e Emprego no Brasil* – discorre sobre a questão do desenvolvimento no processo de globalização acelerada, objetivando entender o cenário posto para a sociedade no sentido de inseri-la no mundo do trabalho. Apresenta o quadro de desemprego no País e os desafios da classe trabalhadora no campo da formação; descreve o fim da utopia desenvolvimentista e discute a matriz teórica do projeto reformista de desenvolvimento sustentável almejado pelo PPA “Avança Brasil”.

A partir da recuperação dessas principais matrizes teóricas para a compreensão do objeto de pesquisa, o capítulo IV – *O Planejamento Plurianual no Governo FHC* – trata da análise dos documentos dos planejamentos plurianuais produzidos nos oito anos de Governo FHC. A investigação foi desenvolvida por meio de leituras dos documentos oficiais, buscando compreender os nexos da educação e da economia a partir das categorias desenvolvimento, trabalho e educação. Para auxiliar a investigação, foram utilizadas as categorias centrais de análise: totalidade, contradição e mediação. Dessa

forma, a pesquisa foi assentada na complexidade da realidade social como um todo orgânico e estruturado.

Com essa abordagem, as análises sugeriram a necessidade de mais evidências, que foram buscadas nos trabalhos dos técnicos do IPEA. Nesse sentido, as contradições puderam ser mais bem situadas, além de observar os caminhos trilhados no planejamento para a constituição do modelo gerencial. Com isso, ficou demonstrado o caráter incompleto da reforma do Estado, o reforço do controle estatal na formulação do planejamento e o “desconhecimento” com as avaliações e as pesquisas realizadas, que apontavam sérios problemas na execução dos programas, pois não foram apresentadas mudanças no processo. Concluiu-se que a reforma não conseguiu superar o modelo burocrático-patrimonialista de administração pública e o Estado gerencial constituiu-se em algumas estratégias técnicas e discursivas no âmbito do Estado nacional e subnacionais.

O capítulo V – *A Educação Profissional na Perspectiva dos Planejamentos Plurianuais* – trata de analisar, de forma mais específica, as reformas desenvolvidas no campo da educação brasileira e, de maneira geral, apresentar as políticas públicas planejadas para enfrentamento do problema do emprego/desemprego do País. A intenção foi destacar os processos de planejamento, sua origem e seu conteúdo, a fim de identificar as correlações existentes e os antagonismos. Para tanto, foram consideradas as políticas planejadas no PPA nas instâncias do MEC e do MTE e os estudos desenvolvidos dentro do IPEA.

Na análise dos programas de educação profissional foi identificada a presença de medidas associadas a três tendências marcantes da reforma: a descentralização, a privatização e a focalização. As evidências mostraram que há uma forte centralização (e controle) na definição das políticas constituintes do planejamento governamental. E, no processo de implantação dessas políticas, independentemente do trabalho de monitoramento e avaliação por parte dos técnicos, a educação profissional seguiu um rumo determinado pela racionalidade econômica hegemônica no período histórico da globalização.

CAPÍTULO II

O ESTADO BRASILEIRO NO PERÍODO FHC

O capítulo I teve a preocupação de traçar as linhas gerais que pudessem identificar a constituição do Estado brasileiro e as teorias explicativas que buscam analisar os fenômenos perpassados em sua formação capitalista e periférica. O objetivo central foi situar conceitualmente o planejamento estatal, com suas singularidades históricas, o que proporcionou uma noção geral das forças contraditórias inerentes ao processo capitalista nacional. Este capítulo é uma continuação do anterior e tem como objetivo aprofundar a análise, a fim de fazer uma síntese histórica dos fatos ocorridos no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) no que diz respeito às transformações ocorridas no âmbito do Estado, especificamente, o seu processo de reforma.

A ação política do governo FHC se desenvolveu no interior de forças contraditórias e ambíguas a partir de uma lógica de sobrevivência de forma dependente, pois considerava que tais forças eram inexoráveis. Essa foi a visão que nos anos 1990 determinou o jogo político, planejado para adaptar o País para enfrentar os desafios econômicos impostos no processo de globalização. Entre os desafios e para o enfrentamento dos subseqüentes, o Governo procurou definir a configuração institucional, a fim de assegurar as mudanças postuladas pela situação histórica dominante.

Nesse quadro analítico, o Estado democrático é foco de observação porque a sua capacidade de articulação das questões contemporâneas foi mudada, com o propósito de reduzir a intervenção econômica e social, mas permaneceu uma instituição crucial ao manter uma determinada soberania. No final do século XX, observa-se a inversão de um processo secular de um fortalecimento gradual dos Estados territoriais ou Estados nacionais, no sentido político do termo. Essa tendência, ressaltada por Hobsbawm (2000), dominou o mundo desenvolvido, pelo menos, desde o século XVI e até por volta da década de 1960. Todavia, o historiador alerta que o poder do Estado não foi restringido, pelo menos, em teoria. “Na realidade, sua capacidade de acompanhar o que acontece em seu território e de mantê-lo sob controle tornou-se maior do que nunca. [...] O grau de vigilância hoje possível é o maior e mais agressivo de toda a história” (HOBSBAWM, 2000, p. 41).

O enfraquecimento do Estado é sinalizado por Hobsbawm a partir de algumas observações históricas como, por exemplo, a perda, em certa medida, do monopólio sobre os meios de coerção, pois considera que os cidadãos estão menos dispostos do que antes a obedecer às leis do Estado. Além disso, a globalização é um processo que não pode ser facilmente transposto para a política. Há uma economia transnacional, uma ciência e uma tecnologia globalizada; no entanto, em termos políticos, o mundo permanece pluralista e dividido em Estados territoriais: “o mundo tornou-se complexo demais para ser dominado por um único Estado” (HOBSBAWM., 2000, p. 56).

A complexidade dessas questões é focalizada por Hirst (1998) que, resumidamente, destaca a retórica política da globalização, segundo a qual é decretado o fim do Estado-Nação. As políticas nacionais e as opções políticas são postas de lado pelas forças do mercado mundial, que seriam mais fortes, até mesmo que os mais poderosos Estados.

O autor denomina esse movimento de liberalismo antipolítico, porque a economia globalizada permite as empresas e os mercados alocar fatores de produção para o benefício máximo, sem as distorções da intervenção estatal. “Para os defensores da globalização, a política de nível nacional é mesmo menos proeminente porque não pode alterar muito os resultados econômicos e sociais [...]” (HIRST, 1998, p. 273). Conclui-se, então, que a capacidade de governabilidade do Estado mudou. Hirst ressalta que, historicamente, o Estado moderno não adquiriu seu monopólio de governabilidade por seus próprios esforços internos. No século XVII, os Estados consentiam em renunciar a certos objetivos em prol da soberania do outro. “Portanto, o crescimento do Estado como um poder territorialmente específico e politicamente dominante dependia, em parte, dos acordos *internacionais*” (HIRST, 1998, p. 266).

Os Estados eram soberanos tanto que definiam a natureza de suas políticas internas e externas. Nos séculos XIX e XX, a noção de um Estado-nação reforça a concepção de um poder soberano que tem primazia dentro de um determinado território. O nacionalismo, por sua vez, ampliou e reforçou o campo da soberania. Já a democracia representativa, segundo Hirst, baseada no sufrágio universal, tornou-se realmente uma ideologia e uma aspiração universal somente no final do século XX. “Regimes não democráticos são, agora, símbolos de fracasso político e atraso econômico crônico” (HIRST, 1998, p. 267).

A democracia é uma fonte de legitimidade para o governo e uma forma de decisão dentro de uma entidade considerada autodeterminante. Desde a *polis* grega, passando pelo republicanismo cívico dos Estados-cidade de italianos até as idéias de governo por consentimento do século XVII, a noção de comunidade que controla seu mundo social através da escolha coletiva tem sido fundamental para a nossa compreensão da política (HIRST, 1998, p. 268).

Até a década de 1960, o Estado dirigiu a sociedade tanto no mundo comunista quanto no mundo ocidental, embora de formas diferentes. No final do século XX, torna-se menos autônomo, tem menor controle sobre os processos econômicos e sociais dentro de seu território. Em que pese essa realidade, Hirst considera que as regras do livre-comércio como os direitos de propriedade e a estabilidade da taxa de câmbio, não podem ser assegurados somente pelas empresas, nem mesmo quando são transnacionais. “A estabilidade na economia internacional só pode ser obtida, se os Estados combinam regulá-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade” (HIRST, 1998, p. 288).

Portanto, o autor avalia que a economia internacional é governável se seguir algumas estratégias institucionais, como o estabelecimento de acordos entre os principais Estados avançados que possam equilibrar a cooperação e a competição entre as empresas e os interesses sociais. Sem entrar no mérito das alternativas propostas pelo autor (pois foge ao escopo deste capítulo), é evidente que se trata de proposições que buscam amenizar os efeitos perversos da globalização econômica.

Com a preocupação de ponderar sobre os fatos contemporâneos, Schwartz (2000) adverte sobre a existência de um paradoxo evidenciado após a segunda metade do século XX: “...as novas formas de acumulação de capital são predominantemente privadas, mas o seu sucesso depende da eficiência com que se produz e distribui informação – *um processo que, por definição, não pode ser exclusivamente privado!*” (SCHWARTZ, 2000, p. 89). Assim, o papel dos Estados-nação é fundamental. “Os Estados-nação são, agora, simplesmente uma classe de poderes e de agências políticas em um sistema de poder complexo dos níveis mundiais aos locais, mas têm uma centralidade devido à sua relação com o território e a população” (HIRST, 1998, p. 294). Dessa forma, o Estado polícia os limites de um território e, à medida que são

convincentemente democráticos, são representativos dos cidadãos dentro de suas fronteiras.

Paradoxalmente, o grau em que a economia mundial internacionalizou-se (mas não globalizou-se) restabelece a necessidade do Estado-nação, não em sua maneira tradicional como único poder soberano, mas como um transmissor crucial entre os níveis internacionais de governabilidade e o público articulado do mundo desenvolvido (HIRST, 1998, p. 297).

Outra argumentação de Hirst sobre a importância do Estado como organização política, na atualidade, é que ele é a fonte primária das regras obrigatórias – a lei. A autoridade da lei do poder público é fundamental entre os grupos plurais sob o risco de os conflitos tornarem-se intoleráveis. O Estado é a fonte e o seguidor de regras obrigatórias, já que o mercado requer um mínimo de certeza e constância na ação de administradores e de atores econômicos que o domínio da lei implica.

É fato, portanto, que houve uma mudança nas relações de poder. Todos os fatores que interferem e constituem o contexto histórico do final do século XX trouxeram a preocupação de reformular as formas de regulação capazes de dar uma nova tessitura à ordem mundial que se processa. Ou seja, foram acirrados os conflitos entre as instituições reguladoras fundadas em *Bretton Woods* e as necessidades de expansão do capital transnacional. O ápice do conflito caracterizou-se pelo ataque frontal às regulações nacionais no plano da produção e do comércio: legislação trabalhista, privatização de entes estatais, liberalização comercial, alfandegária, ambiental etc., além do ataque aos planos das finanças, com a desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais. “A esta avalanche de reformas orientadas pelo e para o mercado, que marca as duas últimas décadas do século XX, costuma-se chamar de neoliberalismo, globalização etc” (MORAES, 2004, p. 320).

A globalização acelerada no contexto de crise do capitalismo impôs um modelo neoliberal de longo alcance. Diretrizes gerais e reformas passaram a fazer parte do cotidiano institucional de muitos países e, especificamente, a América Latina seguiu orientações prescritas pelo Consenso de Washington. A rigor, os pontos principais recomendados são aqueles voltados para a disciplina fiscal, a desregulação do mercado, a privatização e a liberalização financeira. Os organismos multilaterais como o Banco

Interamericano do Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) tornaram-se efetivamente presentes nesse processo de internacionalização do capital.

As contradições fundantes do capitalismo, que pressionam persistentemente a taxa de lucro alternando crises de rentabilidade e superprodução, constituem o eixo do processo de internacionalização do capital (MORAES, 1999). A revolução tecnológica e organizacional, tratada extensamente pela literatura disponível, configurou-se como um processo que possibilitou a reestruturação produtiva, para reformular estratégias e ampliar os espaços e os tempos de domínio do capital.

As reformas empreendidas sobretudo na década de 1990 tentaram redimensionar o Estado, revesti-lo de novas competências e funções, não mais como promotor direto do crescimento econômico, mas somente como catalisador e facilitador. A crise estrutural do *Welfare State*, as inovações tecnológicas, o fortalecimento do setor financeiro internacional e outros fatores importantes estão fazendo com que se abra espaço para uma maior participação do setor privado em segmentos anteriormente considerados de exclusiva atuação do Estado.

Quase todos os processos de reforma empreendidos nos quatro cantos do globo têm procurado fortalecer a função reguladora em detrimento de atividades relacionadas à produção de bens e serviços para o mercado. A estratégia de desestatização através da privatização de empresas, bens e investimentos públicos requer o fortalecimento da capacidade de regulação e fiscalização do mercado e dos serviços públicos privatizados. Com o estabelecimento dessas novas relações entre o setor público e o privado, prevalece a necessidade de estabelecer novas regulações capazes de eliminar o risco de conversão de monopólios estatais em monopólios privados, a fim de favorecer o princípio da livre-concorrência, proteger o usuário desses serviços e garantir sua oferta crescente e universalizada.

Desse modo, por meio da regulação procura-se um equilíbrio entre o Estado, os interesses da sociedade civil e os agentes econômicos, multiplicados em decorrência dos processos de desestatização. Considere-se que a regulação não se restringe apenas a leis e regulamentos. No Brasil, para fortalecer o novo marco regulatório, criaram-se várias agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da

autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos.

2.1 O governo FHC rumo ao século XXI

Na década de 1980¹ o Estado desenvolvimentista brasileiro revelou sua crise provocada por determinações externas e internas. De acordo com Fiori (1997), as determinações externas se resumem na decisão dos EUA de suspender a paridade do dólar e adotar um sistema de taxas de câmbio flexíveis, decisão que levou países a uma era de estagnação e endividamento. “O primeiro choque foi o da multiplicação da nossa dívida externa; o segundo, a diminuição dos preços das nossas *commodities*; o terceiro, o do preço da energia; e o quarto, absolutamente decisivo, o do nosso afastamento do sistema financeiro internacional” (FIORI, 1997, p. 159).

As determinações internas têm a ver com a natureza conservadora e quase sempre reacionária das coalizões de poder que sustentaram o final dos governos autoritários e o início dos democráticos. As mesmas elites que construíram o Estado desenvolvimentista aderiram às teses liberais propostas pelo Banco Mundial.

Em 1985, período em que se inicia uma etapa da história política brasileira denominada de *Nova República* pelo presidente Tancredo Neves, eleito no Colégio Eleitoral, o Estado entrava em um processo de redemocratização e herdava uma aguda crise econômica, que foi tratada com o estabelecimento de medidas de severa austeridade fiscal. O objetivo era combater a inflação, mesmo em detrimento de políticas de crescimento econômico. Carvalheiro (1999) reconhece uma mudança no enfoque do planejamento da década de 1980, que deixou de adotar planos de desenvolvimento para eleger os planos de estabilização.

Essa virada política – da redemocratização e da estabilidade fiscal – pode ser analisada como emblemática na adoção do modelo neoliberal de desenvolvimento. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ingovernabilidade passou a fazer parte do conteúdo estratégico dos debates que visavam a implantação das teses neoliberais.

¹ A década de 1980, no Brasil, foi considerada a “década perdida”, porque o PIB cresceu a uma taxa média da ordem de 2,2% ao ano. A título de referência, no período 1970-1980, o crescimento médio do PIB alcançou uma taxa anual de 8,6%.

Em 1989², a via da democracia representativa figurada na eleição direta para o cargo da Presidência da República, após um longo interregno, legitimou as forças conservadoras que continuaram a reproduzir o *status quo* vigente; porém naquele momento situando a crise no papel excessivo do Estado, numa ruptura radical com o legado nacionalista estatal do Brasil. Ou seja, os próprios instrumentos – o Estado e o nacionalismo, utilizados pelo capital para o seu desenvolvimento –, passaram a ser o centro do problema. Conforme a análise feita no capítulo I, o Estado nacional foi um agente decisivo para o crescimento capitalista, o que contribuiu para acelerar a concentração do capital local.

[...] a Nova República deslocou o centro de gravidade da crise econômica para uma crise geral do Estado, do governo, das instituições. É verdade que já havia sido a crise econômica sob o último governo militar que, forjando uma crise política, abriu o caminho para a total desmoralização do governo militar, mas a crise política não careceu de solução da crise econômica para ser contornada: ao contrário, é em meio à intensidade da crise econômica que se dá a construção da Nova República. Esta constitui, exatamente, um movimento de politização da economia: a crise econômica deveria ser resolvida pelo novo regime democrático. Ao falhar nessa promessa, a Nova República potenciou o descrédito da política, num movimento simétrico (OLIVEIRA, 1992, p. 32).

Para o cumprimento do modelo neoliberal, o então Presidente Collor (1990-1992) adotou a agenda da privatização das estatais, de desregulamentação dos mercados e uma reforma administrativa, no bojo da reforma do Estado, com o objetivo de demitir 360 mil funcionários públicos, diretos e indiretos, de um contingente estimado em 750 mil (OLIVEIRA, 1992). Ou seja, o governo Collor significou a transição do intervencionismo estatal, que ancorou o modelo de substituição de importações, para uma etapa caracterizada pelo resgate das idéias liberais.

Houve um grande esforço do governo na abertura e na inserção do Brasil no processo de globalização, haja vista o lançamento da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), cujo objetivo foi aumentar a eficiência na produção e na comercialização de bens e serviços, por meio da modernização da indústria. Moraes (1999) observa que o ponto fundamental do PICE foi buscar a integração da política macroeconômica, da

² Neste mesmo ano, isto é, no desenrolar das eleições presidenciais, caiu o Muro de Berlim, e já se prenunciava o fim da URSS, fenômenos que, trabalhados ideologicamente, contribuíram para criar um clima de “fim da história”.

política industrial e da política de comércio exterior atribuindo às importações um papel relevante no combate à inflação. O autor considera que o pressuposto liberalizante do governo Collor se encontra na ênfase dada ao processo de privatização.

Os três presidentes do período 1985-1994, Sarney, Collor e Itamar Franco, iniciaram privatizações graduais e fizeram pequenas tentativas de liberalizar a economia. Com a implantação do Plano Real, a partir de 1993, ocorreu uma nova forma de expressar a tradicional dependência da economia brasileira com relação aos centros dominantes do capitalismo. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1994, as “reservas” presidenciais desapareceram em relação à desnacionalização da economia brasileira. Dessa forma, o capital especulativo conseguiu generalizar-se no País.

A partir dessa lógica, o governo criou o cenário de uma democracia liberal que, na tentativa de conservar sua legitimidade, lançou mão de artifícios técnicos para operacionalizar as mudanças impostas no processo de globalização econômica dependente. Assim, o processo de privatização no Brasil foi amplo e se estendeu a quase todas as empresas públicas das áreas da mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações, água, esgoto e bancos. Entre outubro de 1991 e março de 1999, foram vendidas 115 empresas estatais, sob o argumento de reduzir os gastos federais e modernizar infra-estrutura brasileira.

Nesses termos gerais, o governo FHC deslocou o tradicional modelo brasileiro de desenvolvimento capitaneado pelo Estado para um novo, baseado nas relações de força do mercado e na regulamentação governamental. O modelo tradicional de planejamento central dirigido por investimentos das empresas estatais foi transferido para as agências reguladoras. Assim, foram criadas a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que substituiu o monopólio da Petrobrás por meio de novos mecanismos de concessão e privatizações.

A década de 1990, então, simbolizou uma mudança nos padrões modernos do capital que busca a recuperação de suas crises intermitentes. O Estado entra em crise porque a economia (o mercado) entrara antes. Tanto em sua versão neoclássica quanto em sua versão regulacionista, o Estado organiza o *modus operandi* do capital. De um lado,

quando é avisado para não intervir nas relações mercantis, ele cumpre, contraditoriamente, uma função do capital em estimular a concorrência e a competitividade dos sujeitos e das empresas. Do outro lado, burocratiza as relações políticas e mercantis quando é chamado para advogar e executar diretamente as ações do mercado. Conhecido por *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social ou Estado protetor, esse modelo de Estado predominou em quase toda a Europa e nos Estados Unidos, após a Segunda Grande Guerra. O Presidente FHC disse que no Brasil ocorreu um Estado de “mal-estar social”, pois foi esse modelo de Estado que entrou em crise na década de 1970.

Na verdade, na nossa região, nunca tivemos o *welfare state*. Nunca tivemos um Estado com bem-estar social. Quando candidato à Presidência da República, disse que existia aqui um Estado de "mal-estar social". É verdade. O Estado predominante, na nossa região, é de "mal-estar social". Porque é um Estado onipresente, incrustado de interesses privados – bons ou maus, não interessa discutir aqui. E mais: amarrado pelas forças corporativas geradas no seu próprio interior pela burocracia. Frequentemente, o Estado e segmentos da sociedade civil estão unidos na corrupção (BRASIL, 1997).

A premissa norteadora do governo do então presidente FHC foi assentada na crença de que a modernidade seria alcançada mediante o aprofundamento dos elos internacionais. Sua proposta tratou de estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo e lograr competitividade internacional adequada para a indústria aqui localizada. Para tanto, promoveu-se uma intensa privatização das empresas públicas deficitárias e das rentáveis (a Cia. Vale do Rio Doce é um exemplo); centrou-se no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência. Enfim, o governo FHC conseguiu aprofundar a inserção subordinada da economia ao capital internacional.

Foi tomada uma série de medidas cuja consistência demonstrava a tentativa do governo de redefinir completamente a modernização historicamente desenvolvida no País. A meta do então presidente FHC foi preparar o Brasil para o século XXI, como afirmara inúmeras vezes em seus discursos. O cenário futuro previsto por aquele governo se enquadrava no marco da globalização, em acordo com as orientações coordenadas pelos organismos multilaterais, que buscavam conjugar as ações dos grandes grupos

econômicos entre si, a fim de controlar o desenvolvimento do capital dentro de uma estrutura não mais rigorosamente organizada ou jurídica como é a figura do Estado.

Nesse cenário de mudança das cadeiras do poder (e, por sua vez, do controle), o governo FHC tentou conduzir sua política com a intenção de atender os novos requisitos do sistema capitalista. Dessa forma, buscou sair:

[...] de uma economia hiperinflacionária para uma economia estável; de uma economia fechada, comandada pelo Estado, para uma economia aberta liderada pelo setor privado; de um Estado empresário para um Estado regulador; de um Estado estruturalmente desajustado para um Estado equilibrado; de um Estado indutor de desigualdades para um Estado nivelador de oportunidades, e assim por diante (BRASIL, 1999).

Durante sua primeira gestão, FHC conseguiu aprovar uma série de emendas constitucionais que deram fim a monopólios estatais e criaram novas agências federais, com o objetivo de regular as empresas sob concessão. Surgiram novos mercados e ordenamentos jurídicos em setores como os de petróleo, gás natural, telecomunicações, energia elétrica, mineração e transportes. Houve uma redefinição dos elos entre o aparelho estatal e a sociedade, por meio de ampliação da ação das organizações não-governamentais e de muitos serviços sociais descentralizados para os governos estaduais e municipais. Com a reforma administrativa, foi reduzido o número de funcionários.

A trajetória descentralizadora firmada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como reação aos vinte anos de concentração do poder político nas mãos dos militares, alçou o fortalecimento da Federação por meio de mecanismos fiscais em benefício dos estados e dos municípios. Já no governo FHC ocorreu um movimento de inversão nessa trajetória descentralizadora, legitimado que estava o presidente com a vitória sobre a ameaça hiperinflacionária. Nesse sentido, o governo federal envidou esforços para conter a expansão fiscal dos governos subnacionais. Isto é, o governo FHC não conseguiu romper com a tradicional hiperatividade legislativa do executivo, a qual O'Donnell (1991) caracterizou como “democracia delegativa”.

Durante todo o período do primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 71).

A crescente separação dos poderes promovida desde 1988 não significou a redução do poder do executivo, em que pese a complexidade do processo político brasileiro. Para Figueiredo *et al.* (1999), o governo FHC caracterizou-se por uma forte concentração de poder nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso. Observou-se um padrão decisório em que instrumentos institucionais de controle de agenda facilitaram a atuação concentrada do Executivo e dos líderes dos partidos que faziam parte da coalizão de governo, ampliando intensamente a área de atuação autônoma do Estado e de sua burocracia. Esse padrão teve efeitos negativos para o papel do Congresso.

A sua influência direta e autônoma na formulação de políticas públicas diminuiu, especialmente na área econômica. O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar a negociações entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. Com isto, perdeu capacidade deliberativa, estreitando o espaço de debate público, reduzindo a visibilidade das decisões políticas e o acesso dos cidadãos a informações sobre políticas públicas (FIGUEIREDO *et al.*, 1999, p. 51).

Entretanto, o Congresso exerceu um papel fundamental na formulação de políticas sociais: empenhado com a garantia e ampliação dos direitos de cidadania, promoveu uma extensa legislação sobre meio ambiente, direitos do consumidor, acesso à justiça, garantia de direitos civis e punição de práticas discriminatórias. Em contrapartida, foi omissivo na fiscalização das ações do executivo. Assim, ocorreu dissociação entre as prioridades da agenda legislativa (social) e as do executivo (econômica). Enquanto isso, a agenda pública estava centrada no problema das desigualdades sociais; porém, na visão do governo, esse problema seria sanado por meio da resolução dos problemas econômicos e da manutenção da estabilidade.

Oliveira e Turolla (2003) denominam o primeiro mandato de FHC de período de “estabilização com desequilíbrio”, devido à acumulação insustentável economicamente da dívida pública e do passivo externo. “Essa ‘herança de FHC para FHC’ restringiu o raio de ação da política econômica do segundo mandato, mesmo com a mudança do regime cambial” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 197). Portanto, a partir de 1999, as políticas econômicas foram focadas no rigor fiscal, nas metas de inflação e no câmbio flexível.

A centralidade da política macroeconômica no governo FHC não desprezou a importância das questões de reforma institucional para garantir o atendimento das metas propostas pela internacionalização do capital. Assim, tais questões tornaram-se presentes na agenda governamental e foram asseguradas no planejamento plurianual. O problema foi formulado pela definição dos agentes diretamente responsáveis pela condução das ações necessárias para integrar o País no cenário global e, assim, torná-lo competitivo e responsável com o cumprimento dos compromissos financeiros.

Com base nessa lógica economicista, o Governo FHC arquitetou o quadro de sua governabilidade³: identificou as esferas da sociedade que deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, aquelas que ficariam no campo das trocas mercantis ou no autogoverno e as comunidades que assumiriam as responsabilidades no interior da sociedade civil. A concretização factual dessa análise pode ser observada no extenso processo de privatização e na presença marcante das organizações não-governamentais (ONGs) nas políticas sociais, ambientais, educacionais etc.

As novas formulações sobre o papel do Estado à luz das exigências da ordem globalizada estão, sobretudo, na exploração eficaz de sua capacidade de aplicar as reformas necessárias ao bom andamento da economia (diga-se, na promoção da acumulação capitalista). Ao mesmo tempo, o Estado deve ser um instrumento efetivo de atendimento às metas sociais (compensatórias). Para tanto, a defesa dessa retórica é pela

³ A rigor, governabilidade, que passou a ser sinônimo de democracia, é considerada a fase de maturidade política do País. Esse foi um movimento de deslocamento estratégico, com objetivos de estabelecer consenso sobre os rumos traçados na articulação entre Estado e economia. A herança inflacionária e a instabilidade política serviram de mecanismos de legitimação do novo discurso, cujo conteúdo se pautou fundamentalmente na necessidade de reformas que garantissem as condições de governabilidade e de equilíbrio fiscal.

ruptura com o estilo tecnocrático do governo, responsável pelo agravamento do hiato do Estado em relação à sociedade.

A análise da reforma do Estado deve vincular-se à crise econômica que se explicitou na década de 1970, grosseiramente analisada como uma crise instalada devido à intervenção do Estado nos assuntos econômicos. A elevada inflação e os altos compromissos de dívidas adquiridas obrigaram o Governo brasileiro adotar políticas monetária e fiscal mais rigorosas para não apenas superar a recessão mas também garantir a capacidade gestora do Estado e conduzi-lo a promover a privatização de muitos direitos sociais.

No exame da reforma do Estado, Diniz (2004) estabelece uma conexão com o aperfeiçoamento do Estado de Direito. “Em outros termos, cabe pensar a reforma do Estado em estreita associação com os temas da governabilidade democrática e do aperfeiçoamento institucional do País” (DINIZ, p. 41). Nesse sentido, segundo a autora, a crise que se estendeu ao longo das décadas de 1980 e 1990 pode ser diagnosticada como expressão da confluência de três tendências principais, que têm raízes históricas, mas foram exacerbadas pelo padrão de gestão pública dominante nos anos 1990: (1) o desequilíbrio entre a hiperatividade decisória e a incapacidade de implementação da burocracia governamental; (2) o déficit e a incapacidade de implementação da democracia governamental; (3) o déficit de *accountability*⁴ acumulado ao longo do tempo e a privatização do Estado.

No Brasil, duas experiências de reforma do Estado foram empreendidas em governos autoritários: a primeira aconteceu no governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), e a segunda foi introduzida pelo Decreto-lei nº 200, de 25/02/1967, no período da ditadura militar. Em ambas, além do contexto autoritário, a centralidade esteve na dimensão administrativa da reforma do Estado, no que se refere especificamente à centralização da máquina burocrática em face dos partidos e do Poder Legislativo. Por conseguinte, houve o fortalecimento do Estado em termos administrativos e financeiros.

⁴ “Accountability” é sinônimo de procedimentos de responsabilização pública dos governantes (DINIZ, 2004).

Em estudo promovido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Costa (2002) constata que existem poucos trabalhos sobre as reformas administrativas no Brasil. O autor cita um estudo recente de Lima Jr. o qual constata que o Brasil nunca teve instalado o modelo burocrático de administração nem qualquer outro. O que sempre houve no Brasil, independentemente das tentativas de profissionalização da administração pública, foi a convivência entre vários modelos incompletos e inconsistentes.

Mas, então, quais os objetivos das reformas e por que elas fracassaram? Essencialmente, os dois principais objetivos das reformas no Brasil foram: 1) aumentar ou recuperar a capacidade de controle e coordenação dos órgãos centrais da Presidência da República sobre as secretarias e os ministérios, através da modernização e profissionalização da burocracia, e, 2) tornar mais eficiente e eficaz a implementação das políticas públicas através da criação de uma estrutura administrativa mais flexível e descentralizada, voltada prioritariamente para o desenvolvimento econômico do país (COSTA, 2002, p. 17).

A conclusão do autor é que tais reformas fracassaram porque conduziram a uma segmentação da administração pública federal em um núcleo compacto de órgãos centrais controlados pelo presidente, mas pouco institucionalizado; uma estrutura ministerial burocratizada, inchada e desarticulada; e um extenso e heterogêneo conjunto de autarquias, fundações e, principalmente, empresas públicas e sociedades de economia mista.

2.2 A reforma do Estado burocrático-desenvolvimentista

Em 1995, o Governo brasileiro, sob a presidência de FHC, dá início à reformulação da máquina pública; para isso, promove debate a partir de uma série de críticas à forma burocratizada e centralizadora de condução das ações públicas. As condições institucionais para a implementação de mudanças na administração pública federal durante os dois mandatos de FHC foram favoráveis em geral. Devido ao sucesso do Plano Real, FHC pôde montar uma forte coalizão eleitoral e de governo. Isso gerou uma estabilidade política no congresso, inédita na história brasileira. Ademais, o governo FHC contou com o apoio da opinião pública e prestígio internacional. Apoiado no consenso da contenção drástica da inflação, o Governo teve condições favoráveis para iniciar a reforma do Estado brasileiro.

As críticas ao modelo de Estado brasileiro foram contundentes: o Estado se tornou “pesado, caro e ineficiente em muitos setores”. Aprofundou-se, assim, uma nova concepção a respeito da ação estatal por meio de uma reforma administrativa. Essa reforma, protagonizada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE), surgiu como proposta de transformação da administração pública brasileira, de burocrática em gerencial.

O Governo FHC definiu a crise do Estado burocrático-desenvolvimentista como uma crise cíclica, decorrente das distorções que o Estado sofrera nos cinquenta anos anteriores (BRASIL, 1995). A intenção do Governo, segundo Bresser Pereira, era reformar e reconstruir o Estado para que pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. A crítica estava centrada na tradicional organização burocrática e ineficiente do Estado. Com a criação do MARE em 1995, dá-se início à reforma gerencial.

Assim, o gerencialismo, com graus e medidas diferentes, dá o tom das mudanças no setor público. Para os formuladores da proposta da reforma, a administração pública gerencial está diretamente voltada para o interesse público e, nesse ponto, não se diferencia da burocrática; a não ser que na burocrática o entendimento de público está confundido com os interesses do próprio Estado, enquanto na gerencial está relacionado com o interesse da coletividade.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. [...] Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 22).

A lógica perpassada na reforma gerencial está assentada na existência de três setores constituintes do Estado moderno: (1) o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; (2) os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos e exigem forte financiamento do

Estado; e (3) o setor de produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER PEREIRA, 2001). A citação a seguir, apesar de longa, é importante para a compreensão da organização social decorrente da reforma gerencial:

A questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Na produção de bens e serviços há hoje, em contraposição, um consenso cada vez maior de que a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais. No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental, e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais. São, portanto, atividades que o mercado não pode garantir de forma adequada através do preço e do lucro. Logo, não devem ser privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder do Estado, não há porque serem controladas pelo Estado, e de se submeter aos controles inerentes à burocracia estatal, contrários à eficiência administrativa, que a reforma gerencial pode reduzir, mas não eliminar. Logo, se não devem ser privados nem estatais, a alternativa é adotar o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 250-251).

A organização das burocracias públicas foi colocada em xeque no contexto da crise do Estado, pois o corte de custos tornou-se prioridade. Dessa maneira, a prioridade foi a redução dos gastos com pessoal. Ademais, a necessidade de aumentar a eficiência governamental implicava uma “modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e apegado excessivamente a normas” (ABRUCIO, 1999, P. 177), além da forte hierarquia e rígida separação entre o público e o privado. É sabido que Max Weber foi um grande crítico da burocracia existente nos sistemas sociais. Contudo, Weber não criou um modelo burocrático. Mesmo assim, Abrucio (1999) utiliza-se da expressão “modelo weberiano” para caracterizar a burocracia do Estado, à qual necessitaria de uma reforma. A escolha dessa expressão é justificada pelo autor pela razão de que a “burocracia weberiana é tomada como um tipo ideal classicamente referido às características do que hoje vem sendo classificado de antigo modelo administrativo – basicamente, uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1999, p. 178). Essa expressão “modelo weberiano” começou a ser “inadvertidamente” utilizada por outros adeptos da reforma do Estado.

Na verdade, conforme pesquisa de Melo (2002) comprovou ao analisar a convergência entre a reforma administrativa e a reforma da educação profissional, que a maior expectativa da reforma do Estado foi que o “serviço público assimile os aspectos positivos das organizações e empresas modernas” (MELO, 2002, p. 44). Para tanto, foram priorizadas algumas estratégias, como flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos alterando as relações de trabalho e emprego no setor público. Este, por sua vez, passa a possuir, como característica primordial, o caráter de público não-estatal porque permite a demissão por falta grave, por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; permite regimes jurídicos diferenciados e a admissão por regime celetista; permite manter admissão por concurso público somente para servidores estatutários; e permite alterar o sistema de aposentadoria e pensões dos servidores, suprimindo as aposentadorias integral e precoce vinculando-as ao tempo de trabalho para o Estado ou à contribuição.

Para Abrúcio (1999), as experiências de reformas ocorridas no mundo são variadas, e o principal desafio do modelo pós-burocrático seria definir que tipo de Estado deveria ser construído para o século XXI. Aponta, então, um problema básico desse modelo. O novo formato organizacional do setor público defende a distinção radical entre os que concebem as políticas e os que a executam, sob o argumento da necessidade de aumento da flexibilidade e de agilidade do sistema. “Dessa maneira, a responsabilização do Estado, vinculada à *accountability*, torna-se difícil de ser obtida, o que coloca o setor público de costas para o cidadão” (ABRÚCIO, 1999, p. 33).

Entre os dilemas mencionados por Abrúcio (1999), figura a subestimação do conteúdo político da administração pública e a necessidade de considerar o contexto institucional, a população e os funcionários públicos que serão abordados pela reforma. Outro dilema diz respeito ao antagonismo entre a lógica fiscal e a lógica gerencial, já que os mecanismos de implantação do modelo pós-burocrático perdem a efetividade quando a primeira prevalece. Por último, a descentralização é considerada fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, mas pode aumentar as desigualdades entre as regiões e fragmentar a prestação do serviço público.

A crise do Estado é um problema posto para a sociedade contemporânea por meio do qual se propõe um redesenho institucional de importante discussão para a organização

de uma sociedade democrática. Spink (1999) destaca que quase todos os países latino-americanos se engajaram nos processos de reforma do Estado, com programas voltados para a “modernização do setor público”, financiados pelo Banco Mundial. O autor aponta que, entre os anos de 1990 e 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou cerca de cem ou mais programas, nos quais estavam presentes os componentes “fortalecimento” e “reforma do Estado”.

A reforma administrativa⁵, conforme salienta o autor, foi meta de diversos estudiosos e políticos na América Latina por, pelo menos, quatro décadas. Já na década de 1990, a reforma do Estado passa a ser a tônica.

‘Reforma do Estado’ tornou-se um amplo processo de reflexão sobre o Estado e a sociedade, processo que integrou e se expandiu tanto para a reforma administrativa global como para as reformas mais específicas do funcionalismo público. Incorporando as tentativas generalizadas de descentralização e a promulgação de legislação municipal, induziu também a reflexões sobre a natureza da sociedade civil e as novas formas de organização social (SPINK, 1999, p. 155).

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995)⁶, documento elaborado sob a direção do então Ministro Bresser Pereira, apresentou-se um desenho para a reforma do Estado brasileiro. A crise do Estado foi apontada como decorrência do modelo de desenvolvimento adotado ao longo do século XX no País, quando o Estado se desviou de suas funções básicas e assumiu uma forte presença no setor produtivo. Nas palavras do Presidente FHC, a “reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 9).

⁵ “‘Reforma Administrativa’ tornou-se a expressão de referência para mudanças globais na estrutura e no pessoal destinada a servir de apoio a planos de desenvolvimento nacional, que procuravam controlar a administração pública dotando-a de coerência estrutural, especificidade funcional e práticas de pessoal adequadas, com elaboração de orçamento geral e exigências de planejamento” (SPINK, 1999, p. 154).

⁶ Apesar da sua capacidade empreendedora, Bresser não conseguiu controlar um espaço decisório imprescindível para o sucesso da reforma. A Câmara de Reforma do Estado (criada através do decreto n.º 1526/95), órgão responsável pela definição das diretrizes da reforma, era controlada pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho. Isso explica, em parte, a adoção de um Plano Diretor como instrumento orientador das reformas, e não uma Lei Orgânica da Administração Pública ou um conjunto de decretos. Essas duas alternativas poderiam ser bloqueadas dentro da Câmara de Reforma do Estado. O Plano Diretor, aprovado pela CRE, representava uma “carta de crédito” a Bresser, que teria de lutar para torná-lo operacional.

De acordo com o documento supracitado, a crise do Estado brasileiro teve início na década de 1970, mas só se tornou evidente na década de 1980, colocando em xeque o modelo econômico de substituição de importações. No documento, são apontados os problemas de descontrole fiscal, a redução nas taxas de crescimento econômico, o aumento do desemprego e os elevados índices de inflação como problemas provindos da crise do Estado, tal como vinha acontecendo no restante dos países capitalistas que adotaram o modelo de Estado de Bem-Estar Social. Prosseguindo com a análise, diz o documento:

A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 15).

A Constituição de 1988 foi descrita no documento em tela como o resultado de um retrocesso burocrático sem precedentes. O Congresso Constituinte promoveu um engessamento do aparelho estatal ao determinar a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos; instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros dos municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se, desse modo, o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados (BRASIL, 1995, p. 34).

Para a concretização da reforma do Estado, o Plano Diretor propõe ações inadiáveis: (a) o ajustamento fiscal duradouro; (b) reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica para incentivar a concorrência interna e externa; (c) inovação dos instrumentos de política social e melhoria da

qualidade; (d) reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas de modo eficiente.

O Plano Diretor ressalta repetidamente que a reforma do aparelho do Estado tem por objetivo produzir as transformações fundamentais que viabilizem o novo Estado desejado, indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do País. Para alcançar esse estágio e com a flexibilidade requerida para enfrentar os novos desafios que certamente serão impostos, os resultados esperados estão relacionados a duas dimensões: a primeira, de natureza interna, diz respeito à consolidação da cultura gerencial e à valorização dos servidores; a segunda, de natureza externa, a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseia-se na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania.

Cabe destacar que o Plano Diretor não se limita a descrever a proposta da reforma, ele vai além quando faz uma revisão do conceito de Estado e redefine a relação Estado-sociedade adequada ao tempo atual. O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. O Estado, por sua vez, compreende adicionalmente o sistema constitucional legal, que regula a população nos limites de um território. “O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (BRASIL, 1995, p. 17).

A reforma entende que o Estado deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento. Portanto, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17). Outra estratégia é a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo é chamado de publicização e representa uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais.

A proposta é que o Estado estabeleça parcerias com a sociedade para execução dos serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Desenvolveu-se uma causalidade

rigorosa entre descentralização e democracia: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente. Portanto, tal idéia trouxe consigo uma recuperação das concepções de participação, cidadania e sociedade civil.

Outro ponto relevante no Plano Diretor trata-se da proposta da descentralização vertical para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços e de infra-estrutura. Acredita-se que assim será reforçada a governança (capacidade financeira e administrativa de governar), pois será efetivada a transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Assim, o Estado é concebido enquanto *res publica*, pois o patrimonialismo não mais constitui um valor na sociedade brasileira. O documento traz uma idéia de que a democracia está consolidada no Brasil e fala da necessidade de criação de mecanismos de controle social, mas omite os conselhos paritários previstos na Constituição.

O MARE foi resultado da transformação da antiga Secretaria da Administração Federal (SAF) ligada diretamente à Presidência da República. Para Costa (2002), essa transformação de secretaria em ministério, mostrava que a reforma não era uma prioridade governamental. Como órgão responsável por atividades-meio, o MARE não possuía densidade própria, não representava interesses sociais relevantes, não atraía a atenção da opinião pública. Pelo contrário, tendia a enfrentar resistências generalizadas da burocracia federal, especialmente nos ministérios maiores, ciosos de sua autonomia. Sem a vinculação direta à Presidência da República, o MARE seria apenas um pequeno ministério sem recursos, á procura de definir seu lugar entre cerca de vinte ministérios.

[...] quando Fernando Henrique Cardoso tomou posse, em janeiro de 1995, não havia uma percepção clara do escopo da reforma administrativa. O próprio programa de governo não tratou este tema como prioritário. A meta principal do governo era o ajuste fiscal, visando à manutenção da inflação em níveis baixos. Esse talvez tenha sido o principal obstáculo enfrentado pelas reformas propostas por Bresser. O maior compromisso do governo Fernando Henrique, desde suas origens, sempre foi com a manutenção a qualquer custo do Plano Real (COSTA, 2002, p. 28).

Alguns analistas entendem que a reforma de Bresser Pereira foi desenvolvida marginalmente dentro do governo; portanto, não era prioridade. A preocupação primeira do governo FHC foi adotar medidas institucionais para o fortalecimento do controle e da coordenação dos órgãos centrais sobre ministérios e autarquias, sobretudo procurou dotar o Executivo de instrumentos administrativos para aprofundar e consolidar o ajuste fiscal, conforme análise da Medida Provisória n.º 813, de 01/01/1995.

A estratégia da reforma do Estado, segundo Bressan (2002), apoiava-se em três pilares: (1) vontade política e inequívoca do presidente; (2) competência e prestígio intelectual do ministro Bresser; e (3) estruturação e consolidação do MARE. O sucesso da reforma dependia do apoio decidido de todo o governo, uma vez que não havia uma base de apoio espontâneo para o projeto nem na administração pública, nem na sociedade. Estavam presentes muitas divergências conceituais na área econômica. As duas áreas concordavam na introdução de práticas gerenciais modernas, mas as metas eram bastante diferentes: a área econômica tinha interesse em reduzir custos e aumentar a produtividade do setor público; já o MARE buscava combinar eficiência, eficácia e transparência, o que em certos casos significa aumentar custos. A reforma, portanto, dependia do sucesso do ajuste fiscal.

Assim, no início do segundo mandato de FHC, o MARE foi extinto, atestando-se as dificuldades de introduzir mudanças estruturais na administração pública. De todos os ministérios envolvidos na primeira fase da implementação do Programa (no total de cinco), somente o MARE conseguiu concluir sua implementação⁷.

A reforma assumiu a premissa de que seu compromisso fundamental não era atender a todas as demandas sociais no âmbito do Estado. Segundo Bressan (2002, p. 375), as políticas adotadas visavam (1) redirecionar o papel do Estado, de executor ou prestador direto de serviços, para promotor do desenvolvimento social e econômico, aumentando sua capacidade de formulação, controle e avaliação de políticas públicas; (2) recuperar a autonomia de gestão e o dinamismo, necessários à prestação dos serviços estatais através de novos modelos institucionais; (3) desenvolver uma política de recursos

⁷ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovado em setembro de 1995, na Câmara da Reforma do Estado, órgão interministerial que foi criado para esse fim e que orientou, entre outros processos e legislações, a Emenda Constitucional n.º 19, de 19/06/1998, que trata da reforma da administração pública (BEHRING, 2003).

humanos capaz de atender o novo papel de caráter regulatório, articulador dos agentes econômicos, sociais e políticos assumido pelo Estado; para isso, buscou-se o fortalecimento do chamado núcleo estratégico.

Como primeiro passo, o governo federal ampliou consideravelmente o acesso às informações, tanto para os servidores quanto para os usuários, por meio de investimento nos recursos da informática. Em relação aos recursos humanos, a proposta foi terceirizar muitos dos serviços sociais e científicos. Já o núcleo estratégico, com ênfase nas funções de formulação, avaliação, controle e regulação das políticas públicas, deveria ser fortalecido por meio de concurso público. Na verdade, a reforma buscava profissionalizar a burocracia nacional, criando uma elite burocrática competente, legítima e identificada com os destinos da administração pública.

Por meio do fortalecimento do núcleo estratégico, a reforma pretendia restringir o acesso dos interesses privados e político-partidários aos altos cargos burocráticos. Isso significa que o núcleo estratégico do Estado estava sendo ocupado por pessoas das mais variadas qualificações e procedências, com os mais diversos vínculos (e/ou interesses) profissionais, pessoais e políticos. Em geral, os cargos gerenciais (nos níveis superiores) são indicados por membros do governo, políticos da base governista no Congresso ou, ainda, aliados dos governos estaduais.

Mesmo marginalmente, Bresser Pereira lutou para incorporar a reforma dentro das prioridades da agenda governamental. Seu argumento era intencionalmente colocado a favor da reforma administrativa como mediação entre o ajuste fiscal e o novo modelo de desenvolvimento econômico pautado na inserção do País no cenário da globalização econômica. Para Bresser Pereira, a reestruturação do aparelho do Estado pretendia colocá-lo ágil, flexível, capaz de articular desenvolvimento econômico e social, mercado e sociedade civil.

Contudo, o problema histórico da administração pública no Brasil não é o excesso de controle e centralização administrativa; ao contrário, é a incapacidade do governo central de coordenar, de forma contínua e consistente, as ações de uma burocracia fragmentada e heterogênea. Era esse o problema central que o governo Fernando Henrique Cardoso teria de enfrentar do ponto de vista tanto fiscal quanto gerencial.

Assim, não se tratava de um “dilema do controle”, e, sim, da coordenação de uma complexa agenda de reformas, como consolidar o ajuste fiscal, com a introdução de instrumentos de planejamento, orçamento, gestão e controle; concluir a profissionalização da administração pública, estruturando as carreiras, especialmente nos níveis gerenciais, introduzindo simultaneamente mecanismos mais eficientes e eficazes de gestão. A complexidade dessa agenda exigia do governo uma elevada capacidade de coordenação interministerial, além da cooperação “espontânea” da burocracia. A construção dessa capacidade dependia não apenas de vontade política mas também de condições políticas e administrativas favoráveis (COSTA, 2002).

A análise de Bressan (2002) oferece mais subsídios para a compreensão do processo da “reforma” do Estado brasileiro ao revelar, com base na pesquisa realizada por Valeriano Mendes Ferreira, que existe uma forte deficiência conceitual em todo o projeto da reforma, ao contrário do que se supõe. O principal problema da administração pública é a fragilidade, e não a força excessiva da sua burocracia. O que falta é profissionalismo, prestígio, espírito de corpo e, principalmente, autonomia institucional.

A pesquisa de Valeriano se dispõe a questionar o fato de o debate da reforma ter ficado no limite de questões marginais, como o problema da demissão dos servidores ou da polêmica cobrança da contribuição dos inativos, quando suas questões eram mais estruturais. O autor arrisca algumas respostas para esse equívoco, como a visão limitada que Bresser Pereira tem da burocracia estatal e a própria incapacidade da sociedade civil de perceber o papel estratégico dos quadros superiores da burocracia no processo de modernização do Estado.

Uma terceira hipótese, ainda mais polêmica, trata-se de questionar o sistema político brasileiro em seu real interesse em fortalecer a burocracia estatal. O pesquisador acha que não há interesse do governo, pois a lógica política do presidencialismo se assenta na formação de amplas coalizões que dependem do controle dos partidos governistas sobre cargos da administração pública federal. À medida que esses cargos forem ocupados por servidores de carreira, as bases do clientelismo serão atingidas.

Com uma análise mais radical, o trabalho de Behring (2003) busca situar os processos da reforma do Estado no contexto de ajuste estrutural do sistema capitalista. Sua

conclusão é que se trata de uma contra-reforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos. A autora entende que a contra-reforma teve um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implantação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública⁸.

Há uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a ‘reforma’ – acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorre *vis-à-vis* a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundado pela macroeconomia do Plano Real (BEHRING, 2003, p. 211).

Como resultado da reforma do Estado destacam-se alguns fatos observados empiricamente na sociedade brasileira: (a) redução drástica do número de funcionários em vários setores pertencentes ao poder público; (b) desvalorização do Estado aos olhos do cidadão, com a quebra dos vínculos, menosprezo e desmotivação pela carreira; (c) desorganização do aparato técnico e administrativo do Estado, pois atrelada ao ajuste fiscal, a reforma centrou-se na privatização das estatais e no aumento da dívida pública.

A fim de explicar melhor, vale utilizar os próprios modelos de administração pública descritos no Plano Diretor da Reforma do Estado, para a compreensão do raciocínio aqui desenvolvido. O primeiro modelo é denominado de *Administração Pública Patrimonialista*, definido como aquele que tem o Estado como uma extensão do poder do soberano e de seus auxiliares. Os cargos são considerados prebendas. Esse modelo foi se tornando inaceitável com o domínio do capitalismo e da democracia, quando o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.

O segundo modelo, *Administração Pública Burocrática*, surgiu na segunda metade do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Os princípios orientadores são a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. O controle rígido dos processos e a garantia do poder do Estado são suas principais características.

⁸ A autora se recusa a vincular o conceito de reforma a processos regressivos. Esse conceito, ressalta, apareceu no debate do movimento operário, como uma estratégia revolucionária. Portanto, o reformismo, ainda que se possa e deva criticá-lo como o fez Rosa Luxemburgo, é um patrimônio da esquerda.

O terceiro e último modelo descrito no Plano trata-se da meta perseguida pelo atual Estado, denominado de *Administração Pública Gerencial*. Esse modelo já foi comentado anteriormente, por isso destaca-se apenas que surgiu na segunda metade do século XX como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, além do desenvolvimento tecnológico e a globalização econômica. O modelo não nega todos os princípios do anterior, entretanto, busca flexibilizar exatamente os critérios relacionados à contratação e à vigência dos contratos de trabalho. O controle volta-se para os resultados e não mais se atém aos processos.

Uma rápida passagem pelos modelos apresentados no Plano Diretor leva a entender que a reforma conseguiu, na prática, aquilo que ela negligenciou em sua formulação teórica ao hipostasiar a figura do Estado brasileiro, colocando-o abstratamente como democrático e no estágio do modelo ideal burocrático de Weber. Esta é uma posição política com indicações claras sobre os objetivos pretendidos, que, mais uma vez, se inserem em um quadro de apaziguamento das forças conservadoras contrárias a mudanças um pouco mais radicais, ao mesmo tempo que se voltam exatamente para o enfraquecimento da classe trabalhadora que presta os seus serviços ao poder público. Pois, foi onde, ao “flexibilizar”, a reforma atingiu o quadro dos servidores públicos, sob a retórica da revolução tecnológica, privatizando o Estado e tirando-o do controle do processo de responsabilização pública.

Com base nas formulações feitas no Plano Diretor em relação ao funcionalismo público, especificamente sobre a necessidade de um “núcleo estratégico”, conclui-se que a reforma buscou alcançar o modelo de administração pública burocrática dominante no século XIX, nos países centrais. O que ela faz, incluindo o modelo gerencial já que o contexto histórico é de uma nova fase capitalista, na qual o governo brasileiro opta pela manutenção da subordinação. Enfim, a reforma alcançou o seu verdadeiro objetivo: fez o ajuste fiscal e liberou o mercado.

Importa ainda destacar que esse contexto sumariamente descrito fortalece a figura do técnico, que agora se encontra não somente no Estado, mas também no mercado e na sociedade civil, onde, aliás, exerce mais o seu poder. Pode-se afirmar que a fase atual do capitalismo fortalece e amplia a tecnocracia para todos os cantos do mundo; o poder e o

controle são exercidos nas várias instâncias sociais, em competição ou não, isso é menos importante do que a realidade da heteronomia individual e coletiva.

2.3 O contexto ideológico da reforma do Estado

O grande formulador da proposta de reforma do Estado brasileiro, o então ministro Bresser Pereira (1995-1998), argumentou que o desenho institucional previsto não admitia o enfraquecimento do Estado. Para o ministro, as acusações de adoção de políticas neoliberais, no Governo FHC, vêm de elementos radicais e dogmáticos, pois a reforma pretendia eliminar os excessos de estatismo diante da crise do Estado e do desafio da globalização. Nesse sentido, a reforma objetivou tornar a economia nacional mais estável e o Estado mais eficiente e mais democrático. Portanto, a privatização, o ajuste fiscal, a abertura comercial, a redefinição dos contratos de trabalho, a reforma dos sistemas de previdência e de assistência social, a desregulamentação, a implantação de uma administração pública gerencial, a ampliação das transparências nas ações do setor público e do privado e o aumento do papel dos mecanismos de controle social constituem “uma forma suicida de definir neoliberalismo” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 88).

De fato, a ideologia neoliberal, que veio no bojo da nova fase do capitalismo conhecida como globalização, não foi reconhecida como parte integrante da *intelligentsia* do Governo FHC, já que a sua raiz conceitual e prática é de um radicalismo de difícil operacionalização no contexto histórico nacional. A proposta de um Estado Mínimo, refratário à imensa desigualdade social, não se sustenta em um curto período de tempo sem correr o risco da situação de barbárie. Além disso, e com força política maior, existe a presença dos atores políticos conservadores que, de um lado, mantêm práticas patrimonialistas e, de outro lado, a força de resistência dos movimentos sociais organizados que legitimamente compõem o quadro da sociedade civil.

O primeiro argumento de Bresser Pereira (1999) em defesa da reforma administrativa é desenvolvido no sentido de desmontar a premissa neoliberal do Estado mínimo, a qual admite ao Estado apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia. Bresser Pereira se reporta a essa ideologia como neoconservadora e sem legitimidade política. “Não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescente às suas funções as de prover a educação, dar atenção à

saúde e às políticas sociais compensatórias: os cidadãos continuam a exigir mais Estado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 23).

Assim, Bresser Pereira condena a coordenação do mercado nos termos sugeridos pelo neoliberalismo, embora concorde com o estabelecimento de limites na intervenção estatal, pois, segundo ele, o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante que se torna irrealista sua substituição pela coordenação do mercado. Não se trata, para Bresser Pereira, de reduzir o Estado ao mínimo, mas, sim, fortalecê-lo para garantir a ordem, a eficiência produtiva e a justiça social. Nas palavras do ex-ministro:

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 23).

Nessa linha, Bresser Pereira vem defender a privatização das empresas nacionais utilizando argumentos abstratos que não se sustentam na prática social, a fim de provar a si mesmo o seu distanciamento da ideologia neoliberal. Dessa forma, defende o caráter público do Estado. “Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público – a res publica –, entendido em sentido amplo, seja público; que seja de todos e para todos, e não objeto de *rent-seeking* [...]” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 25). Mas, para conviver com a contradição de seu pensamento, o autor dicotomiza o conceito (e a ação) de privatização.

[...] privatização do Estado ou de “privatização do patrimônio público” não deve ser confundido com a privatização de empresas que pertencem ao Estado – a venda de parte do patrimônio público a proprietários privados. Privatização, neste sentido, é venda regular – e não propriamente viciosa – de um patrimônio que a sociedade conclua que deva pertencer a entidades privadas, não a entidades públicas (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 25).

Portanto, no processo de globalização econômica, no qual o Brasil está inserido, o neoliberalismo é uma ideologia residual que perpassa as ações políticas e econômicas, mas cuja efetividade é dependente do contexto social, cultural, político e econômico. Dessa forma, sofre adaptações e, se não perde o seu caráter perverso, adota mecanismos

mais sutis e com menor grau de ação. De acordo com análises feitas por estudiosos como, por exemplo, Anderson (1995), a penetração do neoliberalismo e sua importância prática se deram de maneira desigual segundo países e regiões.

Na esteira desse raciocínio, Boron (1999) ressalta que o triunfo do neoliberalismo foi mais ideológico e cultural do que econômico, tornando-se o senso comum desta fase do capitalismo. O autor evidencia na América Latina o fracasso econômico do neoliberalismo, tanto é que os Estados aumentaram os gastos públicos, como o caso do Chile, e o grau de privatização não atingiu o proposto, como no Brasil. Therborn (1999, p. 89), por sua vez, afirma que o neoliberalismo é “apenas uma pequena onda na imensidão do oceano histórico” e que progressos são identificados no mundo com os avanços das lutas pela emancipação e pela liberdade diante de cem anos de governos oligárquicos. Em que pesem as diferenças no conteúdo ou na forma de execução das ações políticas no final do século XX, é preciso admitir que é nova a configuração do capitalismo no mundo ocidental, por isso faz-se necessário explicitar de que se trata esse “novo”.

As reformas institucionais promovidas pelo Governo FHC visaram acabar com o arcabouço legal que ancorava o Estado nacional-desenvolvimentista, reduzindo a participação estatal nas atividades econômicas e dando tratamento igual às empresas de capital nacional e estrangeiro. Sallum Junior (2001) identifica duas variantes do liberalismo presentes no conjunto de mudanças empreendidas pelo Governo: uma modalidade mais doutrinária – o neoliberalismo – e uma outra em que ele se mescla com a tradição desenvolvimentista anterior – o liberal-desenvolvimentismo. Segundo o autor, essa polarização político-ideológica não-resolvida acabou por se materializar numa duplicidade das ações do Estado em relação à economia.

De acordo com o autor, a ótica neoliberal predominou desde o lançamento do Plano Real até os primeiros meses de 1995. A partir desse período (março de 1995), o governo passou a adotar certos tipos de medidas que matizaram o radicalismo inicial e o aproximou de forma débil e hesitante de uma orientação liberal mais desenvolvimentista. Em linhas gerais, o autor explica que essa orientação se deu devido às conseqüências da apreciação cambial, que apontou para a possibilidade de desindustrialização parcial do País, porque para as multinacionais de alguns setores (o

automotivo, por exemplo), importar foi se tornando mais vantajoso do que produzir internamente. Essas conseqüências negativas estimularam certa reorientação da política macroeconômica e a implementação de políticas de proteção e estímulo à atividade industrial e de serviços. No setor automotivo adotaram-se medidas que penalizavam a importação dissociada da produção e estimulavam os investimentos e as exportações de empresas automotivas já instaladas ou que viessem a se instalar no Brasil.

Ainda segundo Sallum Junior, a política liberal-desenvolvimentista adotada conjuntamente com a neoliberal pelo Governo FHC, caracterizou-se como política fracamente compensatória na medida em que continuou estrangulando as empresas produtivas e induziu a geração de taxas crescentes de desemprego. Por isso, o autor considera temerário, no momento histórico em que está escrevendo sua análise, afirmar que se trata de uma política de desenvolvimento.

Na América Latina, o movimento de retomada o ideário liberal foi fomentado por um encontro realizado em novembro de 1989, em Washington, que reuniu membros do governo dos EUA, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse encontro foi chamado formalmente de *Latin American Adjustment: How much has happened* e informalmente de *Consenso de Washington*. São conhecidos dez pontos entre as recomendações do Consenso: (1) disciplina fiscal; (2) priorização dos gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) liberalização financeira; (5) regime cambial; (6) liberalização comercial; (7) investimento direto estrangeiro; (8) privatização; (9) desregulação; e (10) propriedade intelectual (LACERDA, 1999).

O trabalho de Diniz (2000b) é particularmente relevante para entender o movimento de inflexão da perspectiva neoliberal, ocorrido na década de 1990, no debate internacional. Já nos fins da década de 1980, os dirigentes e os tecnocratas dos países emergentes tiveram acesso a um documento do Banco Mundial (*World Development Report 1997*), que se referia peremptoriamente à centralidade da chamada *governance* para explicar os diferenciais de desempenho econômico entre aqueles países.

No final da década de 1990, observa-se uma evolução para um ambiente menos uniforme, favorecendo a controvérsia e possibilitando o questionamento da perspectiva

minimalista. Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial publicado em 1997 não só situa o Estado como ator central das transformações do mundo contemporâneo, como também ressalta a inviabilidade do fortalecimento de economias de mercado sem a presença de um Estado capaz e efetivo. No âmbito desse processo, perdem atualidade tanto o enfoque neoliberal da relação Estado-mercado quanto a abordagem tecnocrática da ação governamental (DINIZ, 2000b).

As análises de Dupas (1999) sobre as tendências no cenário internacional confirmam a ênfase na revisão do papel do Estado moderno, mas apresenta uma situação em que a presença do Estado mínimo se vê em face de um Estado forte, haja vista a necessidade de articulação em um contexto de globalização com forte exclusão social. O autor, assim como Diniz, cita o relatório *World Development Report 1997*, para mostrar que o Banco Mundial estava revisando os conceitos mais liberais. “Não se trata mais de reduzir radicalmente o papel do Estado, mas de modificá-lo profundamente, transformando-o e fortalecendo-o para novos papéis fundamentais” (DUPAS, 1999, p. 220-221).

No plano internacional, portanto, a melhoria da capacidade do governo passou a ser enfatizada como condição do êxito das políticas de estabilização e das reformas estruturais. No Brasil, essa influência é percebida no governo FHC, o que gerou a relativização da prática exercida pelo governo Collor de Mello, em que inicialmente prevaleceu uma concepção minimalista da reforma do Estado. Mas esse presidente não teve as condições favoráveis para levar ao total desmonte do Estado, pois a inflação não estava sob controle. Dessa forma, a agenda de Collor foi substituída por uma agenda de reestruturação do Estado, desenvolvida por FHC. Tais reformas privilegiaram os cortes de gastos e redução do déficit público, o que traduziu o esforço de enxugamento da máquina estatal.

Na verdade, como lembra Oliveira (1999), a reforma do Estado foi tema candente na agenda política sob todos os ângulos ideológicos, porque a crise do Estado ficou evidente já no final da ditadura militar, quando ele foi prejudicado financeiramente para defender a riqueza produzida e apropriada privadamente. Esse enfraquecimento fez o Estado perder a sua capacidade de expandir o sistema capitalista como o fez desde a década de 1930. Nas palavras do autor:

A liquidação financeira se fez sob a forma da dívida interna, pública, cujo serviço na verdade sustentava a lucratividade das empresas. Durante toda a década de 80, foram basicamente os lucros não operacionais que sustentaram a lucratividade das grandes empresas no Brasil, todas sem exceção, incluindo as multinacionais; esses lucros não-operacionais, financeiros, decorriam das aplicações nos títulos de dívida pública (OLIVEIRA, 1999, p. 71).

Mas, de acordo com o autor, a reforma real do Estado é outra. Ela se inicia com a abdicação da moeda nacional, que é o vetor principal da violência capitalista, e continua com a privatização do patrimônio público. Além desses dois mecanismos, que (por mais tímida que seja a forma como aconteceram no Brasil) reorganizaram a estrutura do sistema capitalista, os acordos da dívida externa impuseram quase um confisco dos recursos, materializando a incapacidade do Estado de remanejar seus gastos e executar políticas sociais.

A reforma do Estado foi uma meta consensual por parte tanto da classe dirigente quanto da oposição ao governo; os seus conteúdos, entretanto, são diferentes. Em última análise, a reforma do Estado tem seus limites, seus obstáculos e suas possibilidades de acordo com os interesses dos governantes. Assim, a compreensão sobre a reforma do Estado não pode se satisfazer com explicações sumárias no âmbito da tese do Estado Mínimo, pois existem interesses que ultrapassam a velha racionalidade burguesa.

Identificada a combinação de políticas de caráter neoliberal e liberal-desenvolvimentistas⁹ no âmbito do Governo FHC, fica evidente que a guarda de alguns mecanismos de controle do mercado está atrelada sobremaneira à parceria público e privado. Os dois planos plurianuais desse governo deixam nítida a proposta de que o Estado tem a função de planejamento e supervisão dos projetos, e as funções empresariais ficam com a iniciativa privada. Para tanto, o discurso hegemônico passa a defender a reestruturação do Estado no quadro da crise fiscal e da globalização econômica.

Mas, sem desconsiderar as análises puramente neoliberais, faz-se necessário identificar a lógica da construção do novo Estado brasileiro. Tendo em vista a otimização dos

⁹ Fiori (1995, p. 231-245) analisa a posição de FHC em relação ao socioliberalismo próprio do governo espanhol de Felipe Gonzalez. Em síntese, o autor denuncia que não há diferenças entre o neoliberalismo e o socioliberalismo.

recursos públicos, o desenvolvimento tecnológico, o enxugamento da força de trabalho e a ideologia privatista, surgiu um quadro de reorientação das políticas públicas para que se tornassem mais pontuais e eficazes. A crise do Estado trata de uma questão política que envolve a relação com a sociedade; por isso, uma reforma significa o estabelecimento de novos laços ou de ajustes das relações de poder entre dominantes e dominados.

Nesse sentido, ocorre a despolitização como estratégia subliminar presente nas ações reformistas, o que vem produzindo uma regulação da participação formal dos cidadãos no processo eleitoral. Conseqüentemente, os outros campos de ação social estão vazios de participação, sobretudo, devido à desigualdade e seus prejuízos para a organização humana. O aspecto cultural desse contexto reflete a complexidade engendrada por transformações de largo alcance, que vêm transformando a civilização moderna. Como diz Souza Santos (2000, p. 113), “quanto mais vasto for o domínio da política, maior será a liberdade. O fim da política significará sempre, duma forma ou doutra, o fim da liberdade”.

O trabalho de Przeworski (1999) sobre a reforma do Estado brasileiro, via análise do Plano Diretor, tem como argumento central o Estado com importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos, mas também como promotor do desenvolvimento econômico. Portanto, ele defende que a economia de um Estado intervencionista pode obter melhores resultados que o mercado, se houver responsabilização. A existência de uma tensão permanente entre Estado e mercado guarda espaços para a criatividade institucional, ou seja, os mecanismos institucionais e democráticos de responsabilização são o eixo para lidar com os conflitos.

A reforma do Estado deve ser concebida em termos de mecanismos institucionais pelos quais os governos possam controlar o comportamento dos agentes econômicos privados e os cidadãos possam controlar os governos. A questão quanto a se um Estado neoliberal é ou não é superior a um Estado intervencionista não pode ser resolvida em termos gerais, uma vez que a qualidade da intervenção estatal depende de um desenho institucional específico. Porém, o Estado neoliberal é, pelo menos, um parâmetro pelo qual se pode aferir a qualidade da intervenção estatal: como as alocações do mercado não são eficientes, desaparecer o Estado não é um objetivo racional de reforma do Estado (PRZEWORSKI, 1999, p. 68).

Apesar de Przeworski estar presente nas coletâneas de trabalhos promovidos pelos reformistas, seus princípios são focados nos processos de regulação dos compromissos do Estado e das entidades privadas que dependem da qualidade da organização interna do Estado e do desenho das instituições democráticas. Ou seja, o autor destaca os problemas básicos que podem envolver as relações entre políticos e burocratas (tanto nas organizações públicas quanto nas privadas) e, conseqüentemente, a necessidade de estabelecimento de critérios mais rigorosos para regular o sistema. O que importa destacar no pensamento desse autor sobre a reforma do Estado é sua ênfase na análise dos processos institucionais e democráticos de responsabilização, ao contrário dos demais reformistas que se centram na crítica ao Estado.

A crítica centrada no Estado reforça o isolamento deste, pois o retira das ações estratégicas da produção e reprodução do capital. E, se o Estado é minimalista, a democracia também é. Seu campo de ação é cada vez menor; na verdade, é mais um jogo de troca de cadeiras, em que os jogadores (os políticos) buscam por benefícios particulares. Essas condições fortalecem o poder tecnocrático, que é a conseqüência “natural” do processo da reforma, na medida em que restringe e “qualifica” os servidores públicos, concentra poder e hierarquiza os conhecimentos em estratos definidos conforme os interesses do mercado. É aí o lugar da política, em última instância.

2.4 Estado, mercado e sociedade civil

No capítulo anterior analisou-se o desempenho decisivo do Estado brasileiro para o funcionamento e expansão do capitalismo monopolista em condições de dependência. A administração pública foi sendo desenvolvida para a gestão dos amplos poderes delegados ao Estado. Portanto, o poder econômico do Estado conduziu-o a expandir sua estrutura e a guardar diferentes interesses, fortalecendo a capacidade de comandar economicamente a acumulação capitalista, além de controlar eleitoralmente a dinâmica política do processo de acumulação. Vale ressaltar a afirmativa de Fiori (1995, p. 89), pois ela remete a uma análise da conjuntura atual: “a partir do Estado Novo, a necessidade do Estado e o ódio a ele dirigido caminhavam lado a lado”.

Do ponto de vista conceitual, questionar a relevância do Estado e limitar suas ações significa enfraquecer a sociedade política, desprovendo-a dos ordenamentos normativos,

jurídicos e repressivos, mas, acima de tudo, significa desestruturar a sociedade civil, pois, em última análise, ela é a forma organizada das classes sociais, que colocam o Estado a seu serviço. “Se o Estado se retira, é o próprio vínculo social que corre o risco de se decompor” (CASTEL, 1999, p. 509). A sociedade política e a sociedade civil representam interesses determinados e cambiantes de acordo com o período histórico.

Desde o século XVIII surgem estudos clássicos na Ciência Política que tratam do Estado e da Sociedade Civil. Atualmente, recuperam-se muitas dessas teorias, que, mescladas com outras novas, colocam em debate esses conceitos de forma a estabelecer uma nova hegemonia. A concepção de sociedade civil, por exemplo, de tamanha complexidade, surge agora sob uma perspectiva abstrata e normativa.

A rigor, a sociedade civil é a esfera das relações política, econômica e cultural, que indivíduos ou grupos de indivíduos estabelecem entre si. Em outras palavras, a sociedade civil é o campo de conflitos onde a classe dominante busca aliados para manter a direção política. Quando fortalecida, a sociedade civil faz o Estado (no sentido estrito) cumprir com os direitos sociais; faz o Estado intermediar o consenso. No modo como a sociedade civil está sendo exercida atualmente, o seu caráter político é, de forma absoluta, subsumido aos interesses setoriais do mercado. Ademais, a dicotomização da ação econômica faz parecer que esta se centra somente no mercado.

De forma figurativa, o mercado se separa do corpo da sociedade civil e ocupa o *status* de instituição ao lado do Estado. Dessa maneira, o sistema social é concebido em uma tríade: Estado, mercado e sociedade civil, dispostos em um mesmo plano. O reformismo imperante na política nacional e internacional se articula a partir dessa lógica, que dialeticamente busca o poder do mercado, material e ideologicamente, na sociedade civil.

É pertinente a objeção de Bresser Pereira (1999) ao salientar que, nas sociedades complexas como as atuais, as distinções entre mercado e sociedade civil são relevantes. Embora seja impossível pensar a sociedade organizada em termos econômicos, sem considerar o mercado, é perfeitamente possível admitir que uma coisa são os recursos econômicos concretos de que dispõe uma sociedade, outra coisa, o modo como estão organizados como mercados.

Mas o que chama atenção aqui é aquilo que Antonio Gramsci chamou de o exercício de hegemonia realizado pela classe capitalista no interior da sociedade civil, a qual busca por meio do consenso a direção política da sociedade. A necessidade cada vez mais crescente de consenso ativo e organizado como base para a dominação faz da sociedade civil não somente a esfera dotada de legalidade própria, que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (COUTINHO, 2003); a concepção conservadora dominante conforma a sociedade civil dentro da pluralidade atomística dos interesses econômicos privados, retirando-lhe o caráter político das ações ao submetê-las aos valores mercadológicos.

Dessa forma, a sociedade civil – *locus* de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses e/ou de colaboração governamental. Participação e sociedade civil traduzem concretamente a consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. A responsabilidade social, por sua vez, passaria a ser pensada de modo profissional e a ser incorporada ao próprio planejamento das empresas (NOGUEIRA, 2004).

Souza Santos (2001) afirma que o dualismo Estado e sociedade civil é o mais importante no moderno pensamento ocidental. Nessa concepção, o Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil. No século XIX, o Estado tinha uma organização formal, unidade interna e soberania absoluta. O Estado comunica com a sociedade civil via o sistema jurídico unificado e centralizado. A sociedade civil, ao contrário, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações espontâneas orientadas para o interesse privado.

As análises de Souza Santos (1999) são pertinentes para a problematização das questões decorrentes do reformismo pelo qual passam o Estado e a sociedade contemporânea. Para o autor, a institucionalidade reformista traduziu-se numa articulação específica entre os três princípios de regulação na modernidade: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. O círculo virtuoso estabelecido entre os princípios do Estado e do mercado, fortaleceu-os, enquanto que o princípio da comunidade foi descaracterizado, na medida em que a relação de cooperação e de solidariedade entre cidadãos foi mediada pelo Estado. Por sua vez, esse diagrama

regulou o mercado, e a questão social entrou na agenda política pela mão da democracia e da cidadania social. “A forma mais acabada do reformismo foi o Estado-Providência nos países centrais do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos” (SOUZA SANTOS, 1999, p. 244).

Ainda segundo o autor, o papel central do Estado nacional na mudança social e reformista desdobrou-se em três estratégias: acumulação, confiança e legitimação. Com a estratégia de acumulação, o Estado garantiu a estabilidade da produção capitalista; por meio da confiança, o Estado garantiu a estabilidade das expectativas dos cidadãos ameaçados; mediante estratégias da hegemonia, o Estado garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal.

No contexto da globalização, segundo Souza Santos, enfraquecer o Estado foi um processo político preciso destinado a construir um Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo. Não se trata da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado.

A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não-mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil. O mercado por si só está longe de o poder fazer sem correr o risco de ingovernabilidade (SOUZA SANTOS, 1999, p. 247).

Souza Santos identifica duas fases de implementação da reforma do Estado. A primeira, a do Estado mínimo irreformável, iniciada com o Consenso de Washington indo até os primeiros anos da década de 1990, foi totalmente dominada pelos interesses do capitalismo global, cuja meta era o enfraquecimento total do Estado. A segunda fase é considerada pelo autor de grande complexidade e conflituosa, onde se entendeu que a questão do Estado se resolve não pela sua redução, mas, sim, pela construção de uma outra qualidade de Estado, entendendo com isso que o Estado é reformável. Nesse quadro, identificam-se duas concepções diametralmente opostas: o Estado-empresário e Estado-novíssimo-movimento social.

Souza Santos relaciona a primeira concepção, Estado-empresário, com a filosofia política que dominou a primeira fase da reforma do Estado, com duas características básicas: (1) privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; (2) submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial.

A segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento social, assenta-se na idéia de que as três instâncias – Estado, mercado e comunidade – não podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não-mercantis, sem as quais a vida social se converte numa forma de fascismo societal. Propõe, assim, uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide deste último. Souza Santos acredita que a reforma do Estado e do terceiro setor¹⁰ sob os princípios da democracia representativa e participativa pode lograr êxito na “refundação democrática da administração pública”.

Apesar de ressaltar suas preocupações com a organização do Terceiro setor, pontuando suas críticas no seu caráter dúbio e instável, Souza Santos credita uma carga de transformação social na democratização desse setor como se ele pudesse ser e ficar à margem dos mecanismos do capital. Tal lógica acredita abalar e tornar obsoletas a teoria liberal como a teoria marxista. Nota-se uma contradição nessa perspectiva na medida em que identifica a força do mercado no contexto da globalização, relativiza essa condição em face da democratização da sociedade. Outro ponto grave, na análise do autor, é colocar como dimensões opostas duas concepções de Estado que, em última análise, se complementam na prática social capitalista.

Explicando melhor, o Estado-empresário e o Estado-novíssimo-movimento social são momentos conseqüentes na perspectiva liberal: o primeiro promove a privatização e traça a importância da eficiência nas ações estatais, e o segundo, superando o primeiro, porque já conquistado, corresponde a uma fase “mais madura” do Estado liberal, cuja

¹⁰ “Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais (SOUZA SANTOS, 1999, p. 250-251). Neste trabalho específico o autor não aborda os conflitos inerentes a essa organização.

pauta está no fortalecimento formal da sociedade civil por meio da democracia representativa, e cujas decisões se dão na esfera privada da comunidade que se encontra segmentada em grupos econômicos diversos.

Vale ressaltar a observação de Bóron (1999), sobre as condições atuais da globalização nas quais o mercado se torna o “novo Leviatã”. Ou seja, o mercado tem suas regras e princípios que são pautados sobremaneira na acumulação do capital, e os outros valores são a ele submetidos. E, o mais importante, lembra o autor, é que agora são muitos os Leviatãs e são privados; empresas que se projetam numa dimensão global, de forma oligopolizada e com uma competitividade extremada. Inspirada nessa análise há que ressaltar o grau de expansão de organizações não-governamentais que se constituem no seio da sociedade civil como estratégia de resolução de problemas sociais que, em última análise, caracterizam-se como sobrevivência econômica no quadro de desemprego estrutural.

A análise de Bresser Pereira (1999) procura fazer uma síntese sobre as perspectivas teóricas colocadas em cena no contexto de reforma do papel do Estado. Ao mesmo tempo que critica a concepção normativa de sociedade civil a partir de estudos de alguns autores¹¹, o autor trata com naturalidade a presença da tríade (Estado, mercado e sociedade civil) no sistema social. Para o autor, Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade, por isso precisam de reformas periódicas. A sociedade, segundo o autor, é uma categoria sociológica; é o somatório das três instâncias.

O Estado e o mercado são instituições – uma política, outra econômica. A primeira regula toda a vida social, inclusive estabelece normas do mercado; a segunda coordena a produção de bens e serviços realizados por indivíduos e empresas. A hipótese defendida por Bresser Pereira é que nas sociedades democráticas atuais, a relação fundamental entre sociedade civil, Estado e mercado é uma ação daquela sobre estes. A sociedade civil, situada entre a sociedade e o Estado, deixa de ser passiva, dominada pelo Estado ou o mercado e passa a buscar ativamente reformar o Estado e o mercado.

A sociedade civil é analisada por Bresser Pereira (1999, p. 73) como aquela que “independente do Estado, determina ou busca determinar a organização do Estado e do

¹¹ Cohen & Arato (1992); Costa (1997); Wolfe (1992); Seligman (1992).

mercado”. A lógica perseguida é fincar a idéia de sociedade civil autônoma do Estado e não confundida mais com o mercado ou com a burguesia. Em relação aos condicionantes estruturais de caráter econômico e político, são vistos sob a sua relação direta com a sociedade civil, indicando a sua estrutura, sem relações de determinação com as instituições do Estado e do mercado. A proposta é que a sociedade civil seja o agente histórico concreto da reforma das outras duas instituições fundamentais da sociedade contemporânea: o Estado e o mercado. Com essa perspectiva de arquitetura social, pode-se relacionar a visão de Bresser Pereira com a concepção de Estado novíssimo-movimento social analisada por Souza Santos, carregando também suas contradições não-manifestas.

A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado. Em uma perspectiva política, sociedade civil e Estado somados constituem o Estado-Nação ou o País; em uma perspectiva sociológica, formam a sociedade ou o sistema social (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69).

A implicação primordial dessa análise deve ser vislumbrada na questão da democracia social e política. Conforme comentário feito no capítulo anterior, a democracia volta no final do século XX a ser programada como valor e estratégia fundamental para a organização da sociedade moderna, conduzindo a estudos que estabeleçam a relação entre a reforma do Estado e a qualidade da democracia. Hobsbawm (1995) fala de alguns consensos na fase atual do capitalismo, entre os quais está o compromisso do Estado com algum tipo de democracia liberal. O dilema não é novo; também não é novo tornar a administração pública o palco da crise do Estado encenado pela necessidade de reduzir gastos com pessoal em virtude da crise fiscal e da necessidade de aumentar a eficiência governamental.

A legitimidade democrática é uma realidade descrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), em que o governo FHC se compromete em garantir os serviços básicos aos cidadãos e com o crescente fortalecimento da sociedade democrática.

...o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 18).

Nota-se ainda no documento citado, o entusiasmo do governo na construção de um Estado democrático. Para tanto, advoga por uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos e uma reforma administrativa que crie os meios para se obter uma boa governança.

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995, p. 19).

A democracia se revelou o regime político adequado para manter a ordem e a acumulação capitalista contemporânea. O discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto da dinâmica da reforma do Estado e tratou de valorizar precisamente sua contribuição para a gestão e a implementação de políticas. Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente "estranho" a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos. Um lugar bem mais dependente da iniciativa, do empreendedorismo, da disposição cívica e ética do que de organização política (NOGUEIRA, 2004).

Muda o conteúdo da política. O foco no problema administrativo do Estado ou na sua crise fiscal ou, por fim, na intervenção do Estado na economia pode desviar a análise da

política democrática; portanto, faz-se necessário, de acordo com Sola (1999), situar a problemática em termos de crise de legitimação do Estado. A autora identifica três dimensões dessa crise que interessam registrar neste trabalho. A primeira é a crise de legitimação de um tipo de Estado capitalista, ou seja, das formas históricas assumidas pelo Estado no processo de acumulação capitalista que, além de periférico, é incompleto e internamente desigual. Esse Estado se contrapõe progressivamente aos novos critérios de legitimidade introduzidos com a democratização. A segunda dimensão – crise do Estado como (in)efetividade da lei – refere-se às insuficiências do Estado na América Latina em sua capacidade de exercer sua autoridade política de modo a garantir a efetividade da lei, universal e equitativamente, por todo o território nacional. A terceira dimensão – da crise de legitimação do Estado nacional – situa as mudanças operadas no contexto da globalização que colocam novos desafios no que se referem ao lugar da política e da economia distintos daqueles que constituíram as bases sociais e econômicas de uma ordem liberal e de sua moldura política e institucional, a democracia representativa.

Para compreender tais dimensões, Sola analisa as duas interpretações rivais no debate latino-americano que buscam teorizar os processos de mudanças no cenário internacional: uma de cunho marxista/estruturalista e outra neoliberal. Segundo ela, a interpretação marxista considera a democracia uma categoria residual; faz uma crítica ao *status quo* dominante, mas faz caso omissivo do potencial transformador da democracia como regime político. No outro pólo, os esquemas montados no Consenso de Washington se revelaram precários em face das próprias turbulências assistidas no mundo capitalista, fazendo com que até mesmo os organismos multilaterais revisassem seus preceitos.

Nessa linha, a autora objetiva encontrar uma explicação que conjugue os parâmetros dispostos em torno dos significados do termo democracia assentados nos critérios de desempenho que levem em conta os diferentes contextos e trajetórias regionais, sem com isso abdicar do “núcleo duro” do termo democracia. A preocupação de Sola emerge de sua constatação de que as mudanças ocorridas nas relações entre Estado e sociedade no contexto da globalização passam pela ressignificação do termo democracia. Nas suas palavras:

[...] a resignificação do termo democracia deriva da necessidade de explicar as razões do hiato entre as características observadas das “democracias realmente existentes” de um lado; e, de outro, critérios de desempenho que integram, em um determinado mix, a dimensão prescritiva que é inerente ao termo democracia (SOLA, 1999, p. 49).

Entre os fatores externos e internos que afetam a condição do Estado e da sociedade em face de seu processo de democratização, a autora cita as forças econômicas liberalizantes, levadas a cabo nos últimos quinze anos e geradoras dos conflitos inerentes ao ajuste econômico dos países com as bases sociais e políticas estratégicas para a reforma acordada e os fatores domésticos, constituídos pela incerteza política e conflituosa de natureza da qualidade da democracia e do formato das arenas decisórias onde se definem as políticas públicas. No quadro de reestruturação dos padrões de financiamento e de gastos do Estado, há uma ausência de compromisso de classe ou de pacto social envolvendo o processo de redistribuição de penalidades e de privilégios materiais e políticos, ou ainda, uma erosão da autoridade técnica e política das instituições que definem as condicionalidades econômicas. O que está em jogo é o lugar dos atores políticos – e mesmo dos poderes constitucionais – **na nova ordem**, ainda em construção (SOLA, 1999, p. 55).

O desempenho da democracia nesse quadro exige fortalecimento do Estado nacional para que enfrente o que a autora denomina de *statecraft*¹². São competências do Estado: a justiça distributiva e a estabilização das expectativas sociais, relativas à sua capacidade de garantir a universalidade da lei. Para tanto, a autora analisa a constituição da democracia na América Latina, particularmente no Brasil e na Argentina, e constata o hiato entre o conteúdo dos impulsos transformadores de caráter normativo, de um lado e, de outro, as condições materiais e sociais para reduzi-lo. Confere, assim, a combinação de tarefas liberais e social-democratas na agenda pública latino-americana que puderam ser resolvidas em outra ordem nas democracias capitalistas desenvolvidas. Para Sola, esse hiato é um dos grandes desafios políticos prioritários que esperam resposta de múltiplos atores – aqueles credenciados para agir em nome do Estado até a

¹² Sola (1999) se apropria do termo utilizado pelos autores Malloy (1992) e Conaghan (1998), o qual se diferencia do termo governabilidade. Para esses autores, *statecraft* é definida como a elaboração de regras processuais e de políticas públicas que ordenam e regulam as relações básicas entre atores no Estado, na sociedade civil, no mercado, por atores dotados de poder para agir em nome do Estado. Já o termo governabilidade é usado em termos mais restritivos em referência à capacidade dos governos de resolver problemas por meio da formulação e da implementação de políticas públicas.

classe política em geral ou, ainda, dos setores da sociedade civil com capacidade para definir a agenda pública (SOLA, 1999, p. 58-59).

O que aqui se revela como extremamente problemático não é o diagnóstico realizado pela autora, mas o postulado da viabilidade de uma conciliação nos marcos do capitalismo. Isto é, a não-explicitação do labirinto de interesses antagônicos pertencentes aos diferentes atores sociais conduz a um debate inócuo sobre a força da democracia. Isso toma uma proporção maior no caso brasileiro quando se remete à constituição histórica do Estado e da sociedade civil. Por fim, há que analisar as contradições antagônicas que tendem a “explodir” a partir do exercício político assentado em concepções de bom governo e democracia assimiladas à boa gestão da economia.

2.5 Considerações finais

Pelo que foi analisado até este momento, pode-se definir o Estado gerencial como a esfera política que constitui instrumentos de controle social por meio de contratos de gestão, jurídica e eficientemente determinados com as entidades privadas que, por sua vez, recebem os recursos públicos para execução de políticas públicas. Ou seja, trata-se de uma instituição político-regulatória que busca co-responsabilizar outros setores/instituições pelo desenvolvimento social do País. O Estado gerencial almeja uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil; portanto, avalia os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos e corrige os problemas por meio das agências reguladoras. A democracia representativa é o princípio político que rege o Estado gerencial, pois garante a participação formal da sociedade. Enfim, Estado gerencial é aquele que pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente, sem estar no mundo produtivo. Uma boa gestão da economia caracteriza o bom governo democrático.

O planejamento macroeconômico pode ser significativo para o Estado gerencial na medida em que determina as prioridades dentro do quadro de ajuste fiscal; identifica as metas de desenvolvimento e define as ações de cada setor específico; assegura a consistência entre a demanda e a oferta de bens em todos os setores; organiza racionalmente as parcerias necessárias para a consecução das políticas públicas; legitima a política econômica por meio de indicações de metas sociais e protege a

acumulação capitalista porque garante a coerência nos objetivos e assegura o crescimento da produção em níveis compatíveis com as determinações internas e externas.

Os planejamentos plurianuais realizados pelo governo FHC seguiram essa regra. O PPA “Brasil em Ação” (1996-1999) foi organizado tendo em vista a estabilidade econômica com rigor fiscal, sendo a “modernização do Estado brasileiro” uma estratégia percorrida. A intenção, segundo o Relatório de Acompanhamento do PPA “Brasil em Ação”, foi planejar a ação do Governo a partir do fortalecimento de parcerias, da descentralização, do aprofundamento do processo de privatizações e concessões e do provimento de sistemas gerenciais e informacionais associados à qualificação de recursos humanos. Todas essas medidas visavam dar consequência à estratégia de modernização da administração com a implementação do PPA (BRASIL, 1997).

O Programa Brasil em Ação foi criado, em 1996, para enfrentar os desafios gerenciais do Estado, controlando os investimentos estratégicos do Governo e estabelecendo prioridade para as áreas em que a solução dos problemas é mais urgente e as mudanças estruturais mais necessárias. Mais que um programa, o Brasil em Ação representa a consolidação de um instrumento de administração estratégica, típico dos Estados modernos, cuja finalidade é orientar a ação do Governo, dentro de novo modelo de planejamento governamental, voltado integralmente para as formulações de médio e longo prazo e para a melhoria crescente da gestão pública. O aperfeiçoamento do Brasil em Ação, pela introdução de avanços qualitativos no seu modelo gerencial, está permitindo identificar oportunidades de investimentos complementares ou relacionados, motivar investidores privados, resultando em novos ganhos em termos de efetividade das ações desenvolvidas (BRASIL, 1998).

Quando o ex-ministro Bresser Pereira disse em entrevista a Bressan (2002, p. 390), que a reforma do Estado estava “implementada através do Plano Plurianual, que é um plano gerencial típico, com metas bastante claras”, ele acaba revelando a proposta de um Estado gerencial, que não se concretizou em sua plenitude, tanto em termos do próprio PPA “Brasil em Ação”, que apresentou problemas de gestão, quanto na permanência da estrutura burocrática rígida e centralizadora. Essa avaliação pode ser confirmada pela leitura do Relatório de Acompanhamento do PPA “Brasil em Ação” (1998), no qual cita a porcentagem de execução do plano, considerada baixa tendo em vista a proposta de aumento da eficiência do governo.

Em 1998 o Governo avançou na implementação de vários pontos da reforma gerencial, especialmente no que diz respeito à descentralização e orientação administrativa para resultados, ao estabelecimento de parcerias com a sociedade, à flexibilização de normas e procedimentos, à eficiência na aplicação dos recursos públicos e à qualidade do atendimento ao cidadão. Nesse sentido, cumpriram-se 64% das metas estabelecidas para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, equivalentes a 31% das dotações de 1998. Para o período acumulado, 1996 a 1998, atingiram-se 56% das metas previstas no PPA e executou-se 41% do orçamento aprovado (BRASIL, 1998).

No último Relatório de Acompanhamento do PPA “Brasil em Ação”, realizado em 1999, não foi feito registro sobre o resultado da reforma do Estado, já que ele se limita a tratar do próximo PPA a ser implantado. Foi com o PPA “Avança Brasil” (2000-2003) que o governo brasileiro considerou ter alcançado as metas do gerencialismo. A organização de gerentes em cada programa constante do planejamento e a instauração da avaliação foram consideradas estratégias importantes:

É a primeira vez que o Governo elabora uma avaliação do Plano e de seus programas. Rompe, com isso, uma tradição que se estabeleceu desde o primeiro Plano Plurianual, em 1991, de resumir sua atuação ao envio, ao Congresso Nacional, de um relatório anual de acompanhamento físico-financeiro de cada exercício. O avanço conceitual entre este e os anteriores é considerável. Maior ainda foi o desafio de inaugurar a prática da avaliação gerencial, típica das administrações modernas orientadas para resultados de gestão, e de transformá-la em uma rotina da Administração Pública Federal. Somando tudo, pode-se afirmar que o primeiro passo, e decisivo, foi dado, contando com a participação irrestrita de todos os gerentes de programas e dos dirigentes dos Órgãos, em especial das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração, ou equivalentes, que não pouparam esforços para viabilizar esse novo processo de avaliação. Contribuíram, ainda, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, com sua extensa experiência em avaliação de políticas públicas, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria de Gestão e a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, para que os desafios conceituais e de informações fossem superados (BRASIL, 2001).

Não obstante o PPA “Avança Brasil” traduzir de forma mais categórica a perspectiva gerencial, a maioria dos seus programas também apresentou baixa execução, devido, conforme atestam os documentos oficiais (2001, 2002), à prática comum de contingenciamento de despesas. Portanto, o planejamento no Brasil está relacionado ao modelo de desenvolvimento colocado em prática, pois é ele quem vai definir o rumo do País e não os seus “avanços” técnicos e tecnológicos. Esses podem sugerir um maior acompanhamento e transparência dos programas, mas não garantem a sua execução plena, mesmo dentro dos limites em que foram planejados.

CAPÍTULO IV

O Planejamento Plurianual no Governo FHC

Os documentos oficiais produzidos pelo governo FHC para a execução dos planos plurianuais informam que a estabilidade econômica inaugurada com o Plano Real, possibilitou a retomada do planejamento governamental no Brasil. Desde a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, existe a determinação para o Poder Executivo instituir os planos plurianuais nos quais se estabelecerão “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). A Constituição Federal estabeleceu que a gestão pública deve se orientar por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais¹.

O trabalho de Garcia² (2000) sobre a constituição do PPA chama atenção sobre o recorrente caráter economicista dos planejamentos no Brasil que se tornam apenas uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos. Por exemplo, a Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais, e sob a pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental, herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (art. 165, 166 e 167, principalmente), mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o

¹ Artigo 165 da Constituição Federal. A **LDO** contém as metas e as prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A **LOA** compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

² O técnico faz parte da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do IPEA e este artigo específico trata de um registro de sua experiência como assessor e capacitador em planejamento estratégico público, orçamento por programa e gestão por objetivos a órgãos do governo federal na montagem de programas setoriais e multissetoriais ligados ao PPA.

texto constitucional. Os artigos referidos integram o *Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos*.

Ou seja, mesmo com a democratização do País, com a multiplicação dos atores sociais, com o ritmo acelerado de produção e difusão das inovações tecnológicas, com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração, e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e as práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

O PPA, ao longo da década de 1990, se constituiu sob o limite de sua formulação legal; sua vigência é ao longo de quatro exercícios financeiros, e seu projeto deveria ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tivesse início no segundo ano do mandato e fosse concluída no primeiro ano do mandato presidencial subsequente³. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e deve envolver a participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não-orçamentários que são alocados nos diversos programas e ações.

O PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental. Por razões várias⁴, o arcabouço

³ Gartenkraut (2002) considera inovador esse dispositivo dado pela CF de 1988, posto que assim o período de vigência do PPA federal encontra-se deslocado em um ano em relação ao mandato presidencial, o que propicia ao Presidente da República a oportunidade de, já no cargo ao longo do seu primeiro ano de mandato, elaborar e aprovar um novo plano, enquanto executa as ações previstas para o último ano do plano do antecessor.

⁴ A razão, para Garcia (2000), é da falta de interesse do Governo que não dava importância ao processo de planejamento. “A inércia do Poder Executivo foi quebrada somente em 14 de outubro de 1997, com a emissão da Portaria Interministerial n.º 270, que constituiu grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC,

constitucional não foi regulamentado por Lei Complementar, como se exigia o art. 165 da CF, e, ao longo da década de 1990, o PPA, a LDO e o Orçamento Geral da União (OGU) foram elaborados com base em normas provisórias e incompletas, que não permitiam seu emprego como instrumentos integrados de gestão e de controle das ações do governo federal⁵.

A década de 1990, na história política e econômica brasileira, pode ser caracterizada como um período de profundas mudanças e alteração de rumos em direção à inserção do País no processo de globalização econômica. O Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), eleito, pela maioria da população, presidente do Brasil após um longo interregno, trouxe a marca do “novo”, aliás, um adjetivo que deu nome ao seu plano econômico – “Plano Brasil Novo”.⁶

O primeiro PPA foi organizado no Governo Collor de Mello e, segundo análise de Garcia (2000), caracterizou-se como um retrocesso⁷ na ação de planejar o Estado brasileiro. A equipe responsável concebia o planejamento como uma prática ultrapassada, pois acreditava no poder do mercado, no qual o Estado tinha um papel de menor relevância. “Nessas circunstâncias, o PPA será entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei n.º 4320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e

SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era a de, em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, § 9º da Constituição Federal, da perspectiva do Poder Executivo, mas considerando as formulações e aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento” (GARCIA, 2000, p.18).

⁵ “Em 1995, a Medida Provisória n.º 1.550 estabeleceu novos procedimentos para o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O primeiro plano trienal foi proposto de 1996, ao passo que a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei do Orçamento Anual foram aprovadas em 2000. Essas leis estabeleceram novas regras para transformar as projeções orçamentárias dos planos plurianuais (de três a cinco anos) em metas anuais de gastos, que passaram a ter supervisão do Legislativo e do Judiciário. Além disso, teriam responsabilização penal os administradores que não cumprissem certos parâmetros orçamentários. A administração FHC também criou o Sistema Trienal de Acompanhamento Orçamentário, concebido para monitorar os gastos do governo e proporcionar informações às comissões dos poderes Executivo e Legislativo” (METTENHEIM, 2003, p. 255). O autor conclui que a reforma do processo orçamentário aproximou mais o orçamento do escrutínio público e “amarrou” os gastos governamentais federais ao orçamento proposto.

⁶ Popularmente conhecido como Plano Collor, foi anunciado um dia após a posse do presidente, tendo sido formalizado com a edição de um conjunto de medidas provisórias (MPs) que contemplaram as linhas clássicas de intervenção na economia, como as políticas de renda, fiscal e monetária. Em 1991, existiu uma segunda edição do plano que ficou conhecido como *Plano Collor II* (MORAES, 1999).

⁷ Segundo o autor, o planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar, em que pese seu caráter normativo e economicista.

regulamentada pela Lei Complementar n.º3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos” (GARCIA, 2000, p. 11). A idéia central era permitir a integração plano-orçamento sob a perspectiva de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento social e econômico.

O primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática (GARCIA, 2000, p. 11).

Na realidade, o novo cenário que despontava propunha dar respostas ao processo de crise mundial instalada na década de 1970, que exigia um reordenamento das ações dos Estados nacionais. No início da década, evidenciou-se o esgotamento do modelo de crescimento econômico sob o fundamento das políticas intervencionistas de caráter keynesiano; o mundo capitalista passou a conviver com a estagflação em toda a década de 1980, fenômeno caracterizado por altas taxas inflacionárias e crescimento econômico fraco. Todos esses problemas, que são inerentes ao sistema capitalista, foram diagnosticados como uma crise do Estado democrático por manter uma forte atividade política e econômica. Como solução para os problemas, a determinação seguida foi o reforço da governabilidade e o equilíbrio fiscal.

Na esteira das mudanças preconizadas em nível mundial, o Governo Collor de Mello buscou configurar novos contornos para o papel do Estado em meio à abertura econômica e à inserção da economia mundial. Se não fosse o envolvimento desse Governo com uma rede de corrupção, que levou ao *impeachment*⁸ do presidente, ele teria concluído o projeto de abertura da economia brasileira. Essa tarefa ficou para o Presidente Fernando Henrique Cardoso⁹.

⁸ É preciso destacar, como já foi escrito no capítulo III, que o *impeachment* de Collor de Mello se deveu, sobretudo, ao baixo desempenho da política econômica.

⁹ BENJAMIN, Cesar *et al.* (1998, p. 46) argumenta que a propalada abertura da economia brasileira é um fracasso rotundo. Os dados do IBGE mostram que o coeficiente de abertura – definida pela soma de importações e exportações como proporção do PIB – passou de 15,16% em 1990 para 16,30% em 1996, com um ganho pouco superior a um ponto percentual. O grave é que esse resultado foi obtido com

Mesmo com uma curta passagem pelo governo, Collor de Mello instituiu o “Plano Brasil Novo”, “marco de transição da era do protecionismo, gestado com o ideário cepalino, que ancorou o processo de substituição de importações, para uma etapa caracterizada pelo resgate às idéias liberais e pelo esforço frenético de abertura e desregulamentação da economia” (MORAES, 1999, p. 188). O Governo Collor de Mello, portanto, contribuiu para a danificação do arcabouço institucional nacional-desenvolvimentista e reorientou a sociedade brasileira para um sentido antiestatal e internacionalizante.

Mas foi com o Plano Real, a partir de 1994, que efetivamente ocorreu a mudança da direção da política econômica. Depois de décadas de descontrole de preços, o Governo, finalmente, logrou um inegável sucesso na área monetária; com isso, obteve o apoio popular. O projeto de governo tornou explícita uma nova forma para expressar a tradicional dependência da economia brasileira com relação aos centros hegemônicos do capitalismo.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu mudanças substantivas nesse sentido, situando o Estado como instância diplomática na mediação dos interesses privados e públicos. Contudo, esse processo não se deu de forma linear, pois esteve subordinado a uma prática social configurada historicamente. Vale destacar que, por mais que a investida liberal tenha concentrado forças nesse período e provocado profundas modificações no formato do capitalismo brasileiro, como, por exemplo, a intensa privatização das empresas nacionais e a redução do poder dos governos nacionais em sua capacidade de formular políticas, e, por sua vez, custeá-las, as mudanças não atingiram a extensão planejada por organismos multilaterais, e muitas não lograram êxito, devido sobretudo ao aprofundamento da desigualdade social nos países semiperiféricos e periféricos, à resistência dos movimentos sociais organizados e à própria duplicidade das ações do Estado em relação à economia.

Com a reforma administrativa, foram introduzidas mudanças na elaboração do PPA sob o argumento de focar melhor os resultados e o atendimento ao cidadão. As ações foram estruturadas em programas, na perspectiva de dar ao orçamento transparência à alocação

aumento nas importações (de 6,9% para 9,18% do PIB) e queda nas exportações (de 8,20% para 7,12% do PIB), causando tão-somente déficits comerciais para o País.

de recursos, ampliando resultados e reduzindo custos. O planejamento é, assim, reduzido à condição de cuidador prioritário da execução orçamentária para que não compromettesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real, algo necessário, mas que não esgota as possibilidades contidas no planejamento público como instrumento imprescindível ao processo de governar.

O modelo gerencial foi adotado na elaboração dos planos plurianuais do Governo de FHC. As idéias de Bresser Pereira (1996)¹⁰ destacam a importância da centralidade do gerenciamento nas ações de governo, sob o argumento de que os recursos, eram por definição, escassos; portanto, quando bem-administrados e conduzidos de acordo com os princípios de uma administração pública gerencial e não-burocrática, os resultados teriam condições de ser substancialmente alavancados.

Todavia, os planos plurianuais enfrentaram alguns problemas que não asseguram a assertiva feita; o principal deles era exatamente derivado da aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho de governo. Garcia (2000) destaca que, se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, ele tende a ser bem-sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados e, quase sempre, são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento minucioso, com apuração de custos e cronograma bem-fundamentado. O mesmo não ocorre com as atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária etc.). Nessas áreas os processos não estão bem-estruturados como nas obras; não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior (muitas delas fora do controle do executor), e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes.

À medida que os documentos oficiais são analisados, é revelada uma realidade que o discurso tenta apaziguar entre um Estado ainda sujeito às práticas tradicionais e um Governo que quer protagonizar um Estado empreendedor, entre discursos e propostas de reformas políticas e sociais e a permanência da organização burocrático-patrimonialista, entre a meta de estabilização econômica e a insistente estabilidade da pobreza. Nessa relação de forças, que não se concretiza em uma clivagem, pelo contrário, se alinha em

¹⁰ BRESSER PEREIRA. *O Estado de S.Paulo*, 10-8-1996.

um movimento contraditório, são empreendidos planos de desenvolvimento que não se sustentam nem organicamente, nem financeiramente.

Objetivamente, o problema do desenvolvimento do Brasil aparece de forma mais relevante no PPA 2000-2003, enquanto no anterior (PPA 1996-1999) são poucas as referências registradas no que se refere ao termo propriamente dito. A análise contextualizada desse registro compreende que o primeiro Governo de FHC é tomado pelas decisões políticas de adequar o País ao processo de globalização econômica em meio a crises intermitentes no mundo capitalista. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas jurídicas e administrativas a fim de dar cabo à inserção econômica do Brasil no cenário internacional. Não existe, assim, no horizonte mais próximo, uma idéia de desenvolvimento, mesmo que o Governo não tenha perdido de vista o compromisso do crescimento econômico. Aliás, pode-se inferir a transferência da discussão de um modelo de desenvolvimento para um vago compromisso de um crescimento do País, cujo meio é a estabilidade da economia.

No PPA “Avança Brasil”, com freqüência aparece o termo desenvolvimento sustentável. A explicação pode ser dada a partir de vários ângulos que se combinam: a atualização do Governo em face do contexto do final do século XX, permeado pelo agravamento das polarizações (riqueza e pobreza) e a explicitação maior dos desequilíbrios sociais e ambientais; o aprofundamento da experiência de governar o País com a manutenção da estabilidade da economia; o aperfeiçoamento da racionalidade técnica, que transforma os problemas éticos e políticos em uma linguagem econômica; a própria complexidade com que o Governo passa a interpretar os problemas sociais e econômicos.

O desenvolvimento acompanhado do qualificativo “sustentável” passa a figurar no texto do PPA, revelando a apropriação (e atualização) dos desafios apresentados para a sociedade capitalista. A análise empreendida no capítulo III desta tese, sobre a polissemia do conceito desenvolvimento sustentável, conduz à constatação de que o termo pode assumir uma dimensão conservadora (quando é sinônimo de crescimento sustentável) ou emancipadora (quando se centrar no marco socioambiental e cultural em busca da igualdade e da justiça social). Como primeira conclusão, infere-se que o conceito desenvolvimento sustentável é característico do contexto da globalização e se

constitui, então, como mais um mecanismo de reprodução dos antagonismos e das contradições do sistema capitalista em sua fase de reestruturação e de expansão da ideologia do mercado.

Antes de dar início à próxima seção, é preciso sumariar o contexto econômico e ideológico em que serão tecidas as análises dos planos plurianuais, para que o leitor possa acompanhar, em que pesem as premissas já desenvolvidas nos capítulos anteriores. Primeiramente, baseada em alguns autores marxistas, entre Jameson (2001, 2002), Arrighi (1995, 1997), Oliveira (2003), a fase do capitalismo atual é diagnosticada como o período do capitalismo financeiro, já que os movimentos do capitalismo são descontínuos e sempre em expansão em forma de espiral. Isto é, cada vez mais ele se “transmuta para uma esfera mais ampla de atividade, em um campo maior de penetração, de controle, de investimentos e de transformação” (JAMESON, 2001, p. 147).

Nesse estágio do capitalismo, são características marcantes: a especulação, a retirada de lucros da indústria doméstica, a busca cada vez maior não tanto de novos mercados (que estão saturados), mas de novos tipos de lucro auferíveis nas próprias transações financeiras. O capital se separa do “contexto concreto” de sua geografia produtiva; o dinheiro se torna abstrato no segundo plano (já era no sentido básico); o desinvestimento; a mudança brusca para prazos mais verdes e para taxas maiores de retorno de investimentos, e para uma força de trabalho mais barata. O capital flutuante depende mais não do contexto das fábricas ou dos locais de extração e produção, mas das bolsas de valores, se atracando por uma maior rentabilidade. Esse é o sentido da própria especulação que domina ao passo da decadência da industrialização.

Jameson (2001) adverte que a nova teoria do capitalismo financeiro precisará se estender para incluir o domínio expandido da produção cultural a fim de mapear seus efeitos: “de fato, a produção e o consumo culturais de massa – a par com a globalização e com as novas tecnologias da informação – são tão profundamente econômicos e tão totalmente integrados em seu sistema generalizado de mercantilização quanto as outras áreas produtivas do capitalismo tardio” (JAMESON, 2001, p. 152). Assim, no mesmo movimento em espiral, a dimensão ideológica de produção e reprodução do capital se amplia e se complexifica.

O autor destaca a necessidade, a partir do período da Guerra Fria e do marxismo ocidental, de desenvolver uma análise complexa da ideologia a fim de desmascarar as substituições persistentes de dimensões incomensuráveis, a apresentação de argumentos políticos como se fossem econômicos, o apelo às assim chamadas tradições – liberdade e democracia, Deus, o maniqueísmo, os valores do Ocidente, a herança judaico-cristã ou católico-romana – como resposta a experimentos sociais e novas concepções das operações do inconsciente como formuladas por Freud que, presumia-se, também desempenhavam um papel na organização da ideologia contemporânea.

Todo esse processo ideológico que ao mesmo tempo em que revela o real provoca sua ocultação, é constituído pela retórica do mercado, considerada por Jameson “o terreno de luta ideológica mais crucial em nossa época” (ibid, p. 271). Nesse contexto, como já foi diversas vezes ressaltado neste trabalho, a política significa simplesmente o cuidado e a alimentação do aparato econômico (o mercado).

4.1 PPA “Brasil em Ação” (1996-1999)

O PPA “Brasil em Ação”, instituído pela Lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996, é o segundo plano plurianual aprovado desde que passou a ser exigido pela Constituição Federal de 1988. Esse PPA tem por “objetivo remover os principais obstáculos à consolidação do Real, à retomada do crescimento e ao progresso econômico e social da população” (BRASIL, 1996a). Sua premissa básica foi a consolidação da estabilização da economia, propondo uma inovação no planejamento governamental ao privilegiar a parceria entre as ações da União, dos Estados, dos Municípios e do setor privado. A essência do programa, segundo documento oficial, é o gerenciamento e o conteúdo estratégico, cujo fim declarado de consolidar o Real e retomar o crescimento exige a superação de obstáculos, abaixo dispostos, de forma hierárquica, no documento de apresentação do PPA 1996-1999.

Em primeiro lugar, trata-se de consolidar o Real, isto é, tornar permanentes as condições de estabilidade monetária. Isso implica dar continuidade às alterações constitucionais e legais dos sistemas tributário e previdenciário, de modo a obter um equilíbrio mais estável das contas públicas. Implica a continuidade e o aprofundamento do programa de desestatização, inclusive a generalização da concessão de serviços públicos ao setor privado. Exige, além disso, política monetária e cambial compatíveis tanto com a estabilidade de preços quanto com o necessário crescimento da taxa de investimentos. Em

segundo lugar, é imprescindível voltar a crescer. Isso pressupõe a confiança na estabilidade política e econômica do País, o que depende de mudanças institucionais que favoreçam o fluxo das poupanças e dêem à iniciativa privada a previsibilidade necessária para que possa exercer a contento seu papel de eixo dinâmico da economia. Depende, também, de instituições públicas sólidas que permitam a recuperação dos instrumentos básicos de ação do Estado, entre os quais, o planejamento governamental e a adoção de práticas orçamentárias sadias, transparentes às expectativas da sociedade e realistas quanto à sua viabilidade de execução. Em terceiro lugar, mas não menos importante, é preciso que esse crescimento redunde em aumento do emprego e dos rendimentos reais da população trabalhadora. Para tanto, é necessário projetar um crescimento anual da economia que seja, simultaneamente, compatível com a estabilidade monetária e suficiente para proporcionar um aumento da renda per capita, que altere substancialmente os níveis dos últimos 15 anos, retomando e superando sua média histórica (BRASIL, 1996a).

A leitura dos documentos referentes ao PPA revela a permanência de uma estratégia de apresentar os argumentos políticos como se fossem estritamente econômicos. Isso invoca um consenso observado na leitura do PPA, sobre a necessidade do combate à inflação, pois “a sociedade já demonstrou que não está disposta a abrir mão da estabilidade. Ela é uma conquista” (BRASIL, 2000a). O fortalecimento do Real torna-se a principal meta (e o principal discurso) do PPA. Não é explicitada a ligação desse projeto (sem falar do apelo feito ao espírito de luta do povo brasileiro), com a opção política que o constitui, cujo objetivo é de fincar um modelo de desenvolvimento associado ao processo de globalização de forma submissa, e as conseqüências dessa opção na vida social e cultural do País. A economia transnacional fez do governo um instrumento de fortalecimento do capitalismo no mundo, mesmo que, contraditoriamente, a realidade apresenta de forma cada vez mais explícita o realismo da miséria social que se espalha pelo País. O discurso economicista solidifica-se como o argumento de explicação e de solução da crise do desenvolvimento brasileiro.

Segundo documento oficial, a concepção de PPA pressupõe que sua execução inclua duas parcerias: por um lado, no âmbito do Estado, as parcerias entre a União, os Estados e os Municípios; por outro lado, as parcerias entre o setor público e o setor privado. Para tanto, o PPA não se restringiu a enumerar metas governamentais, mas mapeou os investimentos fundamentais na infra-estrutura econômica indispensável à sua realização. Outro fator destacado como importante para a concretização dos objetivos definidos no PPA foi a necessária aprovação e implementação das reformas tributária,

administrativa e da previdência. Na citação abaixo, retirada do Relatório de Acompanhamento (1997), observa-se, mais uma vez, a linguagem economicista que oculta a opção política feita pela estrutura de poder.

O Governo tem-se engajado numa ampla frente de medidas para a reconstrução do regime fiscal, atuando em três grandes níveis. Na esfera do Poder Executivo Federal, vem pautando a gestão de curto prazo da política fiscal pela austeridade e alerta na condução das contas públicas, reforçando estruturalmente as funções de planejamento e orçamento para a alocação eficiente dos recursos, aprofundando o processo de desestatização e finalmente, conferindo cada vez maior transparência e credibilidade às contas públicas. Junto ao Poder Legislativo, vem buscando obter a aprovação das reformas, especialmente a administrativa, previdenciária e aquelas relacionadas à ordem econômica e à organização do Estado. Junto aos Estados, tem estimulado reformas de natureza fiscal e patrimonial, inclusive com o ajuste dos bancos estaduais (BRASIL, 1997).

As reformas não foram completamente concretizadas nos dois mandatos do Presidente FHC, pois as medidas legislativas e burocráticas tramitaram de forma fragmentada, além da correlação de forças existentes no Congresso, que exigem um jogo permanente de troca compensatória. A reforma administrativa foi a que mais ganhou corpo no conjunto das mudanças anunciadas por esse governo, não obstante ter sido paralisada no período do segundo governo de FHC. Na realidade, pode-se afirmar que somente as medidas legislativas de maior interesse do Presidente conseguiram chegar ao fim de um processo de aprovação, haja vista a Emenda Constitucional da reeleição.

Antecipando a análise, como conseqüência desse processo político, o PPA 1996-1999 alcançou, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo.

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo. Isso se deu basicamente por conta de a organização dos trabalhos de preparação do plano ter sido relegada aos escalões técnicos, com baixo ou quase nenhum envolvimento dos dirigentes políticos. A título de ilustração, em abril de 1995, o responsável por uma coordenação-geral, subordinada a uma diretoria da Secretaria de Planejamento e Avaliação do MPO, convocou diversos técnicos do IPEA e da SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República) para que formulassem a estratégia do plano e apontassem as principais questões a serem trabalhadas. Solicitou que pensassem com a cabeça do presidente, como se alguém conseguisse pensar com outra cabeça que não a sua própria (GARCIA, 2000, p. 15).

A metodologia de elaboração do Plano teve como pressupostos a definição de prioridades e uma visão intersetorial do País, com vistas a evitar desperdícios de esforços e recursos públicos. O Plano foi estruturado em ações e projetos, alguns dos quais foram classificados como estruturadores devido ao grande impacto sobre fatores de competitividade da economia, como, por exemplo, energia, ciência e tecnologia, educação e agricultura (BRASIL, 1996c).

Para cada empreendimento foram definidos objetivos e metas a serem atingidos, programação física e financeira, além de controle de custos, prazos e qualidade. Foi designado um gerente, responsável pelo alcance das metas. Ao gerente coube a tarefa de organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos, promover parcerias e superar obstáculos para a consecução dos objetivos (BRASIL, 1996c).

Os objetivos e metas foram associados a ações e projetos consolidados segundo os grupos temáticos: infra-estrutura econômica (transportes, energia, comunicações); recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social (previdência social, assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano, trabalho); cultura, esporte, justiça, segurança e cidadania; Estado e administração pública; defesa nacional. Os resultados alcançados em termos da execução anual das ações constantes do PPA devem ser avaliados tendo como pano de fundo um contexto marcado por forte contenção de despesas, decorrentes da busca do ajuste fiscal, o que conduziu a dotações orçamentárias globais cadentes em termos reais. Mais uma vez o planejamento é reduzido à condição de cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real, sobretudo, para garantir as metas do superávit fiscal.

O cenário macroeconômico descrito pelos formuladores do PPA situa o êxito do Plano Real como elemento estabilizador da economia do País, no momento em que abriu novas possibilidades de crescimento sustentado ao longo dos próximos anos. Fiori (1997) informa que o Real integra a grande família dos planos de estabilização discutidos na reunião de Washington, onde o Brasil esteve representado pelo então ministro Bresser Pereira. O plano foi formulado por *technopols* e caracterizou-se por uma estratégia de longo prazo como condição inseparável de seu sucesso no curto prazo: ajuste fiscal, reforma monetária, reformas liberalizantes, desestatizações etc.,

para que só depois de restaurada uma economia aberta de mercado possa dar-se, então, a retomada do crescimento.

Com efeito, o programa de estabilização teve impacto sobre a renda dos mais pobres; constatou-se um benefício de curto prazo¹¹. A inflação exercia um efeito perverso na renda das famílias, principalmente daquelas mais pobres, além de gerar um processo crescente de instabilidade em todas as instâncias sociais.

O primeiro ano do Plano Real trouxe uma falsa sensação de crescimento da economia, com um efeito muito forte sobre a renda dos mais pobres: foram 9 milhões de pessoas que deixaram de ser pobres com a estabilização econômica. Entretanto, os números mostram que a forte queda no número de pobres, ocorrida com a estabilização, não se repetiu nos anos seguintes. A pobreza cresceu em 1999 (LAHOZ, 2002).

Singer (2001), por sua vez, dá mais esclarecimentos sobre a conjuntura socioeconômica por meio de dados das PNADs (Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio). Em 1989, os assalariados com registro eram 42,5% da População Economicamente Ativa (PEA); os desempregados, 3% em 1996; os assalariados registrados tinham descido a 33,0%, e os desempregados haviam subido para 7,25%. Entre 1989 e 1996, cerca de 10% da PEA perderam empregos com registro na carteira de trabalho, e mais de 4% ficaram desempregados. Essas porcentagens sugerem que a nova pobreza¹² produzida pelas políticas de abertura de mercado decorrentes não só das importações mas também dos capitais externos, é mais extensa do que a antiga pobreza eliminada pela estabilização de preços e pelo aumento do salário mínimo em 1995.

O governo lançou mão do “sucesso” do Plano Real, sob o argumento de que, além de ampliar o mercado consumidor devido ao aumento da renda real de amplos segmentos da população, a queda da inflação criou fortes incentivos à recuperação dos investimentos, sem a qual a retomada do crescimento se tornaria efêmera, a exemplo dos surtos de crescimento observados na década de 1980.

¹¹ Cerca de 80% da população das famílias pobres obtiveram aumentos de renda no período posterior ao Plano Real, contra 55% das famílias não-pobres (LAHOZ, 2002). Isso não se repetiu nos anos seguintes do governo FHC.

¹² O último capítulo desta tese desenvolverá melhor o tema da pobreza.

Crescimento com estabilidade de preços é um passo fundamental para reduzir as disparidades de renda existentes em nosso País. Contudo, a manutenção da estabilidade não requer apenas uma gestão competente da política econômica de curto prazo. Além do equilíbrio fiscal permanente, é necessário criar condições para maiores investimentos e para o aumento da competitividade dos bens e serviços produzidos internamente. Isto pressupõe a consolidação da abertura da economia e a redução do chamado “Custo Brasil”, de forma a viabilizar maiores volumes de exportação e de importação. Faz-se indispensável, para tanto, alterar dispositivos constitucionais que vedam a entrada do capital estrangeiro e que implicam rigidez orçamentária, ao lado de um sistema tributário que onera investimentos e termina por ‘exportar impostos’ (BRASIL, 1996a).

Com esse discurso, consolida-se a idéia do Governo de abrir para o mercado global as transações comerciais de todo tipo, sem atos de protecionismo estatal. As regras seriam estabelecidas pelo mercado por meio da concorrência. Para os formuladores do PPA, o “papel do Governo Federal na área social deve ser cada vez mais normativo, coordenador, regulador e avaliador, descentralizando-se a execução das ações para as demais esferas do governo. Além disso, o Governo Federal se empenhará para que essas ações sejam realizadas com participação crescente dos diferentes segmentos da sociedade, tanto para propor e controlar, como para colaborar, sob diferentes formas de parceria, na execução dos programas” (BRASIL, 1996b).

A estratégia central utilizada pelo governo brasileiro para dar fim aos seus objetivos foi por meio de um intenso processo de privatização. O relatório final (1999) do PPA “Brasil em Ação” deixa explícita essa estratégia:

Implementou-se, nos últimos anos, um ambicioso programa de privatizações e concessões de serviços públicos com vistas a aumentar os investimentos, a eficiência, a qualidade e a cobertura desses serviços. A complementação deste programa permitirá ao Estado concentrar-se em suas atividades típicas: regulação, fiscalização, atendimento às necessidades sociais básicas da população, formulação e implementação de políticas públicas, de geração de emprego e renda e ações com vistas a reduzir as enormes desigualdades regionais e sociais ainda existentes em nosso País (BRASIL, 1999b).

No PPA “Brasil em Ação” foram escolhidos 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infra-estrutura econômica e desenvolvimento social, para implantação em regime de gerenciamento intensivo. Os projetos foram selecionados, de acordo com seus formuladores, por sua capacidade de reduzir custos de produção e comercialização,

completar elos de infra-estrutura para melhorar as condições de competitividade da economia, atrair novos investimentos da iniciativa privada, viabilizar parcerias, além de reduzir as desigualdades regionais e sociais do País.

A partir de 1999, o “Brasil em Ação” foi ampliado para 58 empreendimentos. Ao longo de quatro anos esses projetos absorveram investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 70,1 bilhões: R\$ 22,1 bilhões em infra-estrutura; R\$ 43,6 bilhões na área social; e R\$ 4,3 bilhões nas áreas de informação, conhecimento e meio ambiente (BRASIL, 1999a)¹³. Desse total, o Orçamento da União (Fiscal, de Seguridade e Investimentos das Estatais) contribuiu com R\$ 17,7 bilhões, valor equivalente a 26,8% do total investido. O setor privado respondeu por 22,9% dos dispêndios totais, o que reflete sua capacidade de motivar a formação de parcerias com o setor público, enquanto os Estados e os Municípios contribuíram com 6%. Já os diversos fundos oficiais e outras fontes foram responsáveis por 44,3% (BRASIL, 2000a).

Ao final do PPA, o Governo avaliou positivamente os resultados alcançados, obtendo a conclusão de 25 empreendimentos dentre os 42 iniciais, com metas atingidas ou superadas. A avaliação positiva do programa é tributária, segundo o Governo, da escolha certa da estratégia que foi baseada em três ingredientes: (1) a escolha de projetos prioritários para o desenvolvimento econômico e social do País; (2) a utilização de métodos avançados de gestão; e (3) a formação de parcerias entre os setores público e privado. Por sua vez, foram três as estratégias de ação: (1) construção de um Estado moderno e eficiente; (2) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; (3) inserção competitiva e modernização produtiva. Tais metas se aproximaram mais de uma utopia, pois os conteúdos das ações não se encontravam qualificados, e somente eram arroladas as ações e os projetos que possuíssem expressão orçamentária.

¹³ Vale assinalar o montante de recursos previstos no documento inicial do PPA “Brasil em Ação” era um investimento bem maior do que realmente aplicado. “O conjunto de projetos e ações considerados neste PPA deverá envolver recursos públicos e privados próximos a R\$ 459 bilhões no período 1996/99, significando um valor médio anual de R\$ 115 bilhões. Parte desses recursos (R\$ 153 bilhões) estará destinada à realização de investimentos e um montante expressivo (R\$ 306 bilhões) será aplicado em despesas com programas de ação continuada, notadamente na área social, sendo que R\$ 185 bilhões serão destinados ao pagamento de benefícios da Previdência Social. Do total dos gastos com projetos e ações, aproximadamente 70%, equivalentes a R\$ 318 bilhões, serão financiados com recursos fiscais e da seguridade social da União, destinados, principalmente, a projetos e ações para redução dos desequilíbrios sociais. Excluindo-se os valores relativos ao pagamento de benefícios previdenciários, o PPA alavancará recursos da ordem de R\$ 274 bilhões, sendo quase 44 % deste total para a área social” (BRASIL, 1996c).

O argumento da construção de um Estado moderno e eficiente pode ser visualizado no detalhamento das ações para reformar o Estado, especificamente, na aplicação do modelo gerencial; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais foi encaminhada por meio de políticas descentralizadas e focadas no “alívio da pobreza”. Para tanto, a orientação do governo foi em torno de Eixos Nacionais de Desenvolvimento. Em relação à modernização da estrutura produtiva do País, o documento oficial deixa claro que essa é uma ação que exige a consolidação da abertura da economia, mas também a qualificação da força de trabalho¹⁴ e a flexibilização das leis trabalhistas.

Sob essa perspectiva, o trabalho foi inserido no planejamento, cuja face política buscou-se ocultar por meio do argumento de uma “neutra” revolução tecnológica que introduziu novos desafios em um contexto possuído por uma classe trabalhadora sem qualificação, “causa maior do desemprego”. Por sua vez, uma observação baseada na literatura crítica produzida sobre o problema, entende que as altas taxas de desemprego constituem um importante “estágio” no contexto do capitalismo e possibilitam a implementação de políticas que busquem controlar de forma mais efetiva a força de trabalho, o que aparece sob a nomenclatura de flexibilização. Como comprova a análise geral dos documentos, o argumento economicista oculta a dimensão política do problema.

O relatório final de avaliação do PPA 1996-1999 (exercício 1999), no qual o governo vem cumprir a exigência do art. 2.º da Lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996, que instituiu o Plano Plurianual 1996/1999, o governo chegou à conclusão de que a meta de “construção de um Estado moderno e eficiente” foi atingida:

O Estado brasileiro passou por profundas mudanças nos últimos anos. A consolidação do processo de saneamento das finanças públicas e da estabilidade econômica demandou ajustes significativos no aparelho estatal, adequando suas estruturas e modelos operacionais às necessidades de um Estado menos burocrático e mais gerencial, ágil, flexível e preparado para dar respostas às antigas e novas demandas decorrentes da participação cada vez maior do País no mundo globalizado deste final de século (BRASIL, 1999b).

Contrariamente aos discursos otimistas do Governo, os dados revelam a dificuldade de cumprimento das ações e projetos do Plano. Nos seus três primeiros anos, a média de

¹⁴ Para designar a capacidade do trabalhador de realizar o trabalho, utiliza-se nesta tese o termo *força de trabalho*, embora os documentos oficiais se refiram sempre ao termo *mão-de-obra*.

execução global dos orçamentos anuais foi de 84,8% (82,2% em 1996; 81,7% em 1997; e 90,5% em 1998) [Brasil. STN/SIAFI, 1999]. De acordo com a pesquisa de Garcia (2000), em média, também, apenas 20% dos programas atingem mais de 90% de execução financeira, e não foi possível averiguar se, em termos de execução física, foi alcançado o mesmo desempenho. Provavelmente não, devido aos sistemáticos atrasos nas liberações dos recursos financeiros. Esse é um resultado muito modesto, que aponta a deficiência do enfoque e dos métodos de planejamento e programação adotados.

Ademais, as ações concretas envolvem múltiplos recursos (orçamentário-financeiros, políticos, de conhecimento e informação, organizativos etc.), e não apenas uma programação de dispêndios, como lembra Garcia (2000). O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não foi um guia para a ação, mas tão-somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem-elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, segundo opinião de Garcia, isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública.

Tal constatação faz refletir a respeito da entrevista que Bresser Pereira deu a Bressan (2002), na qual afirmou que a reforma estava implantada por meio do PPA, considerado “um plano gerencial típico”. Certamente, o Estado gerencial desenhado no PPA é resultado de uma combinação entre as variantes econômicas, políticas e culturais que perpassam a história brasileira e que se configurou no estreito limite da tecnocracia. Grosso modo, a estratégia utilizada foi a atualização de alguns discursos e o uso da moderna tecnologia propriamente dita, objetivando reconfigurar o papel do Estado na sociedade capitalista.

A análise do PPA “Brasil em Ação”, em linhas gerais, leva a identificar que o País passava simultaneamente por mudanças que se inter-relacionavam: globalização,

abertura da economia, estabilização, descentralização e privatização. Vale ressaltar que essas mudanças iniciaram um processo de alteração substantiva da estrutura básica do capitalismo brasileiro.

Conforme registro feito no capítulo III, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento empreendido no período em tela é a inserção competitiva do País, no movimento “para fora”, em contraposição ao processo de modernização patrocinado pelo Estado desde a década de 1930. Essa é uma proposta orientada por importantes agências multilaterais, que definem as possibilidades de expansão nacional diretamente associada à maior integração no mercado mundial.

Para provocar a inserção competitiva do Brasil, segundo o documento oficial do PPA “Brasil em Ação”, faz-se necessária a ampliação da infra-estrutura, a redução do “Custo Brasil”¹⁵, o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional. Por sua vez, a qualificação da força de trabalho exige a melhoria educacional – com ênfase na educação básica – e mudanças nas relações trabalhistas.

Pode-se dizer que no PPA “Brasil em Ação” surgiu a proposta, de forma objetiva, de consolidar a estabilidade econômica para se alcançar uma fase sustentada de crescimento econômico e social do País. O planejamento foi organizado com base na tríade estabilidade monetária, equilíbrio da política macroeconômica e política setorial em parceria com o setor privado. Nessas ações, observam-se a centralidade no econômico e a ênfase na perspectiva de descentralização das políticas públicas para Estados e Municípios. Nas políticas voltadas para o setor privado e organizações não-governamentais (ONGs), observa-se uma nítida proposta de desestatização.

No que diz respeito aos serviços públicos essenciais, o documento afirma o compromisso do Governo com a oferta de saúde, educação, previdência e assistência social, habitação e saneamento básico, justiça e segurança pública. O Governo se coloca três desafios a superar no campo social: (1) situação social marcada pela pobreza

¹⁵ O termo “Custo Brasil” passou a ser muito utilizado pelo Governo para designar os gastos internos que existem no Brasil e que oneram produtos e serviços tornando-os menos competitivos internacionalmente. São identificados os principais componentes do Custo Brasil: a carga tributária, os custos portuários, os transportes, os encargos trabalhistas, os financiamentos, a energia e telecomunicações e a regulamentação governamental.

e pela desigualdade, exigindo mais oportunidades de emprego e de qualificação da população; (2) necessidade de manter, ou mesmo ampliar, o gasto social das condições fiscais adversas; (3) exigência de reestruturação nos sistemas de organização e de gestão para eliminar os desperdícios e promover mudanças no padrão do gasto com vistas ao aumento do seu impacto redistributivo (BRASIL, 1996a). A capacidade de identificar a complexidade dos problemas vividos pela sociedade atual não impediu a realização de um planejamento formal para atendimento estreito à política macroeconômica. Dessa forma, o PPA fica no limite da retórica, centrado na lógica economicista, em um contexto caracterizado pelo encerramento do período produtivo do capitalismo, segundo análise que Jameson (2001) faz do período no mundo atual.

Em que pese a constatação da existência dos problemas sociais, o governo brasileiro utiliza a lógica da “troca compensatória” (MACPHERSON, 1991). Para o autor, troca compensatória é uma ação resultante de uma decisão tomada pelo indivíduo ou a coletividade com relação a duas coisas igualmente desejadas (positiva ou negativamente), mas tidas como incompatíveis depois de certo ponto. Se as duas coisas desejadas forem de fato alternativas incompatíveis, é preciso fazer uma escolha. Reportando essa análise ao contexto brasileiro contemporâneo, por meio da leitura dos documentos oficiais, pode-se afirmar que o Governo, em nome do controle inflacionário, submeteu a população ao alto índice de desemprego; a sociedade foi solicitada a aceitar uma troca compensatória dos riscos da desindustrialização pelo compromisso macroeconômico de ajustes fiscais.

A rigor, desde os anos 1980, o Brasil vem progressivamente abandonando o projeto de desenvolvimento ao adotar restrições às condições propícias (como as políticas voltadas à tecnologia e os bons índices de emprego) que até então estavam presentes. A indústria brasileira ficou na mira dos liberais (nacionais e internacionais) recebendo críticas de toda ordem: na sua centralidade à substituição de importações; à sua suposta ineficiência; à falta de competitividade; à sua tendência à autarquia. O Governo brasileiro, assim, começa a defender o postulado da abertura da economia e da liberalização dos fluxos financeiros como mecanismo virtuoso para o crescimento do País.

O PPA adotou uma estratégia de desenvolvimento ao incorporar a dimensão espacial como variável endógena. Assim, a questão regional brasileira deveria ser tratada no contexto da nova geografia econômica do País. A orientação do governo foi em torno de Eixos Nacionais de Desenvolvimento (BRASIL, 2000b), associada mais uma vez à política de descentralização. A definição do crescimento econômico esteve associada à ampliação do mercado interno via aumento das importações e à expansão das exportações. Para tanto, fazia-se necessária a qualificação da força de trabalho juntamente com a flexibilização das relações trabalhistas.

É a primeira vez que surge o conceito de Eixos Nacionais de Desenvolvimento, no âmbito do planejamento, como uma tentativa de traçar uma estratégia que permita a adequada utilização das potencialidades do País. Isso se dará mediante a redefinição das vantagens comparativas no plano inter-regional, decorrente das transformações em curso no padrão de industrialização e na ação do Estado, visando a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. A idéia básica é tratar esses desequilíbrios sob uma nova ótica, levando em conta a geografia econômica do País e os fluxos de bens, serviços e pessoas, sem considerar, para efeito de planejamento, os limites dos Estados e das regiões (BRASIL, 1996a).

Inferese que ao longo da vigência do “Brasil em Ação”, o governo passou por dificuldades para operar o programa, quando afirmou que a experiência vivida com o PPA revelou a necessidade de um estudo aprofundado sobre os eixos a fim de orientar o planejamento do governo. No início de 1998, foi concluído um processo licitatório para a contratação do *Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, comandado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, executado pelo “Consórcio Brasileira”¹⁶.

No edital de licitação, foram encomendados dois produtos: um *portfolio* de investimentos públicos e privados para o período 2000-2007 para subsidiar a elaboração do PPA 2000-2003 e um banco de dados georreferenciados do desenvolvimento

¹⁶ O Consórcio era composto por três empresas: a Booz Allen e Hamilton do Brasil, que o liderou, o Banco Amro do Brasil e a Bechtel International. Essas três empresas foram auxiliadas por um número elevado de empresas, instituições de pesquisa e universidades, envolvendo a participação de mais de 300 profissionais com as mais variadas capacitações e experiências (GARTENKRAUT, 2002).

socioeconômico brasileiro. Segundo o documento oficial (BRASIL, 1999a), na elaboração do *portfolio*, o consórcio vencedor tinha o compromisso de levar em conta as demandas e as oportunidades relacionadas a todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Ou seja, o desenvolvimento social, a infra-estrutura, o meio ambiente e a informação e conhecimento.

O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento é uma radiografia dos grandes problemas nacionais e das imensas oportunidades que o País oferece. Ao esquadrihar o território nacional, o estudo buscou levantar as realidades regionais e identificar as potencialidades e os obstáculos ao crescimento, para tornar possível compreender melhor o Brasil e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1999b).

Segundo o relatório técnico escrito pelo gerente-geral, Michal Gartenkraut (2002), o principal produto do Estudo é um *portfolio* de investimentos nos setores considerados essenciais ao desenvolvimento social e econômico dos Eixos. A elaboração do *portfolio* focaliza os investimentos nos empreendimentos chamados estruturantes – aqueles que, pelo seu poder sinérgico, são capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema. Não visa, portanto, a identificação de todas as intervenções necessárias ao desenvolvimento do País, o que leva a crer que o Estudo trata de uma estratégia de verificação de demandas de problemas focalizados e/ou de levantamento daqueles específicos que possam atrair investimentos privados.

A tendência de organizar o planejamento no Brasil de forma regionalizada¹⁷ não surgiu pela primeira vez no PPA “Brasil em Ação”. Por exemplo, Gremaud e Pires (1999), ao estudar o II PND do Governo do General Ernesto Geisel, analisaram a estratégia utilizada na época para conseguir o respaldo da sociedade para o plano. O II PND ditava mudanças das prioridades econômicas que passavam a restringir os créditos ao consumidor, exigindo do Governo o apoio das regiões, o que fez focando o objetivo do plano na “redução dos desequilíbrios regionais”. Os autores analisam o trabalho de Dias e Aguirre (1993), o qual mostra que o objetivo dessa estratégia era fazer com que as forças políticas tradicionais das regiões, as oligarquias arcaicas, acostumadas a vender apoio político em troca de fundos, participassem do Plano.

¹⁷ Este dispositivo está presente na CF de 1988.

A princípio, a lógica que perpassa o PPA “Brasil em Ação” é outra: perseguir os investimentos privados e o atendimento às políticas públicas focalizadas. Em que pese a recorrência dessa cultura política ao longo da história brasileira, há um diferencial do atual plano na forma de organização do mapa, montado com uma visão espacial abrangente, pois seu objetivo é consolidar oportunidades de desenvolvimento que vão além das soluções pontuais do passado. Foram identificados sete Eixos: (1) Saída para o Caribe; (2) Saída para o Pacífico; (3) Oeste; (4) Norte-Sul; (5) Nordeste; (6) Sudeste; (7) Sul; e a definição partiu destas: malha multimodal de transportes, hierarquia funcional das cidades, identificação dos centros dinâmicos e dos ecossistemas (BRASIL, 2000b).

A leitura dos documentos revela a presença dos instrumentos gerenciais como estratégia de convencimento da sociedade na aplicação dos postulados macroeconômicos que, de forma mais eficiente, conseguem apresentar os argumentos políticos por meio da linguagem econômica. O modelo gerencial pode ser sintetizado por um diagnóstico da realidade atual, o estabelecimento de uma visão de futuro para cada região com a respectiva previsão orçamentária para a viabilização dos programas.

Uma das contribuições relevantes do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento ao planejamento público foi organizar as oportunidades de investimento em grupos de projetos sinérgicos, capazes de alavancar o desenvolvimento de um espaço territorial. A implantação integrada desses investimentos potencializa os seus efeitos, além de reduzir custos e prazos de maturação. Substituir, portanto, a prática de financiar projetos isolados, adotando, em seu lugar, a visão de grupos integrados de projetos ou programas de efeito estruturante, seria um passo importante para melhorar o desempenho e otimizar o uso de recursos escassos, tanto no âmbito do governo como no campo de atuação das agências de fomento, nacionais ou internacionais (BRASIL, 1996c).

O PPA “Brasil em Ação” classificou como prioritários alguns projetos e algumas ações considerando seus efeitos dinamizadores e estruturadores para outros projetos e ações dos setores públicos e privados. A educação se encontra nesse rol. A análise documental realizada leva a crer que os planejadores sistematizaram algumas propostas e idéias já existentes no âmbito do Ministério da Educação, estruturando-as nos moldes do PPA para uma execução financeira e administrativa controlada pelo Ministério do Planejamento.

Assim, a oferta e a melhoria da educação foram consideradas fatores fundamentais para a promoção da cidadania. A capacitação de força de trabalho passou a ser uma das novas exigências do desenvolvimento do sistema produtivo. Nesse sentido, algumas ações foram indicadas com prioridade para o ensino básico: valorização da escola e sua autonomia, com o crescente envolvimento da comunidade; programas de valorização do magistério (planos de carreira nos Estados e Municípios); cursos de reciclagem e atualização; descentralização da alimentação escolar; programa de educação a distância; atualização e formação de docentes do Ensino Fundamental e alfabetização de jovens e adultos; capacitação profissional e aparelhamento das salas de aula, com a introdução de recursos de informática.

A introdução de um sistema de avaliação foi definida como instrumento essencial para o acompanhamento da qualidade do ensino¹⁸. O documento ressalta, além disso, o estabelecimento da garantia da utilização dos recursos do FNDE no Ensino Fundamental, indicando, assim, a prioridade de atendimento da política pública. Nesse quadro de planejamento, em 1996 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9394).

No documento do PPA “Brasil em Ação”, está pautada a preocupação em rever os dispositivos constitucionais no que tange ao esclarecimento da divisão das responsabilidades da educação entre as três esferas de governo. Dessa maneira, o documento retoma a Constituição Federal de 1988, que distribui a responsabilidade pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil para os Municípios e pelo o Ensino Fundamental e Médio para os Estados. A União, por sua vez, deve exercer o papel redistributivo e supletivo, no sentido de equalizar as oportunidades educacionais, além de definir as diretrizes e as bases para a educação nacional.

A LDB, então, assegurou a ampliação do conceito de educação básica englobando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Médio; destacou ainda um capítulo específico para a educação profissional separando-a do ensino médio. A ênfase no

¹⁸ Vale ressaltar que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi implantado em 1990. O SAEB é uma avaliação que coleta dados sobre alunos, professores e diretores de escolas públicas e privadas em todo o Brasil. Aplicado a cada dois anos, avalia o desempenho dos alunos brasileiros da 4.^a e da 8.^a séries do Ensino Fundamental, e da 3.^a série do ensino médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Ensino Fundamental, de responsabilidade dos Municípios e dos Estados, bem como a modernização da gestão das universidades, com a proposta do fim do regime jurídico único, foram consideradas elementos fundamentais para a dinamização do crescimento econômico com estabilidade e justiça social, que se alcançará, segundo o documento, com a geração de emprego e a qualificação da força de trabalho.

Para atingir a meta de geração de empregos, renda e qualificação para o trabalho, o documento apresenta ações e projetos, em que destaca a implantação de um sistema de qualificação e requalificação profissional; objetivando integrar as ações do setor público nas áreas de trabalho e educação articulando com as instituições privadas de formação profissional.

Tais desafios ainda presentes na sociedade brasileira, não obstante os esforços dispensados por governos anteriores, em 1997, o Governo FHC editou o Decreto n.º 2.208, que regulamentou os artigos da LDB organizando a forma de operacionalizar a educação profissional no País, separada da educação regular. Pretendeu-se, assim, operar uma reforma da educação profissional por meio de flexibilização curricular, que permite ao aluno cursar módulos para complementar a carga horária necessária para a obtenção de uma determinada habilidade profissional, sem a obrigação de frequentar o curso desde o início. O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) foi criado para o gerenciamento regional da qualificação da força de trabalho no País, tema que será explorado no último capítulo.

Na análise da reforma educacional dos 1990, Oliveira (2000) comparou as mudanças do contexto dessa década em relação à década de 1960. Enquanto nos anos 1960, “assiste-se no Brasil à tentativa de adequação da educação às exigências do padrão de acumulação taylor-fordista e às ambições do ideário nacional-desenvolvimentista, os anos noventa irão demarcar uma nova realidade” (OLIVEIRA, 2000, p. 244). Segundo a autora, trata-se de uma transição dos referenciais do nacional-desenvolvimentismo para o globalismo; nesse contexto, a crença da educação como elevador social cede a premência de formar para a empregabilidade – da educação como mecanismo de mobilidade social para o eixo da educação como equidade social.

4.2 PPA Avança Brasil (2000-2003)

O PPA “Avança Brasil”, instituído pela Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000, definiu as seguintes diretrizes: (a) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; (b) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e as oportunidades de renda; (c) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e (d) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos. O Congresso Nacional agregou mais duas diretrizes estratégicas, incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2000: (1) reduzir as desigualdades inter-regionais; e (2) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. Segundo o Governo, sua meta é construir um novo modelo de desenvolvimento voltado para o atendimento das necessidades básicas do cidadão e para a melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico entre os brasileiros. O Plano Plurianual 2000-2003 envolveu a alocação de recursos da ordem de R\$ 1 113 bilhão para um período de quatro anos, articulando parcerias públicas e privadas para atingir os objetivos de 365 programas.

O “Avança Brasil” é considerado um projeto de desenvolvimento sustentável que promove uma verdadeira revolução na gestão pública ao contemplar uma série de programas estratégicos, diretamente relacionados com a inserção competitiva e modernização produtiva (BRASIL, 1999a).

A instauração do PPA “Avança Brasil” representa, de acordo com o relatório emitido sobre a avaliação do PPA “Brasil em Ação”, a continuidade do ciclo virtuoso iniciado em 1996, que tornou o País mais competitivo e preparado para uma nova arrancada de desenvolvimento. “O ganho de competitividade pode ser notado pelo aumento da participação de produtos brasileiros nos comércios nacional e internacional, pelo acentuado crescimento dos investimentos estrangeiros no País e pela maior consistência, estabilidade e maturidade do mercado nacional” (BRASIL, 2000c).

O trabalho de Garcia (2000) considera o mês de outubro de 1998¹⁹, como o momento em que o Governo federal alterou em profundidade o marco conceitual e metodológico para a elaboração e a gestão do PPA e dos orçamentos públicos. Os projetos de lei do PPA 2000-2003 e dos orçamentos para o exercício fiscal de 2000 foram formulados de acordo com a nova orientação. As implicações de tais mudanças são de diversas ordens e pretenderam incidir sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira. As mudanças pretenderam exigir um esmerado monitoramento e permanente avaliação para que as mudanças superassem os aspectos formais, mantendo intocados os conteúdos e as mesmas práticas antiquadas.

De acordo com o descrito no PPA “Avança Brasil”, o programa de governo aprovado pela população nas eleições de 1998 serviu como orientação estratégica, e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento balizou a organização espacial das ações e a seleção de empreendimentos estruturantes, que aportam ao Plano Plurianual a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional. Segundo o Presidente FHC, o PPA “Avança Brasil” é “um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2000). O Governo também adotou um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados concretos, medidos pelos seus efeitos na sociedade.

Pela primeira vez na história do País, a estratégia de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DELIS foi assumida pelo Governo Federal como uma alternativa de desenvolvimento para o Brasil. Trata-se de buscar novo modo de promover o desenvolvimento, que contribua para a melhoria da qualidade de vida das populações das pequenas cidades e favoreça o surgimento de comunidades mais sustentáveis (BRASIL, 2000c).

¹⁹ Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assina o Decreto n.º 2 829, que estabelece normas para a elaboração e a gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Poucos dias depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria n.º 117 de 12/11/98 (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão n.º 42 de 14/4/99, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto n.º 2 829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos (GARCIA, 2000).

Ao contrário do PPA “Brasil em Ação”, a metodologia empregada no “Avança Brasil” incorpora a gestão por programas²⁰. “O programa é um instrumento de organização da ação governamental. É o elemento de integração entre o plano plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle” (BRASIL, 2002b). Assim, as ações e os recursos do Governo são organizados de acordo com os objetivos, o público-alvo, as metas, os indicadores e os recursos financeiros, humanos e materiais a ser atingidos. Conforme a explicação oficial, o nascimento de um programa ocorre quando se identifica um problema ou demanda da sociedade que o governo precisa resolver ou atender. A simples afinidade entre um conjunto de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada com a solução de um determinado problema e com um público-alvo específico. O objetivo do programa deve não só expressar com precisão o resultado desejado sobre o público-alvo, mas também ser compatível com os recursos disponíveis e alinhados com os macroobjetivos do governo.

Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os objetivos estratégicos e as previsões de recursos (BRASIL, 2000c).

Os 365 programas foram elaborados com base em uma orientação estratégica global, para fortalecer as ações prioritárias e permitir a eliminação daquelas de menor relevância. Assim, no modelo de gestão pública incorporado pelo PPA “Avança Brasil”, cinco estratégias se combinam: (1) organização por programas; (2) fortalecimento da orientação estratégica; (3) seletividade; (4) gerenciamento; e (5) avaliação.

Definidos os programas prioritários, com objetivos claros a ser alcançados e indicadores capazes de medir os avanços conquistados, o Governo montou um sistema de

²⁰ “A Portaria n.º 117, de 12 de novembro de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento, alterada pela Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, fixou novas normas para a classificação das contas públicas, criando as condições necessárias para a gestão por programas. No modelo anterior, a preocupação básica era classificar os gastos públicos segundo tabelas rígidas, organizadas por funções de governo – saúde, educação, transporte, cultura, entre outras – e, dentro delas, por programas, subprogramas, projetos e atividades padronizados, sem relação com o problema específico a ser resolvido. Era a chamada classificação funcional-programática, um procedimento utilizado nos últimos 25 anos pelo governo federal, estados e municípios. No novo modelo, os programas e ações organizam-se em torno da solução de problemas ou atendimentos de demandas específicas da sociedade e se transformam em unidades de gestão, com estruturas idênticas no Plano e nos Orçamentos” (BRASIL, 2002b).

gerenciamento, que previu, entre outras ações, a designação de um gerente para cada programa. A figura do gerente originou-se da experiência do PPA “Brasil em Ação”, mas este era seletivo, e somente alguns projetos eram considerados prioritários. Já no “Avança Brasil” é mais abrangente: o gerente é responsável pela adequada execução do programa sob sua responsabilidade, inclusive pelos custos e pelos resultados, bem como pela avaliação permanente, a fim de garantir que as metas sejam efetivamente cumpridas. Para tanto, foi preciso traçar cronogramas de execução, participar da administração orçamentária e financeira dos programas e antecipar soluções para eventuais dificuldades que porventura pudessem surgir (BRASIL, 2000c).

Além do emprego da nova metodologia, o curso de preparação do PPA “Avança Brasil” e a formação de pessoal em planejamento e orçamento foram bem mais rigorosos do que no plano anterior. Pode-se inferir daí que o diagnóstico do PPA 1996-1999 realizado pelo governo apontou falhas, mas elas não foram explicitadas nos documentos referentes. Existe apenas um registro de que, até 1997, a formação do pessoal técnico era estreita, de caráter informativo. A partir de 1998, a filosofia do curso foi mudada, e o treinamento foi ampliado de modo a tornar os técnicos agentes da transformação da administração pública. Tal informação também aponta falha na inconclusa reforma do Estado.

Com seu caráter gerencial, o PPA “Avança Brasil” estabeleceu metas e implantou um processo sistemático anual de avaliação traçando elementos práticos, “de preocupação imediata, emprega uma linguagem adaptada à tomada de decisões, utiliza informações disponíveis e descreve fatos e percepções, mais do que analisa dados sob a égide de um modelo teórico” (BRASIL, 2000b). A partir dessa lógica foram desenvolvidos os programas sociais focalizados nas populações mais vulneráveis.

A implantação do novo modelo de planejamento e de gestão na administração pública exigiu a reorganização administrativa do Governo Federal. O Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Administração e Reforma do Estado foram unificados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja principal missão era promover a gestão empreendedora de recursos para o desenvolvimento sustentável do País. Do ponto de vista do Governo, a unificação permitiu a integração das ações de Estado nas três áreas, até então espalhadas pelos dois ministérios anteriores: enquanto o

primeiro encarregava-se do planejamento de médio e longo prazos, e da elaboração do orçamento da União, o segundo era responsável pela reforma do Estado e pela gerência dos recursos humanos e materiais (BRASIL, 2000).

A construção dos programas levou em conta também um conjunto de cinco desafios, que deveriam mobilizar o Estado, perpassando toda a ação governamental: (1) agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento; (2) agenda de gestão do Estado; (3) agenda ambiental; (4) agenda de empregos e oportunidades de renda; e (5) agenda de informação e conhecimento. Tais agendas deveriam estar necessariamente alinhadas com as diretrizes centrais do PPA já citadas, entre as quais a promoção do desenvolvimento sustentável situa-se como uma categoria mais ampla. Tendo em vista o modelo de gestão por programas, entende-se que esses desafios estão pautados em diversos programas, que, por sua vez, deveriam trazer, explícita ou implicitamente, a concepção de desenvolvimento sustentável que norteia as ações do PPA.

Portanto, a pesquisa aqui realizada entende que entre as diretrizes do PPA “Avança Brasil”, encontra-se a busca (pelo menos, no plano ideológico) do desenvolvimento sustentável como objetivo geral a ser atingido pelo planejamento. Para os seus formuladores, desenvolvimento sustentável significa melhoria da saúde, da educação, da habitação e do saneamento, combate à fome, redução da violência, desenvolvimento integrado do campo, crescimento das exportações, reestruturação do setor produtivo, melhoria da gestão ambiental (BRASIL, 2000b).

Mediante esta análise, observa-se que há um relativismo nas ações políticas que, no quadro geral do conteúdo do PPA, considera o Estado como uma entidade que organiza basicamente a sociedade, regula e avalia, oferecendo-lhe algumas estruturas para a manutenção de uma ordem social, que é promovida juntamente com o capital privado. Ou seja, a conquista do desenvolvimento sustentável deverá ser alcançada com a conjunção de esforços do Estado e da sociedade civil; porém, é preciso verificar substancialmente a oposição em que o Estado e o indivíduo são colocados. Além disso, a sociedade civil é apresentada como uma abstração, em que não há distinção de classes nem antagonismos de interesses. Espera-se, então, que a sociedade civil procure tomar iniciativas que visem o bem comum, sem contar com a proteção do Estado. Assim, desenvolvimento sustentável configura-se na condição de restrição dos recursos

públicos que se encontram nas mãos do Estado e de transferência de responsabilidades na execução dos serviços para a classe trabalhadora e/ou para o setor privado, que os transformam em mercadorias.

O contexto de elaboração do PPA Avança Brasil é de rigor fiscal assentado na necessidade de consolidar a estabilidade econômica. Portanto, o controle da inflação continua sendo a condição indispensável, segundo o Governo, para permitir um salto do País rumo ao desenvolvimento. O PPA apresenta o quadro de turbulências econômicas em que está inserido o Brasil como estratégia de identificar as ações e os programas corretos para o enfrentamento das mudanças e das crises. A elevação do nível educacional da população é considerada um item imprescindível, pois “é a base para o desenvolvimento de um país e para o crescimento individual dos cidadãos” (BRASIL, 2000a). Observa-se a persistência do postulado da era desenvolvimentista ou das teses que aliam democracia e desenvolvimento econômico.

O compromisso governamental é estabilizar, ao longo dos próximos anos, a dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto e melhorar os resultados na aplicação de recursos públicos. Dessa forma, será possível assegurar a estabilidade econômica, não como valor em si mesma, mas pela sua capacidade de garantir um ambiente favorável à melhoria constante da qualidade de vida da população (BRASIL, 2000a).

Furtado (2001) dizia que, nas condições históricas atuais, o “custo da estabilidade de preços tende a ser a recessão”. O fim da inflação assistida no primeiro governo FHC não acarretou reformas suficientes não apenas para permitir que a economia brasileira vivesse com uma taxa de câmbio tão forte, mas também para empreender reformas profundas. O Real foi supervalorizado, o que fez com que diminuíssem as exportações e aumentassem as importações. Devido a esse desequilíbrio, os capitais se afastaram, e para retê-los foi preciso aumentar as taxas de juros, ameaçando a capacidade nacional de investimento e, conseqüentemente, enfraquecendo a economia brasileira.

Uma grave crise de alcance internacional explodiu no final do primeiro mandato de FHC, acompanhada de uma outra crise interna provocada pelos governadores por causa da dificuldade do pagamento das dívidas. Nessa situação de crise, o Brasil perdeu grande quantidade de reservas internacionais, e o Governo reagiu mantendo a estabilidade da moeda e elevando drasticamente os juros para restringir a atividade

econômica interna e o desequilíbrio externo. Em janeiro de 1999, o Governo foi obrigado a mudar o regime de câmbio para câmbio flutuante e, conseqüentemente, houve a desvalorização do Real em cerca de 50%.

O PPA “Avança Brasil” foi elaborado com um discurso objetivo e lançou mão de instrumentos que mobilizam a gestão moderna. O argumento pode ser assim sintetizado: *a consistência do crescimento depende da estabilização econômica*. Para o governo, a estabilidade não se contrapõe ao desenvolvimento. Por sua vez, os investimentos necessários ao desenvolvimento não são tarefa exclusiva do setor público. A parceria entre governo, iniciativa privada e a sociedade organizada é indispensável para aumentar a competitividade da economia, elevar o nível educacional e a qualificação profissional da população e aperfeiçoar a infra-estrutura do País. Com isso, é possível gerar novos empregos e oportunidades de renda para os brasileiros, objetivo último do crescimento econômico (BRASIL, 2000a).

As Parcerias Público-Privadas (PPP) surgiram como uma novidade do Plano Plurianual 1996-1999. No PPA de 2000 a 2003, as parcerias ganharam expressiva participação. O estudo de Soares e Neto (2002)²¹ sistematizou o montante de recursos que comprova tal assertiva. Os programas finalísticos²² (cerca de 315) relacionados no PPA, de acordo com os autores, têm previsto o investimento de R\$ 613,5 bilhões. Desse total, os parceiros privados participam com mais de R\$ 171,6 bilhões, o equivalente a 28% do investimento total.

Os autores registram que a maioria das parcerias previstas está na área de infra-estrutura: dos 43 programas selecionados, 27 (62,8%) são dos setores de infra-estrutura; das 283 ações previstas para ser executadas em parceria com a iniciativa privada, 231 (81,9%) são de infra-estrutura. Esses dados mostram que o Plano foi elaborado com uma elevada expectativa de participação da iniciativa privada, expressa pelo significativo número de parcerias que seriam constituídas (283 ações) e, principalmente, pelos valores dos investimentos privados, R\$ 171,6 bilhões, num total de R\$ 205 bilhões, o que corresponde a 83,7% do total de recursos previstos.

²¹ Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Setoriais do INEP.

²² Programa finalístico é aquele que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade (BRASIL, 2002).

Os mesmos autores observam que as parcerias transformaram-se numa solução para a falta de recursos do setor público. Além disso, por estar claramente assinaladas no PPA, teriam o mérito de aumentar a transparência do Plano quanto à participação da iniciativa privada nos programas. As parcerias, no PPA, foram definidas com base em uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo setor privado. Assim, se a iniciativa privada participa financeiramente, considera-se que está ocorrendo uma parceria. Apesar da simplicidade do conceito de parceria adotado, aparentemente ele não foi assimilado adequadamente pelos gerentes desses programas. A pesquisa de Soares e Neto (2002) mostra que cerca de 46% dos gerentes demonstraram desconhecer que gerenciavam um programa em parceria com a iniciativa privada; 25% chegaram a afirmar que o programa não tinha parceria e somente 25% reconheceram a parceria.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA (exercício 2001)²³, registrou a presença de 149 programas que não previram parcerias, o que considerou preocupante, já que “um dos princípios norteadores do modelo de gestão por programas é a efetivação de parcerias” (BRASIL, 2002a). Além disso, o relatório destacou sua surpresa em relação à falta de registro de parcerias nos programas das áreas sociais, como saúde, educação, assistência social e da área de meio ambiente, por exemplo, já que o Terceiro Setor Corporativo investe muitos recursos em projetos do Governo Federal. “Talvez ocorra o receio de informar que parte das ações dos programas está sendo executada pelas parcerias, expondo o programa a um possível corte de recursos num cenário de escassez de recursos fiscais” (BRASIL, 2002a).

Segundo informações retiradas de pesquisas promovidas pelo IPEA, no PPA, não foram considerados como parcerias os programas cuja ação a iniciativa privada executa e/ou gerencia, mas não aloca recursos financeiros. Faltou considerar, assim, as parcerias na área social, como as da saúde e da educação. Nessas ações, normalmente os recursos financeiros são alocados pelo governo, e a execução fica a cargo de organizações não-governamentais (ONGs) e/ou instituições filantrópicas sem fins lucrativos.

As parcerias na área social foram estudadas por Galvão (1996), e o autor considera que elas apresentam características positivas: “que venham a servir como um fator de

²³ Este relatório tem o propósito de apresentar ao Congresso Nacional a avaliação anual do PPA 2000-2003, relativa ao exercício 2001, atendendo o que determina o art. 6.º da Lei n.º 9989/2000.

aproximação entre o Estado e sociedade que facilita o controle social, a de representar uma maximização de recursos, a de incorporar novas tecnologias e, especialmente a de imprimir maior racionalidade à gestão” (GALVÃO, 1996, p. 50). Concluindo, revela a existência do vasto potencial das parcerias estabelecidas com entidades sem fins lucrativos (universidades, organizações filantrópicas, órgãos de classe, ONGs etc.), autônomas e flexíveis, que gozam de credibilidade junto à sociedade, nas quais prevalece o interesse público e a não-sujeição às regulamentações próprias do setor público. A principal vantagem da constituição de parcerias com entidades dessa natureza é a maximização do interesse público (GALVÃO, 1996, p. 59). Portanto, na área social já existe um grande número de PPPs em operação, mas em virtude da definição adotada pelo PPA, não foram consideradas parcerias no Plano.

Em linhas gerais, conclui-se que a descentralização na execução das políticas públicas promovida pelo Governo Federal necessita de estruturação melhor, pois vem se caracterizando como transferência de responsabilidade do Estado para os entes federativos no quadro de crise fiscal, sem avaliação e monitoramento sistemáticos. Por isso, os gerentes se encontram em dificuldade seja para acompanhar os programas com parcerias, seja para identificá-los porque, na verdade, não foram criadas condições estruturais.

As dificuldades de integração do gerenciamento dos programas foram identificadas no Relatório de Avaliação do exercício de 2001, em que se constatou que a gestão por programas ainda não havia sido implantada de forma efetiva. As razões disso estão na ausência de um modelo de gestão que contemple tanto a harmonização do gerente de programas com as estruturas organizacionais quanto a necessidade de uma definição mais clara das atribuições e responsabilidades de cada ator na condução dos programas governamentais. Vale ressaltar que essa mesma avaliação foi registrada no relatório referente ao exercício de 2000, o que significa que o problema, após um ano, não havia sido superado. Tal registro corrobora a idéia aqui defendida de o governo promover uma reforma do Estado no estreito limite da tecnocracia, o que fez atualizando alguns discursos e fazendo uso da moderna tecnologia propriamente dita, a fim de reduzir o seu papel na sociedade capitalista.

A sistemática de avaliação²⁴ dos programas do Plano foi considerada pelo governo uma inovação importante. Realizada anualmente e com base na execução do exercício anterior, a avaliação esteve sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática foram estes: (a) aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; (b) auxiliar a tomada de decisão; (c) aprimorar a gestão; e (d) promover o aprendizado.

Com base nos objetivos do PPA “Avança Brasil” de racionalizar e melhorar a qualidade dos gastos públicos e, dessa maneira, implantar um sistema de gestão orientada para resultados, a avaliação dos programas foi considerada parte essencial do processo, uma avaliação que seja de conjunto para agregar todos os programas a fim de alcançar a avaliação geral do PPA.

O trabalho de Calmon e Gusso (2003), técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA, descreve o processo de concepção, definição e implementação da avaliação no âmbito do PPA 2000-2003. A sistemática de avaliação, segundo os pesquisadores, compreendeu três dimensões: (1) avaliação do programa; (2) avaliação setorial; e (3) avaliação do plano, realizadas em etapas sucessivas. Embora tenham características específicas e sejam desenvolvidas por instâncias distintas (gerentes, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), elas são complementares e interdependentes. Os técnicos reconhecem que a responsabilidade pela etapa de avaliação do programa recai, fundamentalmente, sobre os gerentes responsáveis pela gestão e pela implementação de cada um dos programas do Plano Plurianual. Trata-se de avaliação qualitativa, formativa e subjetiva, baseada em um modelo padronizado, de caráter abrangente e desenvolvida para ser aplicado a todo tipo de programa.

²⁴ A avaliação do PPA está prevista na Lei n.º 9989, de 21 de julho de 2000, em seu art. 6.º. Antes disso, a Constituição Federal (art. 74, inciso 1) prevê a avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Segundo registros em documentos oficiais, a discussão sobre o modelo de avaliação foi longa e envolveu técnicos da SPI, do IPEA e do NEPP/UNICAMP. Como conclusão dos trabalhos, os técnicos decidiram que a avaliação dos programas seria feita pelos seus gerentes, por meio de questionários a ser preenchidos *on-line*, utilizando a estrutura do SIGPLAN.

Entende-se como avaliação de programas governamentais, em sua definição mais tradicional, o ato de atribuir valor ou mérito a determinado programa ou ação, com base em critérios prévia e consensualmente definidos. No caso do PPA, o que se almejou foi desenvolver um processo de monitoramento, que incluía sistema de informações gerenciais, bem como a coleta e o ordenamento de subsídios necessários para a avaliação de cada programa, do elenco de programas de cada ministério e, também, do Plano Plurianual como um todo. Esse processo, que abrange um conjunto de normas, instrumentos e uma correspondente cadeia de comando e controle de operações articuladas, caracteriza o que chamamos de “sistemática de avaliação do PPA” (CALMON; GUSSO, 2003, p. 10).

Ao analisar os relatórios de avaliação, os autores constataram as dificuldades dos gerentes para responder a várias questões, particularmente aquelas relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, tais informações não estão disponíveis seja pela inadequação dos indicadores propostos, seja pela exigência de aferição anual, que não pode ser atendida. Nessas situações, os gerentes apenas apresentaram informações sobre o alcance das metas de alguns produtos como resposta ao quesito *resultados*, mas não relacionaram os produtos com o resultado pretendido, o que empobreceu muito o aspecto avaliativo.

A equipe do Ministério do Planejamento, responsável pela metodologia proposta, reconhece que a opção por um instrumento padronizado pode levar a um certo comprometimento da qualidade das respostas pela inadequação das questões para alguns programas específicos. Aperfeiçoamentos foram introduzidos, criando a possibilidade de se utilizar o campo dos comentários para informar, da maneira mais adequada, sobre a evolução do programa e os resultados esperados. Mesmo assim, a qualidade das respostas, em geral, tem sido muito baixa – não tanto por causa das deficiências que ainda afetam o instrumento de avaliação, mas por causa da escassez das informações disponíveis ou sua impropriedade e da capacitação das equipes de gerência para efetuar a avaliação de seus programas. Essa avaliação do alcance dos macroobjetivos exige muita capacidade de síntese e muita criatividade; além do mais, requer informações que a avaliação do programa não tem conseguido proporcionar satisfatoriamente. Conseqüentemente, enquanto persistirem as dificuldades de avaliação dos programas, a avaliação dos macroobjetivos continuará sendo realizada intuitivamente e com grande dose de subjetividade (CALMON e GUSSO, 2003).

O resultado final de todo o processo de implementação das etapas de avaliação do programa setorial e do Plano culmina e é consolidado na produção do Relatório Anual de Avaliação, enviado ao Congresso Nacional, no prazo legal de 15 de abril. Em relação à utilização dos resultados da avaliação pelo Legislativo, os técnicos do IPEA apresentaram indícios de que o relatório anual de avaliação, quando entregue pelo Executivo ao Legislativo, passa a representar mera formalidade burocrática, com o objetivo de cumprir as determinações constitucionais e legais. O conteúdo do relatório não tem sido explorado totalmente nem utilizado como instrumento de *feedback* relevante no processo de tomada de decisões e de correção de rumos por aquela instância decisória.

Calmon e Gusso (2003) identificam a experiência de avaliação do PPA 2000-2003 como um grande avanço na condução e no acompanhamento do planejamento governamental brasileiro, apesar das dificuldades e da necessidade de muitas discussões, que foram coordenadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Entre os principais avanços observados, pode-se destacar que a experiência fomentou não apenas a disseminação de práticas de monitoramento na gestão pública, mediante o desenvolvimento de rotinas, procedimentos e instrumentos específicos, mas também incentivou a introdução de uma “cultura de avaliação”. Além disso, os técnicos dos órgãos envolvidos no processo foram estimulados a pensar, discutir e refletir sobre monitoramento e avaliação de programas governamentais, e sobre como incorporar essas práticas aos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem no âmbito do governo federal.

Segundo os autores, o maior avanço reconhecido no PPA 2000-2003 é o compromisso com a prestação de contas à sociedade. O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan)²⁵ é um sistema gerencial de informação, que facilita ao usuário o acesso a todas as etapas do processo de avaliação dos programas. Contudo, também

²⁵ Por meio do Sigplan, a administração pública federal está introduzindo no Brasil um novo conceito de gerenciamento dos gastos públicos, no qual há um efetivo controle da execução física em “tempo real”. A cada programa corresponde um conjunto de informações sobre a execução orçamentária e financeira de suas ações, que são atualizadas semanalmente com base nos dados gerados pelo Siafi e pelo Sidor. Os gerentes complementam, periodicamente, esses dados com informações sobre o desempenho físico das ações e dos programas, e respondem, *on-line*, aos questionários elaborados pela SPI, relativos à avaliação anual do PPA. Os técnicos (monitores) da SPI são os responsáveis por realizar o monitoramento dessas informações no Sigplan (CALMON e GUSSO, 2003, p. 20).

foram identificadas algumas restrições para a boa execução do processo de avaliação: (a) as características próprias, a concepção e o modo de implementação da sistemática de avaliação adotada; (b) a metodologia e o modelo de gestão do PPA; e (c) outros fatores externos. Os problemas abrangem o emprego de um padrão único de avaliação, o grau de subjetividade presente nos questionários respondidos pelos gerentes dos programas, as lacunas presentes correspondentes à identificação dos problemas e a falta de coerência com os objetivos, as ações e o público-alvo (CALMON e GUSSO, 2003).

No tocante aos entraves decorrentes da aplicação da metodologia que norteia o desenho dos programas do PPA, o Relatório Anual de 2001 registrou que há lacunas na metodologia e na aplicação do modelo lógico utilizado na concepção dos programas do Plano Plurianual, notadamente no que se refere à identificação da problemática que o programa pretende atacar – que nem sempre está bem-definida e contextualizada – e à coerência entre os objetivos, ações, público-alvo e metas. Além disso, em muitas áreas, há pouca competência para formular programas de modo claro e objetivo – ou os problemas são de tal ordem complexos, que os gestores não conseguem formulá-los de maneira consistente.

Outro problema é a inadequação dos indicadores de resultados e de metas/produtos dos programas. A qualidade dos indicadores – definidos na etapa de elaboração do Plano e sujeitos a revisões anuais – deixa a desejar, porque em geral são abrangentes ou não-apuráveis, o que tem dificultado a tarefa de estabelecer padrões de comparação e de atribuir ao desempenho do programa a variação observada no indicador. Nesse particular, pode-se mencionar que, além da ausência de sistemas de monitoramento no âmbito dos programas, existe pouca integração entre as instituições produtoras de informação e os atores envolvidos no processo de monitoramento e avaliação do PPA. Essa desconexão entre oferta e demanda impacta negativamente a geração de bons indicadores, que requerem informações específicas e disponíveis em tempo hábil. Adicionalmente, as unidades de gerenciamento dos programas não se encontram dotadas de autonomia legal ou administrativa para implementar medidas corretivas direcionadas a solucionar muitos dos problemas detectados no processo de avaliação, notadamente quando os entraves exigem mudanças mais profundas de objetivos, valores, políticas e regras.

Acrescente-se, ainda, que, na prática, o novo modelo de gestão por programas do PPA não foi totalmente assimilado pela maioria dos órgãos de governo. Persistem superposições e incompatibilidades entre esse modelo e a estrutura formal existente de organização e funcionamento de órgãos e unidades orçamentárias do governo. Essa situação gera conflitos de competência e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações. No que se refere aos entraves externos ao PPA que dificultam a implementação do processo de avaliação, destaque-se que os programas do PPA são alvo constante das restrições orçamentárias e fiscais. Os recursos destinados aos programas e às ações são diretamente afetados pelas características do sistema orçamentário brasileiro – que têm caráter autorizador, e não impositivo – e pelos frequentes contingenciamentos de recursos.

Sem dúvida, a aplicação de instrumentos sistemáticos de avaliação pode gerar um acompanhamento eficaz do planejamento e contribuir para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado brasileiro. Contudo, o planejamento econômico empreendido pelo Governo FHC, além das falhas técnicas (leia-se políticas) não conseguiu dar respostas à enorme dívida social e, ainda mais, o século XXI se iniciou com o quadro de agravamento da pobreza. O discurso e as ações do Governo se voltaram para a modernização da gestão pública por meio da reforma do Estado na perspectiva gerencialista e com a política da descentralização e no estabelecimento de parcerias entre o público e o privado.

A busca de maior eficácia leva à utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação. Observa-se, de um modo geral, a descentralização de ações do governo central para autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público. Busca-se fortalecer também a transparência, a prestação de contas e o controle social. A idéia de ampliar a autonomia de ação dos responsáveis pelos serviços prestados à sociedade, exigindo em contrapartida uma responsabilização maior, aparece com frequência no escopo das propostas de reforma (BRASIL, 2000a).

No Relatório Anual de Avaliação (exercício 2002), foi feito um levantamento da projeção do cenário macroeconômico planejado no PPA 2000-2003, a fim de avaliar a trajetória planejada do governo e sua ação prática, como se pode ver a seguir.

TABELA 1
Taxa de crescimento do PIB

Ano	Previsto do PPA	Realizada
2000	4,00%	4,36%
2001	4,50%	1,42%
2002	5,00%	1,52%
2003	5,00%	2,25% (*)

(*) Projeção utilizada no Projeto de LDO 2004.

FONTE: BRASIL, 2003.

TABELA 2
Expectativa de inflação

Ano	Previsto do PPA	Realizada
2000	6,00%	13,80%
2001	4,30%	10,36%
2002	3,45%	13,51%
2003	3,00%	26,51% (*)

(*) Projeção utilizada no Projeto de LDO 2004.

FONTE: BRASIL, 2003.

No relatório, o Governo entende que os indicadores econômicos para o período apresentaram desvios em relação às projeções realizadas no âmbito do PPA 2000-2003, devido a fatores não-previstos, como o racionamento de energia elétrica, o atentado de 11 de setembro de 2001 ocorrido nos EUA, a crise da Argentina e as expectativas relacionadas às eleições. Contudo, os relatórios apresentam um recorrente contingenciamento de verbas²⁶ para atendimento ao equilíbrio fiscal. Dessa forma, o Governo obteve bons resultados na área fiscal. Segundo dados do relatório, no período

²⁶ Destaque-se que a liberação dos recursos é feita pelo tesouro diretamente ao órgão (ministério) sem vinculação direta aos programas; assim, sua distribuição fica por conta de decisões descentralizadas.

2000-2002, o superávit consolidado do setor público chegou a 3,46%, alcançando as metas previstas junto ao Fundo Monetário Internacional.

A política macroeconômica, no período do PPA 2000-2003, está centrada na manutenção da estabilidade econômica. Como reflexo desse objetivo, a política fiscal no período é restritiva, a fim de atingir os superávits primários definidos no PEF [Plano de Estabilização Fiscal] e estabilizar a Dívida Líquida do Setor Público como porcentagem do PIB. A consolidação do regime de metas inflacionárias e o regime de taxa de câmbio flutuante são os demais componentes da política macroeconômica, que acabaram por influenciar, também, a capacidade de gasto do Plano (BRASIL, 2002c, p. 3).

A focalização das políticas sociais foi a estratégia moderna utilizada pelo Estado como um mecanismo mais justo de redistribuição a partir da constatação dos limites do próprio Estado no contexto de crise fiscal. Diante disso, confere-se a ineficiência do Estado na execução das políticas sociais²⁷. Essa ineficiência é reforçada pelas avaliações dos programas previstos nos planos plurianuais, que registravam distorções entre o público-alvo originalmente definido e aquele efetivamente atingido. Com isso, buscaram-se outros modelos de assistência social que lograssem a eficiência e a equidade. A tradução imediata dessa lógica se manifesta no processo social de naturalização da pobreza.

²⁷ É preciso inserir uma observação sumária a respeito da qualidade das políticas públicas do governo FHC, pois os detalhamentos serão trabalhados no último capítulo desta tese. Mas a afirmação aqui feita sobre a ineficiência do Estado na execução das políticas sociais está pautada na análise crítica de que tais políticas, especificamente as promovidas no campo da educação, foram planejadas e executadas via a lógica do mercado. Assim sendo, sua execução ocorreu em detrimento do princípio da universalização dos direitos em prol de políticas para a pobreza. O mais agravante nessa análise, que não se trata simplesmente de uma veia ideológica, é que a consequência lógica dessa focalização (tendo em vista também o modelo adotado), é a manutenção histórica da condição precária da força de trabalho no Brasil. Draibe (2003) faz um relevante trabalho de análise das políticas sociais no Governo FHC, entretanto sofre de um limite estrutural, quando trata das políticas educacionais. Seu trabalho se pauta na análise dos programas, no âmbito do planejamento, sem a preocupação de estabelecer o impacto geral na educação, o que poderia ser verificado numa análise superficial da metodologia adotada nos diversos programas e em suas relações. Além disso, não se preocupa em relacionar os programas com a política macroeconômica adotada pelo Governo FHC. Mesmo considerando que as políticas sociais desse Governo constituem um quadro de reformas parciais, a autora desconsidera os dados governamentais que revelam uma nítida diretriz privatizante, principalmente na Educação Profissional e no Ensino Superior. Esse assunto será retomado no último capítulo.

Não só ela é inevitável, como combatê-la eficazmente significa enfatizar a manutenção de políticas econômicas de estabilização fiscal (o social se transmudando assim em econômico). Em decorrência, os poucos recursos que o modelo econômico vigente permite disponibilizar para a área social devem ser dirigidos para os segmentos mais pobres da população, ou no jargão das agências multilaterais, para os ‘grupos socialmente mais vulneráveis’ (COHN, 2000, p.188-189).

Nessa perspectiva e em vista do quadro de aumento da pobreza e do desemprego no País, o segundo Governo FHC mantém a política de estabilização monetária empreendida desde o primeiro mandato, agora com câmbio flutuante. Continua o domínio do ponto de vista dicotômico entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Conseqüentemente, as políticas sociais foram desenvolvidas no limite estreito do “alívio da pobreza”. A análise de Cohn (2000) é esclarecedora nesse sentido quando destaca que não houve inovação do Governo FHC no modo de enfrentar a questão social no Brasil. A autora identificou a mesma lógica da era desenvolvimentista presente na condução da articulação das políticas econômicas com as políticas sociais e argumenta que vem aprofundando a concepção da existência de um grau de autonomia entre as dimensões sociais e políticas na sociedade.

[...] passa-se a conceber a vida social, cada vez mais, como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si. Reproduz-se assim, uma vez mais, a concepção segmentada da questão social e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto. Em outras palavras, ao invés de se enfrentar a pobreza de uma ótica estrutural, vale dizer, da ótica da sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis” (COHN, 2000, p. 187).

Embora o PPA “Avança Brasil” represente uma nova fase da forma de planejar no Brasil, por meio da metodologia da gestão por programas, o planejamento da educação não sofreu mudanças em termos de concepção e execução em relação ao PPA “Brasil em Ação”. No que diz respeito ao alcance da meta de geração de emprego, como se verá no próximo capítulo, as políticas públicas para a educação profissional permanecem as mesmas nos dois planos, não obstante os problemas sociais tenham sido agravados.

4.3 Introduzindo a educação profissional no PPA “Avança Brasil”

Para melhor compreensão das políticas educacional e de emprego previstas no PPA 2000-2003, o documento “Conhecendo mais sobre o Avança Brasil” (BRASIL, 2000a) dá uma dimensão do argumento discursivo utilizado pelo governo e a capacidade de propor a integração entre tais políticas. Esse documento foi organizado em quatro temas: (1) crescer com firmeza; (2) trabalho, desenvolvimento e prosperidade; (3) justiça social e qualidade de vida; (4) democracia, liberdade e cidadania. Cada tema é composto por subtemas, que objetivam apresentar as ações políticas para alcançar a temática geral. Veja-se o quadro a seguir.

Conhecendo mais sobre o Avança Brasil	
Tema	Subtemas
1. Crescer com firmeza	1.1 Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado.
	1.2 Sanear as finanças públicas.
2. Trabalho, desenvolvimento e prosperidade	2.1 Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional.
	2.2 Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002.
	2.3 Aumentar a competitividade do agronegócio.
	2.4 Desenvolver a indústria do turismo.
	2.5 Desenvolver a indústria cultural.
	2.6 Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes.
	2.7 Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno.
	2.8 Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego.
	2.9 Melhorar a gestão ambiental.
	2.10 Ampliar a capacidade de inovação.
	2.11 Fortalecer a participação do País nas relações econômicas internacionais.
3. Justiça social e qualidade de vida	3.1 Ofertar escolas de qualidade para todos.
	3.2 Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde.
	3.3 Combater a fome.
	3.4 Reduzir a mortalidade infantil.
	3.5 Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente.
	3.6 Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social.
	3.7 Promover o desenvolvimento integrado do campo.
	3.8 Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e

	regiões metropolitanas.
	3.9 Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes.
	3.10 Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades.
	3.11 Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos.
4- Democracia, liberdade e cidadania	4.1 Promover a cultura para fortalecer a cidadania.
	4.2 Promover a garantia dos direitos humanos.
	4.3 Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento.
	4.4 Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência.

FONTE: BRASIL, 2000a.

Cada subtema foi elaborado com base em um breve diagnóstico do contexto nacional e internacional, nos programas a ser implementados para a superação dos problemas apontados no diagnóstico e nos resultados esperados. O Governo FHC admitiu seu objetivo de atingir o crescimento econômico para orientar uma melhor distribuição da riqueza entre as nações e entre os cidadãos brasileiros. Diante dessa meta macroeconômica, o Governo estabeleceu os programas que vêm constituir as ações transformadoras. Vale ressaltar a defesa feita no documento por uma nova ordem econômica mundial. “É preciso construir um ambiente internacional mais estável e mais sadio, no qual os países possam planejar seu futuro e se desenvolver de forma mais harmônica. Em consequência, haverá redução das desigualdades entre as nações” (BRASIL, 2000a).

Ainda que a objetividade seja uma característica presente em todos os documentos do PPA “Avança Brasil”, o documento “Conhecendo mais sobre o Avança Brasil” tem um discurso ambíguo porque, centrado na administração gerencial, apresenta promessas e programas que irão depender sobremaneira do capital privado. O governo planeja o desenvolvimento sustentável para o País, com o estabelecimento de programas com definição orçamentária e resultados, mas não garante sozinho a execução. Muito pelo contrário, o Estado definiu 365 programas no PPA a partir da premissa geral do estabelecimento de parcerias. Assim, são diversos os interesses em questão, e o Estado perde a condição de arbitragem das negociações.

O PPA fundamentou-se em diagnósticos sobre a realidade nacional e internacional, e muitos deles apresentam algumas análises consensuais sobre problemas nacionais e internacionais, em que pesem os encaminhamentos teóricos e políticos seguirem uma análise linear. Mas isso é próprio do modelo gerencial adotado pelo Estado brasileiro, e nada indica que o Estado irá cumprir as metas estabelecidas no Plano, mesmo porque a estrutura das metas foi criticada pelos estudiosos da avaliação, Calmon e Gusso (2003), que mostraram haver um alto grau de subjetividade no preenchimento do instrumento, criando dificuldades no acompanhamento e na análise dos resultados. Em geral, o governo apresenta os resultados dos programas implementados de forma positiva, mas convém observar as contradições, que são de toda ordem.

Em síntese, na esteira das mudanças políticas promovidas pelo Governo FHC, a política educacional sofreu um processo de descentralização e focalização em nome da otimização dos recursos públicos. A descentralização se deu no campo da distribuição e da gestão dos recursos públicos; a focalização no Ensino Fundamental é a característica mais marcante. A expansão do Ensino Fundamental foi a meta do Governo FHC, sob a perspectiva de o Estado prover os elementos básicos para o indivíduo se inserir na sociedade: a leitura e a escrita. Sob essa lógica, a educação profissional foi separada da educação básica cumprindo, assim, dois objetivos: (1) aumentar a permanência do jovem na escola para retardar sua entrada no mercado de trabalho; e (2) focalizar a formação profissional para a população de maior risco.

A reforma da educação profissional iniciada na década de 1990, especificamente com a edição da LDB/1996 e do Decreto n.º 2.208/97, promoveu mudanças emblemáticas no quadro da educação brasileira. O Censo da Educação Profissional de 1999 situa o número de matrículas inicial de 2.859.135 alunos nos níveis básico, técnico e tecnológico²⁸. Segundo os dados de 2002, verificou-se um incremento de 29,8% na matrícula da Educação Profissional; atualização de 50 mil professores que atuam na área; produção e distribuição de 126 mil volumes dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para a educação profissional de nível técnico. O ano de 2003 registrou um total de 3.538.871 alunos matriculados na Educação Profissional, dos

²⁸A Educação Profissional, por meio do Decreto n.º 2208/97, ficou estruturada em três níveis: Básico, independentemente de qualquer escolaridade anterior; Técnico, simultâneo ou posterior ao ensino médio; e Tecnológico, cursos de Educação Superior.

quais 329.256 alunos estudam em 143 instituições da rede federal, 165.266 em 553 instituições da rede estadual, 19.479 em 115 instituições da rede municipal e 3.024.870 em 1.213 instituições da rede privada (BRASIL, 2004).

Conforme os dados apresentados, observa-se que é nítida a expansão da oferta da Educação Profissional promovida no âmbito do PPA “Avança Brasil”; porém, ao mesmo tempo fica evidente o acentuado caráter privatista da reforma, pois se verifica que está nesse setor a maior concentração de matrículas. Ademais, a lógica norteadora dessa expansão foi aquela centrada no atendimento estreito ao mercado de trabalho, haja vista a maior concentração de matrículas nos cursos de nível básico (cerca de 75%) e a ênfase na formação por competências como noção norteadora da organização curricular.

Em que pese o quadro de expansão da Educação Profissional no Brasil mediante políticas de financiamento específicas com a implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), atual PNQ, mantido com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e com a criação do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), cujo recurso vem do FAT e de convênio firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁹, entende-se que o movimento de expansão se deu mais por força das exigências do contexto de desemprego e de mudanças na organização do trabalho do que por força da democratização da oferta e de compromisso com a formação dos trabalhadores brasileiros.

A fratura que demarca a sociedade contemporânea, antes concebida por meio de políticas universais e agora planejada sob o critério de políticas focalizadas aos mais pobres, indica uma mudança do papel original do Estado moderno, no contexto da vulnerabilidade social em que os trabalhadores brasileiros se encontram devido ao acirramento do desemprego.

4.4 Considerações finais

O modelo aplicado ao PPA “Brasil em Ação” e no “Avança Brasil” é considerado inovador por especialistas, porque incorporou os princípios da gestão moderna. Porém, vários programas contidos nesses planos enfrentaram sérias dificuldades de gestão, com

²⁹ Os detalhamentos das políticas públicas de educação e de trabalho previstas no PPA “Avança Brasil” serão desenvolvidos no último capítulo desta tese.

excesso de níveis hierárquicos e de instâncias de decisões; morosidade administrativa e rigidez de competências, o que contribuiu para a formação de “feudos” de poder; portanto, aumentou as disputas políticas e centralizou as informações e as decisões. A reforma do Estado se deu no estreito limite da tecnocracia.

Essa constatação vem sintetizar a reflexão desenvolvida no capítulo II desta tese, a qual afirmou que a reforma do Estado, analisada por meio dos planejamentos plurianuais, não conseguiu superar o modelo burocrático de administração pública porque esse era apenas um discurso que ocultava o seu objetivo real: a redução do papel do Estado mediante a transferência das ações sociais, a privatização e diminuição do número de funcionários públicos. O PPA, portanto, segue o caráter economicista dos planejamentos no Brasil como mais uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos.

CAPÍTULO III

DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL

Em artigo escrito em 1997 sobre as mudanças ocorridas na administração do sistema de ensino, via reformas educativas, Oliveira observa que a proximidade das relações entre planejamento social e educação pode ser compreendida nos vínculos entre desenvolvimento e educação. Seu argumento se explicita ao registrar a concepção de desenvolvimento hegemônico – “entendido como progresso técnico demandando o incremento das capacidades humanas, da qualificação da força de trabalho” (OLIVEIRA, 1997, p. 64); a autora ressalta, assim, a visão dominante que considera a educação como elemento central nos planos de desenvolvimento concebidos globalmente.

Nessa perspectiva, o debate sobre a educação como elemento fundamental para explicar o desenvolvimento econômico dominou, principalmente, o cenário histórico da metade do século XX, no mundo capitalista. Parte da literatura crítica que se ocupou desse problema concebe a educação como potencializadora da capacidade de trabalho, de renda e de produtividade, portanto, um fator de desenvolvimento social e econômico de um país. O processo educativo fica, assim, reduzido à transmissão de um conjunto de habilidades intelectuais, manuais e comportamentais capazes de gerar emprego.

A tese central que se ocupa de comprovar essa análise é denominada de “teoria” do capital humano (TCH). Para Frigotto (1989), é uma “teoria” fundada nos supostos neoclássicos, tratando-se de uma “teoria de desenvolvimento”, que postula uma ligação linear entre desenvolvimento e superação da desigualdade social, mediante a qualificação, porque levaria a uma produtividade crescente. Para melhor esclarecimento do conteúdo da TCH, vale destacar a definição abaixo:

O conceito de capital humano – ou, mais precisamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 1989, p. 41).

O autor revela o caráter circular da TCH, pois representa o pensamento burguês, principalmente na forma como reduz a educação a um fator de produção. Isto é, o seu método positivista¹ desenvolve uma apologia das relações capitalistas de produção da existência. Ainda segundo o autor, essa circularidade é inerente à TCH, caso ela queira se manter, pois, ao contrário de cumprir o papel de uma teoria, que é elevar o senso comum à consciência crítica, a TCH trabalha para preservar aquilo que é mistificador no senso comum. A utilização do método histórico-dialético é a alternativa para superar o caráter circular da TCH como instrumento para desvelar as leis que produzem as relações sociais de exploração no interior da sociedade capitalista, veiculando, assim, a ótica da classe dominada.

A categoria capital humano remonta a Adam Smith, mas foi pioneira nos EUA, devido à presença de condições favoráveis para isso (capitalismo monopolista desenvolvido). A TCH é somente uma das especificações das teorias do desenvolvimento surgidas pós-II Guerra Mundial e vai ligar-se à perspectiva tecnicista da década de 1950. Nesse período histórico, segundo declara Frigotto, o desenvolvimento passa a se constituir na idéia motriz, encabeçada pelos EUA, como mecanismo de recompor e rearticular a hegemonia imperialista. Trata-se de teorias que não se propõem analisar a gênese e as leis que governam o desenvolvimento capitalista, ou seja, as bases materiais e contraditórias em que se estrutura o processo de produção e reprodução capitalista. São, ao contrário, muito mais de uma perspectiva de modernização, em cujo horizonte se delinea o projeto desenvolvimentista. No Brasil, a TCH é alçada ao plano das teorias do desenvolvimento e da equalização social no contexto da ditadura militar.

Com a intensificação da reestruturação capitalista², é retomada a reflexão sobre os nexos entre economia e educação; desenvolvimento e qualificação da força de trabalho. Conforme salienta Paiva (1999), as condições objetivas atuais confrontam os pesquisadores e *policy markers* com uma nova realidade do mercado de trabalho,

¹ A ótica positivista que a TCH assume no âmbito econômico justifica as desigualdades de classe, por aspectos individuais; no âmbito educacional, igualmente mascara a gênese da desigualdade no acesso, no percurso e na qualidade de educação que as classes sociais têm (Frigotto, 1989).

² OLIVEIRA (2000) ressalta em seu livro *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*, resultado de sua tese de doutorado, a diferença entre reestruturação capitalista e reestruturação produtiva. Para a autora, reestruturação capitalista compreende o atual estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista em todas as suas dimensões econômicas, políticas, culturais e, sobretudo, sociais; enquanto por reestruturação produtiva compreende-se, aqui, as alterações ocorridas no processo produtivo, abarcando mudanças tecnológicas, organizacionais e gerenciais.

crescentemente excludente e segmentado, e o deslocamento do caráter econômico-social para atividades fora do setor industrial³. Essa realidade faz mudar as formas tradicionais de calcular o impacto econômico da educação. A autora chega à conclusão sobre as diferentes exigências educacionais postas no contexto da reestruturação produtiva, colocando em questão as clássicas funções do sistema de educação.

Parafraseando Paiva, em vez de enfatizar o papel das chances educacionais como elemento de redução das desigualdades sociais e como fator capaz de propiciar mobilidade horizontal e vertical, a tendência é reconhecer que é cada vez mais difícil quebrar a desigualdade cumulativa ao longo da biografia individual. O reconhecimento de que a educação se tornou um programa para toda a vida, também levou a entender que os problemas clássicos do que se considerava como uma educação permanente (reabilitação, requalificação, ressocialização, compensação de déficits) já não constituem o cerne da questão.

Na mesma linha de preocupação, Pochmann (2004) analisa o impacto da deterioração das condições de funcionamento do mercado de trabalho, que não consegue ser contida pela melhoria educacional; pelo contrário, vem gerando desperdício e desgaste de habilidades educacionais em atividades precárias e de baixa qualidade. Portanto, a TCH mostra-se falaciosa já que a elevação dos níveis de escolaridade em um contexto de estagnação econômica, baixos investimentos em tecnologia e precarização do mercado de trabalho mostra-se insuficiente para potencializar a geração de trabalho.

Os dados trazidos por Pochmann mostram que à medida que se eleva a escolaridade da população de baixa renda, acompanha, em indicadores mais expressivos, o desemprego. Entre 1992 e 2002, as taxas de desemprego se elevaram em um nível mais rápido, justamente para os jovens que possuem maior escolaridade. Para os segmentos com 14 anos de estudo, a desocupação cresceu 76,9%, três vezes a mais que o ritmo de crescimento do desemprego para os segmentos educacionais com até 3 anos de estudo (POCHMANN, 2004, p. 387). Quanto mais os pobres estudam, maior tem sido a possibilidade do desemprego, uma vez que crescem as colocações de mão-de-obra por meio das relações sociais e pessoais num país de enorme excedente de força de trabalho.

³ “Pesquisa da Fiesp mostra que, entre 1980 e 2003, enquanto o crescimento acumulado da indústria foi de 40%, a agropecuária cresceu 44,8%, e o setor de serviços registrou uma expansão de 71,3%” (*Folha de S.Paulo*, 18-12-2005).

No processo de reestruturação capitalista, a organização do trabalho sofreu o impacto dos novos paradigmas, colocando outros desafios no campo de pesquisa trabalho-educação. Muitos pesquisadores foram para o chão da fábrica e para o setor de serviços, na tentativa de explicar os novos métodos organizacionais; muitos também se preocuparam em aprofundar os impactos sociais das atuais inovações tecnológicas na tentativa de compreender os processos de trabalho e as exigências na formação do trabalhador.

A maioria dos estudos ressaltam as exigências na formação de um perfil do trabalhador mais flexível, com conhecimentos e atitudes diferenciados daqueles requeridos pelo taylorismo/fordismo. Exige-se do trabalhador atual mais do que saber-fazer. O saber-ser passa a integrar os saberes no trabalho, revalorizando aspectos da subjetividade. No entanto, também se verifica nas pesquisas que tais exigências não acontecem de forma homogênea; convive-se com práticas no trabalho segundo a organização taylorista/fordista, enquanto outras operam com os sistemas flexíveis.

Antunes (2000) também admite as metamorfoses nos *sentidos do trabalho* ocorridas no final do século XX. São modificações de caráter conjuntural, e não especificamente estrutural. O capital atual, ao retransferir o saber-fazer para o trabalho, toma essa decisão, apropriando-se de sua dimensão intelectual, procurando envolver a subjetividade do trabalhador. O processo ultrapassa essa dimensão: transfere o saber intelectual para a máquina informatizada, que, por sua vez, reproduz parte das atividades apropriadas. Mas a máquina não pode suprimir o trabalho humano; por isso, existe a necessidade de uma maior interação entre a subjetividade que trabalha e a nova máquina inteligente.

Portanto, além das condições peculiares de vida e de trabalho, nos âmbitos local, regional e nacional, há uma mudança qualitativa do trabalho em função do desenvolvimento tecnológico e de sua intelectualização. O capitalismo contemporâneo, ao exigir uma maior complexificação na organização do trabalho, faz com que, em vários setores da economia, haja uma relativa intelectualização do trabalho; em contrapartida, desqualifica outros setores e chega até mesmo à precarização do trabalho haja vista que se tornou comum a presença de empregos temporários, parciais e/ou o próprio desemprego estrutural.

Essa morte anunciada do emprego faz, paradoxalmente, elevar a importância da educação no País, em que pesem os dados estatísticos apresentarem as reais condições de oferta de emprego no Brasil. Certamente, em uma sociedade onde o nível de escolarização era muito baixo, desenvolveu-se a ilusão de que esse fato era responsável pelo desemprego na era da tecnologia avançada. Essa premissa é reforçada constantemente nos relatórios do Banco Mundial sobre a desigualdade no País, nos quais os técnicos desprezam intencionalmente as razões de ordem estrutural e apontam o déficit educacional como o problema a ser enfrentado. Transformam, dessa maneira, o que é parte de um problema muito mais amplo em algo absoluto. Esse desvio ou atalho tomado pelos donos do poder deixa o castigo de Sísifo para os educadores e a ilusão perdida para a sociedade em geral.

No decorrer da década de 1990, a condição do emprego não foi superada, e cada vez mais pessoas escolarizadas também sofrem da falta de emprego. Pode-se afirmar que há, na realidade concreta, uma diminuição da importância da escola como canal de mobilidade social ascendente; em contrapartida, domina o fetiche da escolarização como passaporte para conseguir um emprego. O que se pode inferir desse contexto tomado pelo déficit de emprego é que, com o aumento da competitividade, a certificação tornou-se importante porque é um instrumento de negociação entre o capital e o trabalho. Entretanto, a análise desse fenômeno deve ser colocada nos limites da inserção inicial do trabalhador ao mercado de trabalho, e não de garantia, nem mesmo permanência em um posto de trabalho.

Conforme atesta a pesquisa de Pochmann (2004), na melhor das hipóteses, a elevação do nível de escolaridade assegurou uma renda maior que nos estratos educacionais inferiores, não garantiu o acesso ao emprego e muito menos uma proteção contra a precarização e a deterioração dos níveis de renda em cada estrato.

Nesse quadro de aumento do desemprego e deterioração do emprego formal, novas categorias surgem para explicar e mediar as relações sociais como mecanismo de contenção dos conflitos. Entre elas, podemos citar a noção de empregabilidade presente nos discursos e nas práticas dos atores sociais. De acordo com Leite (1996), empregabilidade é entendida como a capacidade da mão-de-obra de se manter empregada ou encontrar novo emprego quando demitida. A presença dessa noção no

seio da sociedade é tão forte, que já faz parte do jargão econômico como explicação para a entrada ou não do sujeito no mercado de trabalho.

Nesse contexto de reformulações conceituais, a tese da qualificação e requalificação do trabalhador trouxe ao debate os modelos de competência necessários na nova organização do trabalho. A noção de competência passou a dominar o cenário atual enquanto categoria que traduz as habilidades necessárias que o trabalhador deve possuir para ter empregabilidade. Essa noção tem uma perspectiva individualista e afeta a subjetividade do trabalhador em comparação com a qualificação que expressa uma certa externalidade, algo construído “por fora”. A competência, ao contrário, busca acessar o interior do sujeito e expor seus limites para ele mesmo e para os outros. O trabalhador deve mobilizar satisfatoriamente seus recursos cognitivos e socioafetivos; por isso a competência é inseparável da ação.

O trabalho de Ramos (2001) mostra que, no atual estágio do capitalismo, ocorre um deslocamento conceitual dinâmico e contraditório da qualificação à competência, o qual envolve uma interação complexa dos diversos fenômenos sociais. A competência, segundo a autora, desloca a qualificação para um plano secundário, a fim de se consolidar como categoria ordenadora da relação trabalho-educação no capitalismo tardio. Nesse sentido, os títulos e os diplomas historicamente necessários para a inserção profissional inicial do trabalhador não determina mais a permanência no mercado de trabalho. “Tal permanência passaria a ser função das competências adquiridas, validadas e constantemente atualizadas, que garantiriam empregabilidade” (RAMOS, 2001, p. 282).

A autora chega à conclusão de que a educação básica não tem mais o compromisso com a transmissão de conhecimentos científicos socialmente construídos e universalmente aceitos, mas com a geração de oportunidade para que os alunos possam se defrontar com eles e, a partir deles, localizar-se diante de uma realidade objetiva, reconstruindo-os subjetivamente em benefício de seu projeto e com o traço de sua personalidade, a serviço de suas competências. A reflexão feita por Pochmann (2004) de que a expansão da escolaridade deve ser vista não apenas do ponto de vista da produtividade mas especificamente da cidadania, sinaliza as preocupações que perpassam os estudiosos do campo da educação profissional em face das políticas públicas implantadas.

Contudo, no quadro de desemprego estrutural, a posse de um título ou diploma é ainda o meio de negociação formal para a inserção inicial no mercado de trabalho. Ou seja, um dos critérios determinantes para alcançar a condição de empregabilidade é a obtenção de certificados provenientes da educação escolar (ou não, por exemplo, os cursos promovidos pelo Ministério do Trabalho, por meio do Planfor). Entretanto, no marco da competência, é cada vez maior o número de jovens que ocupam empregos inferiores à sua qualificação. Observa-se uma nova forma de conceber a profissão pautada em alguns parâmetros como flexibilidade, mobilidade em diferentes ocupações, trabalho autônomo e subemprego como alternativas próximas para grande parte da força de trabalho.

A institucionalização dessa realidade pode ser observada em todo o mundo capitalista, guardadas as especificidades de cada sistema, suas tradições e a história de luta de classes. O caso da França revela as verossimilhanças das experiências que os trabalhadores vêm tendo no atual estágio do sistema capitalista:

Disso resulta uma desmotivação e um aumento de mobilidade-precariedade, esses jovens sendo tentados a buscar alhures, quando possível, uma melhor adequação de seu emprego à sua qualificação. Disso decorre, sobretudo, que os jovens realmente não-qualificados correm o risco de não ter nenhuma alternativa para o desemprego, visto que os postos que poderiam ocupar estão tomados por outros mais qualificados que eles. De modo mais profundo, essa lógica ameaça as políticas que enfatizam a qualificação como o caminho mais glorioso para evitar o desemprego ou para sair dele. Sem dúvida, ainda é uma visão otimista da ‘crise’ e que levou a pensar que, melhorando e multiplicando as qualificações, seria possível precaver-se contra a ‘não-empregabilidade’. É verdade que, estatisticamente falando, as ‘baixas qualificações’ fornecem os maiores contingentes de desempregados. Mas esta correlação não implica uma relação direta e necessária entre qualificação e emprego (CASTEL, 1998, p. 520).

Portanto, o contexto da empregabilidade resgata a Teoria do Capital Humano⁴; acrescenta-se a ela o que Ramos analisa no quadro da competência: uma convergência entre a Teoria Interacionista da formação do indivíduo e da Teoria Funcionalista da

⁴ FRIGOTTO (1995) destaca o “rejuvenescimento da teoria do capital humano” como uma das alternativas do capital no sentido de mascarar a existência concreta de problemas estruturais engendrados pelo sistema, como a realidade das altas taxas de desemprego no mundo ocidental.

Estrutura Social⁵. Com esse aporte teórico desvelado, observa-se uma realidade muito mais complexa, em que o processo de conservação do sistema capitalista e de adaptação dos trabalhadores a tal contexto é minuciosamente orquestrado, fazendo prevalecer os aspectos relativistas, economicistas, fragmentados e subjetivistas, negligenciando a história e a dimensão contraditória do trabalho.

Nessa perspectiva constituída por uma lógica economicista, Oliveira (1997) em seu estudo sobre as reformas sociais no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), destaca que, na década de 1960, a educação era diretamente relacionada ao planejamento do desenvolvimento econômico na medida em que proveria o País de conhecimentos técnicos e de um grau de evolução para favorecer o crescimento da produção e a melhoria do nível de vida dos habitantes. A orientação da CEPAL para as políticas públicas dos anos 1960 no Brasil seguia no sentido de que “a educação deveria ser pensada em integração com o planejamento econômico, fixando metas e quantificando recursos” (OLIVEIRA, 1997, p. 79).

Na década de 1990, a CEPAL opera algumas atualizações conceituais, incluindo o discurso da pobreza e da equidade social para a garantia do desenvolvimento, e o planejamento aparece como um anacronismo. A educação, por sua vez, deveria “assegurar o acesso universal aos códigos da modernidade e cooperação regional e internacional. [...] Além disso, o documento propõe a superação do relativo isolamento do setor educacional, que agora deve ser pensado de forma integrada com os processos socioeconômicos” (OLIVEIRA, 1997, p. 98-99). A constatação de Ball (2004) de que não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-Nação ilustra a atual preocupação da CEPAL, pois “a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional” (Ball, 2004, p. 1108).

Em síntese, sob o ponto de vista da educação, paulatinamente o quadro foi se complexificando após a fratura da função integradora que o emprego exerceu

⁵ “A primeira demonstra que, sob uma determinada concepção de homem – a naturalista – a competência torna-se característica psicológico-subjetiva de adaptação do trabalhador à vida contemporânea. A segunda situa a competência como fator de consenso necessário à manutenção do equilíbrio da estrutura social, à medida que o funcionamento desta última ocorre muito mais por seqüência de eventos do que por seqüência de fatos previsíveis” (RAMOS, 2001, p. 291-292).

historicamente. A exigência de elevada qualificação da força de trabalho corresponde sobremaneira aos imperativos da seleção das poucas vagas de emprego do que aos imperativos técnicos, fazendo com que os jovens com pouca qualificação fiquem desempregados, visto que os postos que poderiam ocupar estão ocupados por outros mais qualificados. Conforme assertiva de Castel citada acima: “De modo mais profundo, essa lógica ameaça invalidar as políticas que enfatizam a qualificação como o caminho mais glorioso para evitar o desemprego ou para sair dele”. Em que pese essa constatação, ainda domina a idéia da educação como indutora da empregabilidade – meta prevista no PPA a partir da execução da política pública de qualificação da força de trabalho. Será essa proposta apenas uma retórica do governo elaborada como estratégia de legitimação da política macroeconômica adotada?

Esse problema de investigação aqui sumariamente exposto e amplamente estudado por muitos pesquisadores é o ponto de partida desta tese que busca descrever e compreender o processo dinâmico instalado no País de planejamento das políticas públicas para a inserção da sociedade brasileira no contexto da globalização. Isto posto, no objeto de pesquisa desta tese – o planejamento plurianual do Governo FHC - tem como princípio a necessária conjunção do projeto econômico com o da educação, ou seja, as políticas para o desenvolvimento econômico devem ser projetadas em sintonia fina com as políticas sociais. Esse é um pressuposto que esteve presente no final da década de 1990 entre economistas e tecnocratas governamentais. Resta analisar como se desenvolveu o planejamento dessas políticas e se atendeu aos requisitos auferidos com a reforma “incompleta” do Estado⁶ e com a necessidade de desenvolvimento do País. Mas antes de formular as respostas aos questionamentos centrais, é preciso compreender, mesmo que sumariamente, o processo de desenvolvimento brasileiro a fim de situar a historicidade do fenômeno investigado.

⁶ Ou “contra-reforma” na análise de Behring (2003).

3.1 A tematização do problema do desenvolvimento no mundo contemporâneo

Tornou-se um consenso entre economistas, governistas e analistas sociais o estabelecimento de uma relação direta do crescimento⁷ de um país pelo acompanhamento do índice do PIB. A rigor, essa análise tem seus limites assim como são frágeis as comparações de níveis de renda *per capita* dentro de um processo histórico. Mesmo assim, é interessante observar a análise realizada por Abreu (2003), em documento produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o qual trata das *Estatísticas do século XX*. O economista observa que o Brasil atual está, grosso modo, na mesma posição relativa do início do século XX.

Em 1900, a renda *per capita* brasileira era de ordem de 24% da renda média ponderada das 17 economias mais avançadas (Europa Ocidental, 'economias de colonização recente' e Japão), enquanto no fim do século estava em torno de 26%. Em 1973, havia alcançado 32% do nível médio da renda nestes países. Em grande medida, esta reversão do processo de convergência resultou da estagnação do crescimento do PIB *per capita* no Brasil a partir do início da década de 1980, pois o desempenho brasileiro, muito bom até 1980, passou a ser absolutamente medíocre. Nos quatro primeiros períodos de 20 anos do Século XX, a taxa de crescimento do PIB *per capita* aumentou monotonicamente: 1,3% ao ano em 1900-1920, 2,9% em 1920-1940, 3,8% em 1940-1960 e 4,6% em 1960-1980. Mas no último período, 1980-2000, a taxa de crescimento média anual caiu para 0,3% ao ano (ABREU, 2003, p. 333).

De fato, ao mesmo tempo que o século XX foi o período em que o Brasil cresceu economicamente e se constituiu uma das dez maiores economias do mundo, o País continua sendo uma constelação de regiões de distintos níveis de desenvolvimento, com grave heterogeneidade social e uma numerosa massa populacional que não participa dos benefícios do desenvolvimento. Num arco de tempo que se estende da década de 1930 à de 1980, o Brasil viveu um longo processo de urbanização, de industrialização, de surtos políticos autoritários e democráticos. Em síntese, ao longo do século XX, a sociedade brasileira modernizou-se.

⁷ Para Furtado (2000), o conceito de desenvolvimento compreende a idéia de crescimento, superando-a. Ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade não é uma questão tecnológica. Na verdade, traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social.

A aceleração do tempo e o encurtamento dos espaços, próprios da globalização, têm apresentado um retrato mais condensado do País no sentido da constatação dos graves problemas acumulados pela sociedade brasileira e sua condição no contexto geopolítico global. A situação é tão dramática que estudiosos constataam a limitação do País na condução autônoma de sua economia e política, ou seja, o Brasil é vulnerável no curto prazo. Em última análise, a década de 1990 significa para a sociedade brasileira a incerteza da utopia do desenvolvimento.

Chang (2004) argumenta que os países desenvolvidos estão chutando a escada pela qual subiram ao topo quando impedem nações em desenvolvimento de adotar as políticas e as instituições que eles próprios adotaram. De acordo com o economista, as nações em desenvolvimento estão sendo pressionadas a adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” para a promoção do desenvolvimento econômico, cuja agenda foi definida no Consenso de Washington, onde se optou pela adoção de políticas macroeconômicas restritivas, liberalização do comércio internacional e dos investimentos, privatização e desregulamentação. As boas instituições são aquelas adotadas hoje, sobretudo, nos países anglo-saxônicos: “a democracia, a burocracia ‘boa’, o judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente)” (CHANG, 2004, p. 12).

Pode-se afirmar que há um consenso nessa análise entre muitos economistas e outros cientistas sociais que estudam a realidade global do capitalismo contemporâneo. Os fatos configurados durante a década de 1990, no Brasil, confirmam ou levam a crer que a condição do País no cenário mundial continua em um processo de desenvolvimento dependente⁸. Mais que isso, há uma inversão no percurso histórico no sentido de substituição de algumas políticas por outras mais adequadas ao contexto da globalização, como se observa no “abandono” da idéia de desenvolvimento em substituição à conquista da estabilidade democrática e econômica.

⁸ “A discussão da dependência tem uma relação de afiliação com a teoria do imperialismo” (FIORI, 1998, p. 181).

Somente após vinte e cinco anos, como observa Fiori (2001), o tema do desenvolvimento volta a ocupar lugar de destaque na agenda político-econômica mundial. O marco da retomada foi, segundo Fiori, o pronunciamento do presidente Bill Clinton quando apelou aos governantes mundiais que transformassem o desenvolvimento econômico na sua prioridade máxima como única maneira de enfrentar a gravidade da crise financeira.

Esse fato histórico representa uma reviravolta dos encaminhamentos dados até então, posto que, desde o início da década de 1980, os Estados Unidos abandonaram a doutrina de desenvolvimento para todos em favor da doutrina segundo a qual, como mecanismo de honrar os compromissos financeiros e manter o crédito, os países endividados deviam concentrar seus esforços em economizar o máximo possível. Tal estratégia política, alicerçada em quase todo o mundo capitalista, tinha a finalidade de fortalecer a regulação do sistema via controle da dívida externa. “A solvência, em vez do desenvolvimento, tornou-se a palavra-chave” (ARRIGHI, 1995, p. 101) no contexto da globalização.

A despeito dessa orientação, os esforços pelo desenvolvimento do País ainda foram buscados no processo de transição democrática. É o que revelam os movimentos dos trabalhadores pela garantia de direitos universais e pela democracia decorridos na década de 1980. A inflexão começa a se pronunciar no começo da década de 1990, considerada o grande momento de afirmação do capitalismo globalizado, quando o mercado mostra sua face triunfante. A resistência, no geral, rumou em direção ao desenvolvimentismo devido à constatação de não ter passado de uma ilusão. A crítica dominante não se centrou nos problemas que o capitalismo traz para as sociedades, mas para os oponentes do sistema, que não deram respostas concretas aos problemas vividos pela sociedade.

No Brasil da década de 1990, o debate político sobre o modelo de desenvolvimento foi alterado por preocupações mais práticas referentes aos problemas da estabilidade econômica e de governabilidade⁹. Dessa forma, a idéia de desenvolvimento do País foi

⁹ Conforme comentado no capítulo II, governabilidade passou a ser sinônimo de democracia, e é considerada a fase de maturidade política do País. Esse foi um movimento de deslocamento estratégico, com objetivos de estabelecimento de um consenso sobre os rumos traçados na articulação entre Estado e economia. A herança inflacionária e a instabilidade política serviram de mecanismos de legitimação do

simplificada e veiculada ao bem-estar da população em não conviver mais com um processo inflacionário, que trazia insegurança às famílias. No final da década, o Governo reconhece, embora timidamente, que as políticas monetaristas agravaram a pobreza no País.

O conceito de desenvolvimento econômico começou a ser utilizado a partir do final da Segunda Guerra Mundial, em um contexto otimista de crescimento econômico, com utilização extensiva dos recursos naturais. A política empreendida surgiu da constatação do atraso econômico em que vivia a maioria da população mundial: altas taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo, baixa taxa de escolaridade e baixo poder de consumo eram contrários às formas de vida possíveis, criadas pela civilização industrial. Como medida de superação dos conflitos sociais, o sistema capitalista se organizou por meio de políticas keynesianas, fazendo emergir um período histórico conhecido como a Era de Ouro (1945-1973), visto que os países desenvolvidos viveram um espetacular crescimento econômico e uma profunda revolução social. HOBBSAWM (1995) acentua que a Era de Ouro democratizou o mercado.

Segundo Hobsbawm, não é o argumento tecnológico que explica o rico processo de desenvolvimento do capital no período de 1945-1973. Mesmo assim o historiador destaca três fatos, no terreno tecnológico, que o impressionaram. O primeiro é representado pelas descobertas científicas, que modificaram a vida cotidiana no mundo rico e até mesmo no mundo pobre, por exemplo, o rádio, a “revolução verde”, que transformou o cultivo do arroz e do trigo, e as sandálias de plástico, que substituíram os pés descalços. O segundo fato refere-se ao estímulo cada vez maior à pesquisa, isto é, à formação de cientistas e engenheiros. E o terceiro diz respeito às tecnologias que necessitam de capital intensivo e exigem pouca mão-de-obra. “A grande característica da Era de Ouro era precisar cada vez mais de maciços investimentos e cada vez menos de gente, a não ser como consumidores” (HOBBSAWM, 1995, p. 262). Contudo, na década de 1960, essa realidade ainda não podia ser observada devido ao ímpeto do crescimento econômico.

novo discurso, cujo conteúdo se pautou fundamentalmente na necessidade de reformas que garantissem as condições de governabilidade e de equilíbrio fiscal.

Depois de 1966, dá-se início a uma queda de produtividade e de lucratividade, que gera um problema fiscal nos EUA e faz surgir a inflação. Há um desequilíbrio no papel do dólar na regulamentação do sistema financeiro mundial. Instala-se um período de recessão, com quebras de bancos e empresas norte-americanas, e, num efeito dominó, os países devedores entraram também em recessão. É instaurada uma crise¹⁰ no capitalismo, cuja resposta para a sua solução foi a redução dos desperdícios – de material, energia e força de trabalho. Nesse intervalo, a noção de desenvolvimento econômico passou a sofrer uma revisão, mais ou menos crítica, mais ou menos cautelosa, conforme o ambiente intelectual e profissional.

Os sintomas da crise econômica na década de 1970, que envereda pelo esgotamento do Estado como ente gestor, se apresentam pelas baixas taxas de crescimento econômico e pelas altas taxas de inflação: fase denominada de estagflação. A solução para a crise foi inspirada pelo pensamento nascente no final da década de 1940 que criticava os rumos tomados pelo chamado Estado-Providência, analisados por teóricos como F.Hayek e M.Friedman. Esses analistas entendiam que o Estado estava assumindo encargos sociais exagerados, com forte regulação das atividades mercantis que conduziriam à destruição da liberdade e à competição entre os cidadãos sem as quais, segundo eles, não haveria prosperidade. Dessa forma, aconselharam que o Estado deveria reduzir suas funções política e econômica, e não interferir nas ações do mercado.

O problema dessa abordagem é o predomínio que se dá ao mercado como instância mediadora dos conflitos econômicos e sociais que perpassam a sociedade contemporânea. É uma ilusão pensar que o mercado vai substituir o Estado, posto que a racionalidade política se interpõe entre a própria concorrência das empresas. Como Jameson (2002, p. 271) afirmou enfaticamente, o mercado é o “terreno de luta ideológica mais crucial de nossa época”. Raramente, ele tem alguma coisa a ver com escolhas e liberdade, uma vez que as coisas já estão predeterminadas. “Portanto, a homologia com a liberdade é, na melhor das hipóteses, uma homologia com a democracia parlamentar de tipo representativo” (JAMESON, 2002, p. 273).

¹⁰ Oliveira (2000) discorda da análise que afirma a existência de uma crise do capitalismo. “Pensando o conceito de crise como dificuldade de administração, perda de domínio e controle da situação, ou mesmo corrosão da ordem estabelecida, fica difícil admitir que na atualidade o capitalismo vive uma crise no seu sentido estrutural [...]” Dessa forma, a autora aplica um maior rigor conceitual à análise da conjuntura, afirmando poder admitir a existência de uma crise no capitalismo, e não uma crise do capitalismo.

De fato, houve declínio dos orçamentos dos Estados nacionais, que não conseguiram mais sustentar o processo de acumulação no “capitalismo organizado” levando a uma estagnação da economia keynesiana. A autonomia do mercado passou a ser a solução para todos os problemas pelos quais passavam os países mais desenvolvidos, derivando a receita para o restante dos países que compõem a divisão internacional do trabalho. Esse processo foi beneficiado pela revolução tecnológica e pelo fim do socialismo real, que abriram as portas para o domínio do mercado sem barreiras. Dessa forma, é que foi se pronunciando “inexoravelmente” a fase da globalização do capital.

A assertiva de Fiori (1997), transcrita a seguir, sintetiza a complexidade do fenômeno da globalização para além da idéia estritamente econômica, fazendo crer que o enfrentamento do processo é político, porque são essenciais a análise das alternativas existentes e a definição de posições.

A globalização, apesar de ser um neologismo muito pouco preciso, aponta para um processo de transformações cujas origens e conseqüências são muito mais complexas, por envolver inúmeras dimensões não-econômicas num intrincado processo de decisões privadas e públicas tomadas na forma de sucessivos e inacabados desajustes e desafios. Nesse sentido, a globalização é sem dúvida uma realidade política, cultural e econômica que vai nascendo às costas dos produtores e dos governos, mas é também o resultado de decisões políticas e econômicas tomadas de forma cada vez mais concentrada por alguns oligopólios e bancos globais e alguns poucos governos nacionais. Em síntese, não se trata de um processo que derive apenas do progresso técnico ou da evolução competitiva dos mercados, como é visível em alguns de seus momentos e inflexões mais importantes (FIORI, 1997, p. 26).

A globalização, então, não foi uma obra exclusiva dos mercados ou do progresso tecnológico, em que pesem sua força e sua influência na materialização do processo. Nesse sentido, é importante destacar a pesquisa de Moraes (2004), a qual traz informações sobre o alto grau de desenvolvimento das empresas transnacionais que incidiram em mudanças na relação comercial existente no marco do compromisso keynesiano. O autor mostra que, no final da década de 1960, as multinacionais norte-americanas produziam mais que qualquer economia nacional, excetuando a dos Estados Unidos e a da União Soviética. “Muitas das maiores empresas dos Estados Unidos tinham mais da metade do seu capital no exterior, e mais da metade dos seus rendimentos totais provinha do exterior” (MORAES, 2004, p. 317). A globalização foi

impulsionada pela integração de conglomerados globais; por um sistema de gestão de riqueza efetivamente global.

A contribuição de Tavares (1997) é fundamental, pois amplia as análises para compreender o mundo contemporâneo. A autora apresenta a trajetória político-econômica mundial a partir de uma nova configuração de poder e riqueza, e uma nova forma de funcionamento do sistema capitalista mundial, assentados em um sistema monetário internacional flexível (dólar flexível), permitindo aos EUA um tipo de senhoriação financeira, posto que o dólar obedece a nenhum outro padrão de referência que não seja o próprio poder econômico e político norte-americano.

A autora objetiva explicar, no artigo em pauta, que a concentração de poder político e financeiro existente no mundo contemporâneo foi o resultado espontâneo não do aumento da competição e da eficiência dos “mercados globalizados”, mas de uma política deliberada de retomada da hegemonia mundial, a partir da década de 1970, quando a potência norte-americana parecia entrar em decadência.

As crises que instabilizaram a economia mundial na década de 70 foram seguidas de dois movimentos de reafirmação da hegemonia americana no plano geoeconômico (diplomacia do dólar) e no plano geopolítico (diplomacia das armas) que modificaram, profundamente, o funcionamento e a hierarquia das relações internacionais a partir do começo da década de 80 (TAVARES, 1997, p. 55).

Essas políticas conservadoras mudaram a face econômica e política do capitalismo contemporâneo. Em primeiro lugar, consolidou-se um novo sistema monetário internacional, baseado no dólar e sem qualquer padrão de referência; posteriormente, foram definidas as regras e as instituições de um novo regime de acumulação e de uma nova hierarquia político-militar mundial.

Pode-se depreender do trabalho de Tavares que o novo regime de acumulação tem se caracterizado por estes fatores: (1) um acirramento da concorrência capitalista, responsável por deslocamentos e destruições rápidas das atividades produtivas; (2) uma acelerada concentração de capital, na forma de associações estratégicas e fusões gigantescas, sobretudo, no campo das finanças; e, finalmente, (3) por um movimento de centralização, que tem levado à localização convergente de capitais patrimoniais e

financeiros nos grandes centros decisórios mundiais, de maneira tal que todas as decisões relevantes que se referem à produção globalizada vêm sendo tomadas por um conjunto restrito de empresas e bancos dos países centrais, cuja estratégia é efetivamente global.

Na mesma linha de argumentação, Mello (1997) traça seu raciocínio sobre a contra-revolução liberal-conservadora em curso no mundo atual, no contexto da reestruturação capitalista, que se caracteriza por uma “regressão produtiva, mais exclusão social e a volta redobrada da dependência externa” (MELLO, 1997, p. 16).

Para o autor, o centro capitalista exerce três tipos de controle: o primeiro é o controle sobre o processo de inovação tecnológica, o que pressupõe o poder financeiro; o segundo, concerne à moeda e à finança internacionalizada, o que pressupõe o poder industrial; o terceiro, o poder político-militar, isto é, o controle das armas. E, por sua vez, são três as características da periferia: a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo; a fragilidade monetária e financeira externa; a subordinação político-militar. Explicitando essa abordagem sob a perspectiva dialética, importa destacar que tal realidade convive com conflitos internos, diante dos quais o aparelho de Estado e sociedade civil organizada disputam o poder e, para uma hipótese de saída do cerco imperialista, as forças internas entendem que precisam de aliados nos países desenvolvidos. Mesmo que sejam novos os desafios postos no processo de globalização, “se continua a fazer política também no interior dos Estados nacionais” (MORAES, 2004, p. 325).

A América Latina, ao optar por uma inserção subordinada no processo de globalização, segundo análise de Fiori (1997), adota, nos anos 1990, um novo padrão de desenvolvimento caracterizado por ciclos curtos de baixas taxas de crescimento, seguidos de períodos de recessão corretiva. No médio prazo, de acordo com o economista, tal trajetória tem provocado reversão na industrialização, aumento da desigualdade social e crescente dependência dos fluxos de capital externo.

Por isso, Chang (2004) contradiz a visão ortodoxa dominante do mercado livre, defendendo a tese de que o desenvolvimento dos países se deu porque eles recorreram às políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionista, a fim de promover as

indústrias nascentes. As formas e as ênfases dessas políticas podem ter variado de país para país, mas é inegável que todos as aplicaram ativamente. Em termos relativos (isto é, levando em consideração a defasagem de produtividade com os países mais avançados), a verdade é que muitos deles protegeram suas indústrias com muito mais vigor do que os atuais países em desenvolvimento.

Em síntese, o argumento de Chang (2004) centra-se na crítica à atual política ortodoxa que dirige as ações dos países desenvolvidos que fazem o possível para “chutar a escada” pela qual subiram ao topo para longe do alcance dos países em desenvolvimento. Nas palavras do autor:

O fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações, ficando as exceções limitadas aos pequenos países da fronteira tecnológica do mundo ou muito próximas dela, como a Holanda e a Suíça. Impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico (CHANG, 2004, p. 26).

Vale destacar que a análise do autor é desenvolvida dentro do marco do capitalismo e, conseqüentemente, procura dar respostas aos problemas encontrados no sistema via acomodação das forças e da crença na idéia de desenvolvimento. No caso das instituições, o autor enxerga maior complexidade. Para ele, muitas instituições consideradas imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a conseqüência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas. Algumas instituições podem ser até benéficas para as nações em desenvolvimento, mas isso vai depender do estágio histórico em que os países se encontram. Mesmo assim, o autor ressalta a importância das instituições na geração do crescimento econômico e da estabilidade. Na Idade do Ouro do Capitalismo, por exemplo, os países atualmente desenvolvidos (PADs) cresceram 3%-4% ao ano, em termos *per capita*, em contraste com a taxa de 1%-2% que prevalecera anteriormente e também em contraste com a taxa de 2%-2,5% que passou a ser típica desde o seu fim.

Para fundamentar melhor o seu raciocínio de que os países atualmente desenvolvidos estão chutando a escada pela qual subiram ao topo para longe do alcance dos países em desenvolvimento, o autor dialoga com um suposto argumento de que as “políticas boas”

de ontem não sejam mais tão “boas” assim hoje em dia. Um único – e fundamental – fato pode ser apontado como ponto para verificação dessa tese: o ínfimo crescimento econômico verificado nos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas quando implementaram as “políticas boas”. “O fato patente é que as ‘reformas políticas’ neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico” (CHANG, 2004, p. 212).

Para o autor, o valor potencial de uma política ou de uma instituição deve ser determinado mais pelo que ela fará para promover o desenvolvimento interno do que pelo que acham os investidores internacionais. Daí, ele defende algumas mudanças nas condicionalidades vinculadas à ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial ou dos governos dos países desenvolvidos. Tais condicionalidades devem se apoiar no reconhecimento de que muitas políticas consideradas “ruins” não o são na verdade e de que não pode existir uma política da “melhor prática”, à qual todos devem aderir. Além disso, é preciso reescrever as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outros acordos multilaterais de comércio de modo a permitir um uso mais ativo dos instrumentos de promoção da indústria nascente (por exemplo, as tarifas e os subsídios). E, para completar o conjunto de ações, deve-se estimular o aprimoramento institucional.

A democracia é citada pelo autor como uma forma de governo aceitável por uma grande ala do pensamento conservador, sendo entendida como um pré-requisito para o desenvolvimento econômico. Uma visão contrária a essa dominava no mundo ocidental, no início do século XX, quando os liberais tinham a convicção que a democracia era um perigo para o capitalismo (POLANYI, 2000). Uma análise histórica mais detida mostra que o sufrágio universal foi gradualmente adotado nos países desenvolvidos – “a democracia tardou muito a se desenvolver” (CHANG, 2004, p. 195), enquanto nos países em desenvolvimento ele é mais amplamente aceito. Portanto, não se pode afirmar que existe uma relação direta entre democracia e desenvolvimento econômico¹¹.

Sob a perspectiva dialética¹², Arrighi (1998) procura compreender as estruturas construídas no sistema capitalista, as quais organizam (e estabelecem uma hierarquia)

¹¹ Este assunto foi desenvolvido no capítulo I desta tese.

¹² Quer dizer que o trabalho de ARRIGHI (1995) é mais completo, porque situa as relações complexas e antagônicas inerentes ao sistema capitalista do que a análise feita por CHANG (2004), anteriormente analisado.

entre os países que compõem esse sistema. O autor parte de diversos estudos que tratam da estrutura núcleo orgânico e periferia, cuja maioria entende como um conjunto de redes de “troca desigual”, por meio do qual alguns Estados (reconhecidos como industrializados compõem o núcleo orgânico da economia capitalista mundial) se apropriam de uma parcela desproporcional dos benefícios da divisão internacional do trabalho, ao passo que a maioria dos outros Estados (que constituem a periferia) colhe apenas os benefícios necessários para conservá-los na relação de troca desigual. Na posição intermediária dessa estrutura, se encontram os países semiperiféricos¹³ (frequentemente referidos como semi-industrializados).

A crítica de Arrighi (1998) sobre tal conceituação é pontual. Primeiro, o autor ressalta que essa formulação é baseada na similaridade entre industrialização e desenvolvimento (portanto, núcleo orgânico é equivalente a núcleo industrial). Essa é a suposição que atravessa toda a teoria da dependência e a da modernização, de acordo com a qual desenvolver-se é industrializar-se, em que pese se diferenciarem quanto às razões de alguns países se industrializarem e outros não. Para o autor, é preciso “abandonar o postulado de que industrialização é o equivalente de desenvolvimento” (ARRIGHI, 1998, p. 209)¹⁴.

A segunda suposição questionável na conceituação em tela é que as relações núcleo orgânico-periferia consistem em relações de “troca desigual”. O conceito de “troca desigual” refere-se ao comércio entre Estados caracterizados por diferentes níveis salariais e que aprofunda a estrutura núcleo orgânico-periferia com possíveis efeitos contraditórios.

Tem como premissa uma falta de mobilidade dos recursos de mão-de-obra e uma alta mobilidade dos recursos de capital entre os parceiros comerciais e resulta na apropriação dos benefícios do comércio pelo parceiro com o nível mais alto de salários, independente de sua posição nas redes de comércio (ARRIGHI, 1998, p. 209).

¹³ O conceito de semiperiferia (Wallerstein) é preso à ambigüidade de seus usos. Arrighi (1998), para evitar essas ambigüidades, usa o termo semiperiferia exclusivamente para se referir a uma posição em relação à divisão mundial do trabalho e nunca para se referir a uma posição no sistema inter-Estados.

¹⁴ Segundo Arrighi, a economia mundial mostra padrões de estratificação e desenvolvimento, que não podem ser explicados em termos de “modernização” ou “dependência”. “Pois a ideologia desenvolvimentista é simplesmente a versão global da Filosofia do Girino, de Tawney. (É uma concepção de sociedade que pode ser descrita como a Filosofia de Girino, segundo a qual alguns girinos inteligentes irão se metamorfosear em sapo e ganhar a terra, enquanto outros girinos não terão a mesma chance).”

Mas Arrighi ressalta que a troca desigual não foi o único mecanismo envolvido na polarização núcleo orgânico-periferia, apesar de ter um papel decisivo na criação e na reprodução da economia capitalista mundial. “Historicamente, o capital tem sido muito mais móvel que o trabalho” (ARRIGHI, 1998, p. 210), e os diferenciais de salário têm sido maiores e têm crescido mais rápido que os diferenciais de produtividade e de taxas de lucro. Assim, a troca desigual é apenas um dos diversos mecanismos da polarização núcleo orgânico-periferia. Igualmente importantes são outros dois mecanismos designados como transferências unilaterais de força de trabalho, de um lado; e de força de capital, de outro. Diferentemente da troca desigual, essas transferências desiguais não pressupõem a existência de uma relação de comércio.

O autor explica: quando um país vende mercadorias que incorporam força de trabalho bem-paga em troca de mercadorias que incorporam força de trabalho malpaga, ele pode continuar a fazê-lo e colher os benefícios da troca apenas na medida em que a relação é de complementaridade, e não de competição. Se, por alguma razão, a relação de complementaridade se enfraquece, e a de competição é fortalecida, a troca desigual nesse sentido torna-se uma arma do país “explorado” na obtenção de riqueza, poder e bem-estar em relação, e possivelmente às custas, do país “explorador”. Japão, Coreia do Sul e Taiwan são exemplos dessa mobilidade ascendente na economia capitalista mundial, o que faz afirmar que a troca desigual e as transferências unilaterais dos recursos do capital e do trabalho não são traços essenciais das relações núcleo orgânico-periferia; são apenas contingenciais, assim como a industrialização.

Em síntese, Arrighi (1998) argumenta que não se deve identificar diretamente (e imediatamente) a estrutura núcleo orgânico-periferia da economia capitalista mundial com base nas redes de troca nem com base em graus comparativos de industrialização. Para ele, as relações núcleo orgânico-periferia são determinadas não por combinações específicas de atividades, mas pelo resultado sistêmico do vendaval perene de destruição criativa e não tão criativa engendrada pela disputa pelos benefícios da divisão mundial do trabalho. A alegação teórica central da análise dos sistemas mundiais a respeito desse resultado sistêmico é que a capacidade de um Estado de se apropriar dos benefícios da divisão mundial do trabalho é determinada, principalmente, por sua posição, não numa rede de trocas, mas numa hierarquia de riquezas. Quanto mais alto

na hierarquia de riqueza¹⁵ está um Estado, mais bem-posicionados estão seus dirigentes e cidadãos na disputa por benefícios.

Por seu turno, a riqueza dos Estados não pode ser generalizada porque se baseia em processos relacionais de exploração e de exclusão que pressupõem a reprodução contínua da pobreza da maioria da população mundial. Arrighi afirma que esses dois processos são distintos, mas complementares. O processo de exploração se refere ao fato de a pobreza absoluta ou relativa dos Estados periféricos ou semiperiféricos induzir continuamente seus dirigentes e cidadãos a participar da divisão internacional do trabalho por recompensas marginais que deixam o grosso dos benefícios para os dirigentes e os cidadãos dos Estados do núcleo orgânico. O processo de exclusão refere-se ao fato de que a riqueza oligárquica¹⁶ dos Estados do núcleo orgânico fornece aos seus dirigentes e cidadãos os meios necessários para excluir os dirigentes e os cidadãos dos Estados periféricos ou semiperiféricos do uso e gozo de recursos que são escassos ou estão sujeitos à acumulação anormal.

Os processos de exploração fornecem aos Estados do núcleo orgânico e a seus agentes os meios para iniciar e sustentar processos de exclusão. Os processos de exclusão geram a pobreza necessária para induzir os dirigentes e cidadãos dos Estados periféricos e semiperiféricos a buscar continuamente a re-entrada na divisão mundial do trabalho em condições favoráveis aos Estados do núcleo orgânico (ARRIGHI, 1998, p. 218).

É um movimento contínuo confirmado em pesquisa por Arrighi¹⁷ a qual constata que a maioria dos Estados tem sido incapaz de transpor os golfos que separam a pobreza dos Estados periféricos da riqueza modesta dos Estados semiperiféricos, e a riqueza modesta dos Estados semiperiféricos da riqueza oligárquica dos Estados do núcleo orgânico. Por

¹⁵ Para Arrighi, riqueza é renda de longo prazo (1998, p. 221).

¹⁶ Arrighi (1998), sob análise de Harrod (1958), define qualitativamente a riqueza, como riqueza “democrática” e “oligárquica”. A riqueza oligárquica é aquela que nunca está disponível para todos, não importa quão intensos e eficientes são os esforços. Isso porque não podemos todos ter domínio sobre serviços e produtos que incorporam o tempo e o esforço de mais de uma pessoa de eficiência média. Além disso, alguns recursos são escassos num sentido absoluto ou relativo, ou estão sujeitos a acumulação anormal ou aglomeração através do uso extensivo. A riqueza democrática, ao contrário, está disponível para todos segundo a intensidade dos esforços. Na verdade, o traço mais essencial da economia capitalista é a recompensa desigual por esforços humanos iguais e oportunidades desiguais de uso de recursos escassos.

¹⁷ Pesquisa realizada junto com Drangel em 1986, a qual examinou a distribuição da população mundial pelo log do PNB no período de 1938-1983.

sua vez, a expansão da industrialização aparece não como desenvolvimento da semiperiferia, mas como periferização de atividades industriais.

Esse fato não significa que nada mudou com a industrialização da semiperiferia. Na verdade, houve uma revolução social com o aumento da proletarização no mundo. A semiperiferia é o centro de tensões e contradições; é constituída por um proletariado industrial com poder social comparável àquele anteriormente desfrutado pelo proletariado do núcleo orgânico, mas em um contexto nacional de privação relativa não experimentada pelos países do núcleo orgânico. Em decorrência disso, segundo Arrighi (1998) a democracia parlamentar nunca se sentiu em casa na semiperiferia, e a maioria desses países passou por regimes autoritários.

O conceito de semiperiferia foi introduzido por Immanuel Wallerstein, que sustentou sua existência como essencial para a estabilidade da economia capitalista mundial como um mecanismo político de “apaziguamento” das tensões sociais inerentes a um sistema por demais polarizado. “Além dessa função política, a semiperiferia desempenha a função econômica de aliviar o capital de congestionamento no núcleo orgânico” (WALLERSTERN, 1995, p. 242).

As investigações de Arrighi (1998) sobre o desenvolvimento econômico capitalista mundial em períodos históricos do século XX, levaram o pesquisador a várias conclusões, entre as quais se destaca que as atividades industriais em ascensão na semiperiferia e periferia, perdem seu *status* nos países do núcleo orgânico. Isso faz Arrighi sugerir, juntamente com Wallerstein, que a dicotomia núcleo orgânico-periferia seja desmaranhada da dicotomia entre atividades primárias e industriais. Um fato que exemplifica esse raciocínio refere-se ao período 1980-83, “quando a semiperiferia aumentou, ainda mais, sua ‘vantagem’ industrial perante o núcleo orgânico e simultaneamente experimentou uma queda pronunciada em seu comando econômico em relação tanto ao núcleo orgânico quanto à periferia” (ARRIGHI, 1998, p. 186).

O trabalho de Arrighi (1995) ajuda a compreender os desdobramentos advindos da transnacionalização da economia, que modifica o quadro ao dissolver as correlações antes existentes entre a dicotomia manufatura/agricultura, alta produtividade/baixa produtividade. Parafraseando o autor, nas organizações corporativas transnacionais, as

atividades desenvolvidas em diferentes localidades são parte de processos integrados e combinados, que tornam irrelevantes as distinções anteriormente centrais. A distinção relevante se dá entre atividades que envolvem, por um lado, tomadas de decisões estratégicas, controle e administração, pesquisa e desenvolvimento, e, por outro, atividades de pura execução. A zona do núcleo orgânico tende a se tornar o *locus* das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a se tornar o *locus* das atividades “de músculo e nervos”, enquanto a zona semiperiférica tende a se caracterizar por uma combinação mais ou menos igual de atividades “cerebrais” e de “músculo e nervos”.

O Brasil, segundo Arrighi, faz parte da semiperiferia, cuja característica é a existência de um sistema desigual de troca. O Estado semiperiférico fica no meio, em termos de produtos que exporta e em termos dos níveis salariais e margens de lucro que conhece, e busca uma ampla diversidade de políticas em relação aos mercados interno e mundial. Vale esclarecer que os Estados semiperiféricos têm o poder de resistir à periferização, embora não tenham poder suficiente para superá-la completamente e passar a fazer parte do núcleo orgânico. Existe, portanto, uma desigualdade estrutural de avanço econômico entre os países. Assim, a essência da tese defendida pelo autor, inspirado em Wallerstein, é que “desenvolvimento nesse sentido é uma ilusão” (ARRIGHI, 1998, p. 217).

A título de ilustração, o trabalho de Lessa (1982) mostra o caráter do desenvolvimento empreendido na segunda metade do século XX no Brasil. Na década de 1950, estão presentes algumas das pré-condições para um processo de desenvolvimento auto-sustentado e independente no Brasil, representadas pela conjugação de dois elementos. O primeiro elemento a ser destacado é o fato de que 80% dos equipamentos requeridos para a expansão dos setores básicos poderiam ser produzidos internamente com o parque industrial existente no País. Quanto ao segundo, em paralelo à industrialização, o período presencia a supremacia e a conformação da conquista dos centros de decisão política pelo setor urbano.

Contudo, isso não significou a configuração de uma economia desenvolvida no País. Lessa afirma que, ao contrário, esse processo de desenvolvimento acentuou as desigualdades regionais e sociais. O autor apresenta o seguinte dado que exemplifica o

quadro de desigualdade social: a criação de empregos no decênio 1950-60 à taxa inferior à da expansão demográfica. No decênio, o emprego na indústria cresceu 29%, enquanto o crescimento da população foi de 37,2% (Lessa, 1982). Esse dado entra em contradição com a tese de que a política desenvolvimentista implicou a abertura de novas frentes de trabalho, alargando o mercado de trabalho no País¹⁸. Na verdade, essa é uma questão que ainda merece mais aprofundamentos, tendo em vista a diversidade de análises presente na historiografia brasileira, mas isso foge ao escopo deste trabalho.

O trabalho de Arrighi é criticado por Veiga (2005), que o considera simplista na medida em que estabelece uma equivalência entre desenvolvimento e riqueza ao focar sua investigação no estudo da distribuição da população mundial pelo Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* no período 1938-1983. Veiga afirma ainda, que ao criticar a similaridade posta por muitos autores entre desenvolvimento e industrialização, Arrighi se contradiz quando coloca uma definição de industrialização não como fim em si mesmo, mas como um meio na busca da riqueza, ou de poder, ou de bem-estar, ou de uma combinação disso.

Uma leitura mais rigorosa do trabalho de Arrighi revela que o autor não está propondo uma definição de industrialização, mas, especificamente no texto citado por Veiga, está apenas identificando a visão dos teóricos da dependência e da modernização, que identificam industrialização com desenvolvimento. Portanto, com base nesse exemplo, pode-se inferir que há sérias divergências teórico-ideológicas no campo de pesquisa sobre desenvolvimento. Esta tese não tem como objetivo traçar todo o arsenal teórico produzido ao longo do século XX, mas somente uma pretensão tímida de estabelecer uma reflexão geral para atendimento dos objetivos propostos.

¹⁸ Cardoso (1978), Benevides, (1976).

3.2 Uma síntese das teorias do desenvolvimento

A temática do desenvolvimento, sob vários matizes, esteve presente no pensamento social latino-americano. Mas o termo *desenvolvimento* é relativamente novo na história do capitalismo. Somente após a Segunda Guerra Mundial, a noção passa a ter presença na terminologia política e logo depois na econômica (nesta ordem), com a incorporação de países pobres ao mercado mundial. O termo, praticamente, não aparece nos livros clássicos da economia política do século XIX, posto que somente na metade do século XX tornou-se hegemônica a preocupação de formular um projeto global para o mundo atrasado, com a possível intervenção do Estado como estratégia pragmática de induzir um crescimento mais veloz do que o gerado espontaneamente pelo funcionamento do mercado¹⁹ (ALMEIDA, 2003). As teorias do desenvolvimento recebem várias formulações: neoclássicas, keynesianas, a teoria estruturalista da CEPAL na América Latina e a teoria da dependência.

Veiga (2005) se propõe a estudar o conceito de desenvolvimento e contraria as teses que estabelecem similaridade entre desenvolvimento e crescimento. Pode-se dizer que o **fato histórico** mais representativo dessa incompatibilidade foi o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, em 1990, publicou o primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, cujo objetivo central foi dar fim a esta ambigüidade – desenvolvimento e crescimento – surgida após a Segunda Guerra Mundial. Foi, então, após a segunda metade do século XX que o desenvolvimento começou a ser debatido por valores que não somente os da dinâmica econômica. Pois, como afirma Veiga (2005), o crescimento é um fator importante para o desenvolvimento, mas não podem ser confundidas as dimensões qualitativa e quantitativa de um processo histórico.

As evidências históricas comprovaram que o intenso crescimento econômico ocorrido nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, durante a década de 1950, não gerou melhoria nem ampliação do acesso da população pobre aos bens materiais do mundo moderno. Dessa forma, um longo debate, ainda vigente, analisa as controvérsias

¹⁹ A análise de Almeida (2003) feita sobre as origens do desenvolvimento é fruto de uma resenha produzida pelo autor da obra de NASSE, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

existentes que tentam resumir o índice de desenvolvimento à renda *per capita* ou à renda dos trabalhadores.

Veiga afirma que o desenvolvimento tem sido exceção histórica, e não regra geral. Ele não é o resultado espontâneo da livre-interação das forças do mercado. Os mercados são tão somente uma entre as várias instituições que participam do processo de desenvolvimento. E os únicos países da periferia que se saíram razoavelmente bem durante a última década do século XX foram exatamente aqueles que se recusaram a aplicar ao pé da letra as prescrições cultuadas no chamado Consenso de Washington.

Segundo os indicadores determinados pelo PNDU, o desenvolvimento incide em quatro capacidades: (1) vida longa e saudável; (2) conhecimento; (3) acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno; e (4) participação na vida da comunidade. O PNUD admite que o IDH é um ponto de partida, mas declara que o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e mais complexo do que qualquer medida sumária conseguiria captar, mesmo quando completada com outros índices. Por exemplo, o IDH não inclui a capacidade de participar nas decisões que afetam a vida das pessoas e de gozar do respeito dos outros na comunidade. De qualquer forma, é importante assinalar que o IDH revela a diferença entre rendimento e bem-estar. Um exemplo pode ser a Bolívia: com um PIB *per capita* muito inferior ao da Guatemala, atingiu um IDH mais alto, porque fez mais para traduzir esse rendimento em desenvolvimento.

O principal defeito do IDH é que ele resulta da média aritmética dos três índices mais específicos que captam renda, escolaridade e longevidade. Mesmo que se considere inevitável a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica ou a cultural –, é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade. Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade (VEIGA, 2005, p. 88).

Conclui-se, então, que o IDH é um índice que padece de óbvias limitações, pois, além de subestimar o papel das desigualdades, concentra-se numa absurda média aritmética dos desempenhos da renda *per capita*, da saúde e da educação como critério de

classificação dos países, como se eles participassem de torneios mundiais de desenvolvimentismo.

Os países pobres passaram a ser denominados de “subdesenvolvidos” após a Segunda Grande Guerra, o que reflete a mudança ocorrida na situação política desse período²⁰, marcada sobremaneira pela “euforia da ideologia do desenvolvimentismo” (CARDOSO, 1978). A expressão usada anteriormente era um termo estático: “países atrasados” (MYRDAL, 1979). O conceito “países em desenvolvimento” somente aparece na década de 1960, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)²¹.

A rigor, pode-se afirmar que, historicamente, o que se processou foi somente uma mudança de adjetivo (com forte caráter ideológico, é claro), sem incorrer em transformações das estruturas sociais. Oliveira (2003) explica que a teoria do subdesenvolvimento teve sua base no “desenvolvimentismo”, que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária em industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista. “O termo subdesenvolvimento não é neutro: ele revela, pelo prefixo ‘sub’, que a formação periférica assim constituída tinha lugar numa divisão internacional do trabalho capitalista, portanto, hierarquizada, sem o que o próprio conceito não faria sentido” (OLIVEIRA, 2003, p. 128). Soma-se a tudo isso a observação de Furtado (2000) de que o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação; tem uma natureza cultural e política.

Continuando com a análise de Oliveira, o populismo foi a resposta para adequar a nova condição do modo de acumulação, operando no sentido de substituir o acesso externo da economia primário-exportadora. Organizaram-se, assim, novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho, que combina a produção agrária com a

²⁰ Myrdal (1979) explica ainda que a II Guerra Mundial contribuiu para eliminar muitas estruturas de controle que mantinham o sistema de poder estabelecido no mundo, e um dos seus resultados foi a liberação de muitos povos submetidos ao domínio colonial.

²¹ NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os países em desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2003. (Resenha de Paulo Roberto de Almeida).

A UNCTAD foi criada sob inspiração de Raúl Prebisch, no início da década de 1960, para articular as reivindicações econômicas do Terceiro Mundo (SANTOS, 2000).

industrial. Essa é uma especificidade do modelo brasileiro que, ao contrário do “clássico”, não precisou destruir completamente o antigo modo de acumulação. Ao contrário, foi a agricultura atrasada que financiou a agricultura moderna e a industrialização. Outra “especificidade particular” brasileira está nas proporções da participação do setor secundário e do terciário na estrutura do emprego.

Os cientistas sociais centraram seus debates sobre o desenvolvimento pautado nas origens e nas conseqüências da Revolução Industrial e do surgimento da sociedade ocidental. Após a Segunda Guerra Mundial, de acordo com Santos (2000), surge uma vasta literatura científica dedicada à análise do processo de modernização da sociedade, sob o título geral de “teoria do desenvolvimento”. A característica principal dessa literatura era a concepção de desenvolvimento como a adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica moderna, caracterizada pela busca da máxima produtividade, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente da riqueza dos indivíduos e, em conseqüência, de cada sociedade nacional.

Em 1974, Castoriadis escreveu, de forma sumária, uma genealogia do desenvolvimento, cuja relevância teórica merece ser sintetizada nesta seção. Diz o autor que o século XIX celebrou o “progresso”, a despeito das críticas de seus adversários; depois vieram alguns fatos históricos marcantes, que detonaram uma “crise do progresso”, como a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão, a ascensão do fascismo e do nazismo na Europa, e a Segunda Guerra Mundial. Tais fatos mostraram que o sistema capitalista era ingovernável.

No mundo do pós-guerra, os poderes estabelecidos preocuparam-se, de início e, sobretudo, com a reconstrução e com os novos problemas criados pela luta entre os EUA e a URSS. No ocidente, o sucesso da reconstrução econômica ultrapassou todas as expectativas, e uma longa fase de expansão teve início. Os governos descobriram que a chave dos problemas humanos era o crescimento econômico que se poderia realizar sem dificuldades, graças aos novos métodos de regulação da demanda. E as taxas do PNB por habitante forneciam respostas para todas as questões.

Nesse contexto, muitas idéias foram difundidas, entre elas, a de que os problemas com o Bloco Oriental seriam superados quando os países atingissem a maturidade industrial e fossem invadidos pelo consumismo; os problemas com a fome que assolava o Terceiro Mundo seriam resolvidos por medidas de desenvolvimento, e a proposta era fazê-los desenvolver. Dessa forma, a terminologia oficial foi adaptada: os países que antes eram denominados “atrasados” e depois “subdesenvolvidos” passaram a se chamar “menos desenvolvidos” e, por fim, “países em via de desenvolvimento” – agradável eufemismo que, de fato, significava que esses países não se desenvolviam. Como diversas vezes foi formulado nos documentos oficiais, desenvolvê-los significava: torná-los capazes de entrar na fase do “crescimento auto-sustentado” (CASTORIADIS, 1974).

Essa nova ideologia foi imediatamente criticada pela esquerda não porque distribuiria desigualmente o crescimento, mas porque ela se preocupava apenas com o crescimento e promovia apenas o crescimento – um crescimento de tipo determinado, com um conteúdo específico, que acarretava determinadas conseqüências humanas e sociais. Com o tempo, os críticos foram percebendo que o crescimento tinha “preço” e envolvia um elemento importantíssimo que, até então, havia passado em silêncio: os danos ambientais.

A reação dos poderes estabelecidos foi de acordo com o previsto. Já que o sistema tinha sido criticado por preocupar-se unicamente com a quantidade de bens e serviços produzidos, novos organismos burocráticos foram estabelecidos para cuidar da “qualidade de vida”. Como parecia haver um problema ambiental, ministérios, comissões e conferências foram organizados para resolvê-lo.

O Ocidente se concebia e se propunha como um modelo para o mundo inteiro. O estado normal de uma sociedade, o que era considerado como o estado de “maturidade” e que se designava por esse termo que aparentemente não exigia elucidação, consistia na capacidade de crescer indefinidamente. Os outros países e sociedades eram naturalmente considerados como menos maduros ou menos desenvolvidos, e seu principal problema era definido como a existência de “obstáculos ao desenvolvimento”.

Durante algum tempo, considerou-se que esses obstáculos eram puramente “econômicos” e de caráter negativo: a ausência de crescimento se devia à ausência de

crescimento – o que, para um economista, não é uma tautologia, já que o crescimento constitui um processo autocatalítico (basta que um país inicie o crescimento para que continue a crescer cada vez mais rapidamente). Conseqüentemente, dizia-se que as injeções de capital estrangeiro e a criação de “pólos de desenvolvimento” eram as condições necessárias e suficientes para conduzir os países menos desenvolvidos à etapa de “decolagem”. Em outras palavras, o essencial era importar e instalar máquinas. Com isso, a necessidade de operários qualificados foi reconhecida, mas algo não ia bem nos “países em via de desenvolvimento”: eles estavam repletos de pessoas que, elas mesmas, não estavam “em via de desenvolvimento” (CASTORIADIS, 1974, p. 141). Inicia-se, então, a crise das políticas de desenvolvimento.

Na perspectiva estruturalista²² estudada por Furtado (2000), a teoria do desenvolvimento trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social. Constitui-se, assim, o problema central da teoria do desenvolvimento, mas ressalte-se que não se trata do aumento da produtividade econômica no plano de uma empresa somente, isto é, no plano microeconômico. Por mais que o aumento da taxa de lucro seja significativo para uma empresa, porque pode indicar incorporação de novas técnicas e liberação de força de trabalho, não se pode confundir esse movimento interno com o processo de desenvolvimento de uma nação.

Furtado entende que a “teoria do desenvolvimento inclui, necessariamente, uma teoria macroeconômica da produção” (FURTADO, 2000, p. 19) e define produtividade social como produto total por unidade de tempo de ocupação do conjunto da força de trabalho de uma coletividade. Por conseguinte, uma teoria do desenvolvimento deve explicar o processo de acumulação do capital, isto é, o essencial é a análise do processo histórico cujos elementos específicos devem ser identificados.

A tese de Furtado (1998) de que o desenvolvimento econômico é um mito é significativa para ilustrar o que foi até agora descrito. Os muitos anos de dedicação ao estudo do desenvolvimento credenciam o autor a afirmar que a idéia de

²² “O estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos cinquenta entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos ‘parâmetros não econômicos’ dos modelos macroeconômicos” (FURTADO, 2000, p. 95).

desenvolvimento econômico, a qual acredita que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos, é simplesmente irrealizável. Mas essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio ambiente. Esse mito, portanto, vem cumprindo com o poder de dominação dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista.

Furtado (1998) lança mão do conceito de mito para explicar a hegemonia do pensamento produzido pelas ciências sociais e fundado na idéia de que o desenvolvimento econômico, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a Revolução Industrial, pode ser universalizado. O mito, para o autor, tem exercido uma inegável influência sobre a mente dos homens que se empenham em compreender a realidade social. “Assim, os mitos operam como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social, permitindo-lhe ter uma visão clara de certos problemas e nada ver de outros, ao mesmo tempo em que lhe proporciona um conforto intelectual, pois as discriminações valorativas que realiza surgem no seu espírito como um reflexo da realidade objetiva” (FURTADO, 1998, p. 7-8).

Em outra obra, Furtado (2000) afirma que a idéia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural, que permite ver o homem como um agente transformador do mundo. O desenvolvimento é entendido por Furtado como um processo global: “transformação da sociedade não só em relação aos meios, mas também aos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora” (FURTADO, 2000, p. 8).

Enfim, para Furtado (apud VEIGA, 2005, p. 81-82), “o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição

suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”.

Na década de 1950, a teoria do desenvolvimento assume uma radicalidade na medida em que passa a defender um conjunto de medidas econômicas empreendidas pelo Estado para chegar ao desenvolvimento²³. Esse período foi marcado pela crença de expressivos segmentos da sociedade civil brasileira de que a modernidade só seria alcançada se fosse apoiada em um programa governamental sustentado na industrialização. Era a utopia do desenvolvimentismo compartilhada, não de forma unívoca nem homogênea, por nacionalistas e reformistas que buscavam o desenvolvimento do País e o bem-estar da sociedade como, por exemplo, a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores do campo e da cidade.

Neste contexto, onde o subdesenvolvimento era identificado com pobreza e o desenvolvimento com prosperidade, a necessidade de planificação econômica foi ainda mais reforçada através dos planos globais. A educação, neste cenário plenamente dominado pelo economicismo, aparece como um instrumento para promover o crescimento e reduzir a pobreza (OLIVEIRA, 1997, p. 66).

A utopia desenvolvimentista é tributária do pensamento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)²⁴, que, no final década de 1940, vai dar fundamento de análise econômica e embasamento empírico, bem como apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio de afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador de desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política. O que particulariza a CEPAL foi o ato de se debruçar em um trabalho de análise e fazer

²³ Obra de W.W. Rostow marca este momento a partir da idéia de que o desenvolvimento se concretiza pela superação de uma série de fases, como numa carreira de obstáculos (FURTADO, 2000).

²⁴ “A CEPAL (criada em 1947, sob a liderança de Raul Prebisch), era uma organização emanada dos governos latino-americanos e um órgão encarregado da proposição de políticas e assessoria a governos. Seus estudos se concentraram nas políticas capazes de viabilizar o processo de industrialização, buscando superar os obstáculos ao desenvolvimento. Suas propostas de políticas preservavam, contudo, as estruturas de poder existentes” (DOS SANTOS, 2000, p. 81).

“La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social” (<www.cepal.org>).

proposições para o desenvolvimento específico da América Latina; por conseguinte, representar a ideologia da burguesia industrial e do modelo de substituição de importações que sustentou a acumulação de capital no período.

A temática do desenvolvimento tal como se apresenta nas décadas de 1950-60, sob a influência do pensamento cepalino, se aparta do debate entre civilização-barbárie, entre moderno e arcaico, entre progresso e atraso para produzir um debate mais consistente em termos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, entre uma estrutura industrial moderna, com todas as suas conseqüências sociais e políticas, em oposição a uma estrutura exportadora agrária ou mineira, que deveria ser progressivamente substituída (SANTOS, 2000, p. 86).

Desde o início de suas formulações, a teoria do desenvolvimento reafirma a complexidade dos fenômenos envolvidos para identificação do caráter de desenvolvimento de um país. Supera, assim, a teoria econômica ortodoxa que entendia o desenvolvimento como um processo que naturalmente os países capitalistas iriam alcançar, inclusive nos países subdesenvolvidos, sem que se modificassem as suas bases agrícolas ou extrativas. Raul Prebisch, juntamente com Celso Furtado e Aníbal Pinto, foram os expoentes na crítica à teoria ortodoxa, sintetizada abaixo:

A crítica à teoria econômica ortodoxa dirigia-se principalmente à idéia básica de que a concorrência garantiria necessariamente uma alocação ótima dos fatores de produção, tanto no plano nacional, quanto internacional. Mais especificamente, os novos economistas sentiam a necessidade de contestar a concepção neoclássica de que os investimentos deveriam orientar-se exclusivamente pelas perspectivas de lucro existentes no mercado, sendo desnecessário qualquer planejamento econômico que orientasse a economia para a industrialização. Na mesma linha de idéias, era preciso contestar a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, a qual havia sido usada indiscriminadamente pelos ideólogos do imperialismo via comércio internacional para justificar a divisão internacional do trabalho e a manutenção dos países subdesenvolvidos em um modelo de desenvolvimento primário-exportador (PEREIRA, 1981, p. 162).

Pereira (1981) considera essa uma crítica reformista e moderadamente nacionalista, pois o problema da distribuição de renda e do bem-estar dos trabalhadores não era colocado no centro das preocupações dos cepalinos. Não se propunha a socialização dos meios de produção, mas simplesmente o aumento do poder dos Estados nacionais e das burguesias industriais, os quais, unidos por uma aliança de interesses, promoveriam, em termos de planejamento econômico, a industrialização, portanto o desenvolvimento

econômico. Pereira denomina essa vertente do pensamento econômico de “economistas do desenvolvimento”, os quais consideram a industrialização como um fenômeno que deve promover o desenvolvimento social.

Os esforços teóricos da CEPAL para apreensão do subdesenvolvimento da economia latino-americana centram-se na concepção do sistema centro-periferia. Segundo a análise dessa teoria empreendida por Rodriguez (1981), o desenvolvimento econômico se expressa no aumento do bem-estar material, normalmente refletido pela elevação da renda real por habitante e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. A teoria cepalina entende que centro e periferia se constituem historicamente como resultado da forma como o progresso técnico se difunde na economia mundial.

A CEPAL confiava na industrialização como mecanismo de condução ao desenvolvimento de uma nação, representando o auge da ideologia nacional-desenvolvimentista, apesar de colocar o capital internacional como elemento de apoio essencial ao desenvolvimento econômico e industrial dos países do chamado Terceiro Mundo. “O capital internacional aparecia como um complemento à poupança interna necessária à industrialização” (SANTOS, 2000, p. 85).

Nas décadas de 1920-50 firmou-se uma burguesia nacional na base industrial da região. A burguesia nacional brasileira reconhecia o perfil espoliativo que a relação com o capital internacional proporcionava. Entretanto, a industrialização dependia de tecnologia e da existência de um mercado amplo, concentrados nas mãos dos países centrais. Mas essa burguesia industrial precisou do Estado para estreitar os laços com o capital internacional, na medida em que não possuía capital financeiro para enfrentar os maciços investimentos necessários para assegurar competitividade no mercado internacional. O primeiro momento do processo industrial brasileiro exigiu a construção de uma ampla infra-estrutura energética, de transportes e comunicações, indispensável para a entrada dos investimentos industriais nas décadas de 1950-60. Nesse contexto, o subdesenvolvimento era visto como uma ausência de desenvolvimento. No Brasil, o subdesenvolvimento era explicado pelos obstáculos existentes para a sua modernização.

No texto escrito em 1972, *Crítica à razão dualista*, Oliveira (2003) traz o argumento sobre o desenvolvimento da sociedade e da economia capitalista brasileira e latino-

americana em diálogo crítico com o modelo da CEPAL. Em sua análise sobre o processo de acumulação capitalista, o autor mostra como, historicamente, o Governo brasileiro foi engendrando um novo modo de acumulação, que pode ser descrito na regulamentação das leis trabalhistas e no papel interventor do Estado, cujo papel foi criar as bases para que a acumulação industrial, no âmbito da empresa, pudesse se reproduzir. A agricultura também era considerada um elemento importante no processo de acumulação global da economia seja fornecendo a força de trabalho, seja fornecendo os alimentos.

A formação do setor industrial é outro ponto importante no processo de acumulação, realizado pela combinação de baixos salários dos operários com uma crescente produção industrial sob a intervenção do Estado. Para Oliveira (2003), o modelo de “substituição de importações”, presente no início da industrialização brasileira, foi interpretado de forma reduzida, pois as várias circunstâncias presentes no contexto nacional e internacional facilitaram a iniciativa industrial nacional, e a industrialização substituta de importações fundou-se numa necessidade de acumulação, e não de consumo.

A conclusão do autor sobre o processo de acumulação no Brasil pós-1930 não se explica pelo dualismo cepalino da existência de setores “atrasado” e “moderno” que conduziriam a uma deterioração da taxa de crescimento.

A expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2003, p. 60).

O autor traça uma análise pertinente desse momento histórico, quando relaciona a presença do populismo na vida brasileira dos anos 1940 e 1950 como estratégia de adequação das relações de produção em que a convivência com o mercado externo ainda ocorria por meio da economia agropecuária (as únicas que geravam divisas), e o mercado interno era impulsionado com a industrialização. Ao mesmo tempo que se processou o fortalecimento das novas classes burguesas empresário-industriais, houve a

manutenção do poder das classes proprietárias rurais. Segundo Oliveira, a legislação trabalhista operou nesse sentido quando criou as condições para a acumulação necessária à industrialização e, ao estabelecer um pacto estrutural, preservou “modos de acumulação distintos entre os setores da economia, mas de nenhum modo antagônico, como pensou o modelo cepalino” (OLIVEIRA, 2003, p. 65).

A utopia desenvolvimentista marcou a passagem de uma sociedade tradicional para uma moderna, sob um ritmo acelerado de urbanização e industrialização. A mobilização da classe trabalhadora, nesse cenário, foi representativa: ao exigir participação política e social, atropelava o poder institucional. O populismo foi, portanto, uma ideologia que sustentou uma certa manipulação da classe trabalhadora. Mesmo que esse processo não tenha se dado de forma linear, promoveu-se uma conciliação de classes e um ideal de Nação personalizado na autonomia do Poder Executivo. O projeto desenvolvimentista, assim, foi muito mais estatal do que nacional.

A partir da década de 1960, a idéia de subdesenvolvimento começa a ser modificada devido à incapacidade do capitalismo de reproduzir as experiências positivas existentes nos países centrais. Ao contrário, o sistema capitalista acentuou a dependência econômica e política à economia internacional, e a distribuição da riqueza nacional encontrava-se perversamente desigual. Abria-se o caminho para compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como resultado histórico do desenvolvimento do capitalismo, como um sistema mundial que produzia simultaneamente desenvolvimento e subdesenvolvimento. No interior dessa crise, a CEPAL sofreu um revés, isto é, perdeu a posição privilegiada que tinha na agenda ideológica da América Latina. Aos poucos, ela buscou uma reformulação de seus princípios, adotando uma “postura mais recuada de auxílio e suporte aos governos nacionais na implementação das políticas recomendadas pelos Organismos Internacionais, como um órgão técnico da ONU” (OLIVEIRA, 1997, p. 75).

Pelas mãos de alguns teóricos marxistas, surgiu a teoria da dependência com o objetivo de dar uma nova explicação sobre as características do desenvolvimento iniciado em 1930-45, na América Latina. Essa teoria surgiu na segunda metade da década de 1960, sob o princípio de uma crítica sistemática sobre as limitações de um desenvolvimento

iniciado em um período histórico em que a economia mundial estava já constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e forças imperialistas poderosas.

A teoria da dependência procurou demonstrar que esta industrialização não trazia as conseqüências esperadas pela visão desenvolvimentista e nacional-democrática. Ela não trazia autonomia de decisão, porque a industrialização passava a ser comandada pelo investimento externo, fundado na empresa multinacional, cujo centro de poder continuava nos pólos centrais da economia mundial.

A industrialização não trazia distribuição de renda, porque acontecia na época do capitalismo oligopólico e financeiro, que tende a concentrar em grandes grupos econômicos o poder e a riqueza. Ao mesmo tempo, a tecnologia moderna valorizava o trabalhador qualificado e as atividades de gerências em detrimento dos assalariados sem qualificação, provocando uma forte diferenciação de renda no seio da classe trabalhadora (SANTOS, 2000, p.127).

A CEPAL roga para si a idéia da dependência – comercial, financeira e tecnológica – mesmo não tendo utilizado a expressão propriamente dita. Segundo documento divulgado pela CEPAL, a teoria da dependência tem duas vertentes: uma política e outra econômica. “Na vertente política, el texto más famoso es el de Cardoso y Falleto (1969), cuya redacción ha sido estimulada por la sociología cepalina del desarrollo de José Medina Echavarría. El análisis ‘económico’ de la dependencia tuvo distintas tonalidades políticas. Entre los economistas de la línea cepalina el análisis de la dependencia más contundente fue el que desarrolló Osvaldo Sunkel (1970)”²⁵.

Para Fiori (1997), o que a teoria da dependência teve de importante foi a correta re colocação, do ponto de vista metodológico, da dimensão e da dinâmica sociológica e política de um capitalismo que se desenvolveu numa posição hierárquica periférica no espaço da hegemonia norte-americana. Nesse sentido, a contribuição dessa teoria (sobretudo na versão Cardoso e Faletto), foi sua rediscussão da teoria clássica da revolução burguesa: das classes, do poder e do Estado.

Para eles [Cardoso e Faletto], a especificidade latino-americana não estava apenas na existência de uma burguesia anêmica, atrofiada, pouco revolucionária e pouca schumpeteriana, mas de uma burguesia cujos interesses de grupos, classes e coalizões de poder derivavam de uma peculiar forma de inserção num processo de desenvolvimento movido pela acelerada internacionalização do seu mercado interno (FIORI, 1997 p. 182).

²⁵ Disponível em: <www.cepal.org>. Acesso em: 09-09-2005.

A conceituação de Cardoso e Faletto (1981) sobre a dependência busca superar as antinomias “centro e periferia”, propondo um escopo analítico a partir de variáveis externas e internas de caráter político, econômico e social. A problemática do desenvolvimento, para os autores, implica a análise dos comportamentos políticos que incidem na relação entre as classes e os grupos sociais que têm um padrão determinado de controle. Assim, para entender o desenvolvimento de um país, é preciso analisar a conduta empresarial em diferentes momentos históricos, além de observar a forma como a burguesia industrial se posiciona política e ideologicamente, juntamente com sua atuação no mercado.

A década de 1980, para Santos (2000), foi o período de apropriação, pelo pensamento conservador, das bandeiras liberal-democráticas. Paralelamente, o autor aponta o nascimento de uma corrente²⁶ da teoria da dependência esposada por Fernando Henrique Cardoso. Tal corrente vem defender a “tese da viabilidade de um processo de democratização no interior de um capitalismo dependente” (SANTOS, 2000, p. 103). A crítica de Santos está no abandono da perspectiva crítica e de enfrentamento com o capitalismo dependente. “Ela limitava seus objetivos reformistas aos objetivos liberais, ao processo de destruição e de desestabilização das ditaduras, para construir regimes democráticos” (SANTOS, 2000, p. 103).

As características do capital dependente, concentrador e excludente se acirram na década de 1980, sob o impacto da globalização comandada pelo capital financeiro internacional, no marco do Consenso de Washington²⁷. A expansão industrial elevou o *status* do Brasil para “país em desenvolvimento”, mas isso não representou sua inserção competitiva no mercado global, e nem mesmo significou uma melhoria das condições de vida do brasileiro.

No entanto, como afirma Santos, a crescente adoção da automação diminuiu drasticamente o emprego industrial. Cada vez mais afastados dos centros de produção

²⁶ A teoria da dependência teve várias correntes de pensamento, portanto não foi homogênea em seus postulados. Pode-se relacionar a perspectiva da integração subordinada de FHC, a perspectiva da dialética da dependência de Rui Mauro Marini, dos conglomerados multinacionais de Teothônio dos Santos e a teoria do desenvolvimento de Gunder Frank. Para uma análise da teoria da dependência de FHC, ver TRASPADINI (1999).

²⁷ De acordo com Fiori (1995), trata-se de um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas estruturais visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional.

científica, tecnológica e cultural, os países em desenvolvimento se inserem na armadilha do crescimento econômico sem emprego; desse modo, não vêem a expansão das oportunidades de ocupação, em saúde, cultura, lazer e outras atividades típicas da revolução técnico-científica.

Todavia, nos anos 1980, o Brasil já possuía um tecido industrial representativo no contexto da América Latina. O impulso ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia criou um caminho possível de autonomia econômica, abandonada quando o setor de bens de capital progressivamente se retirou do País. Isso significou o abandono do projeto de industrialização nacional em favor de um novo ciclo de financeirização da riqueza, com retorno ao modelo primário-exportador de matérias-primas e produtos agropecuários. Paralelamente, a relação do Brasil com o capital estrangeiro tornou-se cada vez mais próxima e dependente devido ao pagamento das altas taxas de juros da dívida externa. Na década de 1990, esse pagamento gera uma imensa dívida interna com altíssimos juros e alta rotação.

O Estado se converte em prisioneiro do capital financeiro, afogado por uma dívida pública em crescimento exponencial, cujo serviço não deixa mais qualquer espaço para o investimento estatal, e também cada vez menos para as políticas sociais e mesmo para a manutenção do modesto funcionalismo público da região. O conteúdo de classe do Estado se faz, pois, mais evidente ainda (SANTOS, 2000, p. 39).

O ritmo da acumulação da dívida pública e do passivo externo mostrou-se insustentável no governo FHC²⁸, caracterizando o seu primeiro mandato como um “período de estabilização com desequilíbrio” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 197). O aumento dos índices da dívida externa e da dívida interna projeta a imagem de uma economia que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e dos investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatização.

No contexto de contração orçamentária, posto que a prioridade é o ajuste fiscal pelo controle da inflação, o Estado passou a formular as políticas sociais quase unicamente voltadas para o estímulo ao crescimento dos meios de produção privados e para aquela

²⁸ “De um superávit de US\$ 4,8 bilhões em 1994, o país passou a um déficit de US\$ 10,9 bilhões em 1995, o qual se aprofundou daí em diante. De fevereiro de 1997 a janeiro de 1998, esse déficit atingiu o seu pico histórico de US\$ 19,7 bilhões” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 202).

parte da população mais vulnerável socialmente. Por causa dessa reorientação nos investimentos, as políticas ficaram concentradas nos pontos de partida dos processos de capacitação e no ensino fundamental, o que supostamente funcionaria como meio equalizador das oportunidades individuais diante do mercado globalizado.

No processo de naturalização da inserção competitiva do País na globalização, caracterizando-se muito mais em um aumento da dependência e da submissão ao capital transnacional, o desenvolvimento nacional ficou reduzido a poucos componentes econômicos e ao papel de coadjuvante dos processos de acumulação capitalista. Dessa maneira, a atenção foi dispensada à política macroeconômica.

Certamente o debate político sobre o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil foi alterado por preocupações mais práticas referentes aos problemas da estabilidade econômica e da governabilidade. Em resumo, o que se observou foi um movimento de deslocamento estratégico, com objetivos de estabelecimento de um consenso sobre os rumos traçados na articulação entre Estado e economia. A herança inflacionária e a instabilidade política serviram de mecanismos de legitimação do novo discurso, cujo conteúdo se pautou fundamentalmente na necessidade de reformas que garantissem as condições de governabilidade.

3.3 Desenvolvimento sustentável

Embora o ideal globalista na década de 1990 tenha deixado à margem um debate sistemático sobre o desenvolvimento; embora o Estado dos desenvolvimentistas tenha se transformado, devido às políticas e às reformas do Governo FHC, no Estado dos financistas e dos contadores orientados pela obsessão do equilíbrio fiscal (FIORI, 1998), o reconhecimento da gravidade da crise nos primeiros anos do século XXI fez o debate assumir um lugar de destaque na agenda político-econômica nacional. Portanto, a discussão sobre o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil passou a ser uma questão de fundo no processo de inserção do País na nova ordem mundial.

Um lado do debate sobre a riqueza e o desenvolvimento das nações se dá de forma pouco interdisciplinar e se configura muito mais, isto sim, em torno de questões paliativas de adequação às novas tecnologias, da estabilidade econômica e no atendimento aos problemas mais urgentes dos muito pobres. É consenso que o

crescimento está se dando sob taxas pequenas do PIB, portanto não atende as necessidades socioeconômicas do Brasil. Aliada a isso, surge a situação dramática de altas taxas de desemprego. Nesse debate, o meio ambiente não é uma preocupação de peso, e a prioridade deve ser o crescimento.

Por outro lado, em face do “silêncio” em torno do desenvolvimento do País em toda a primeira metade da década de 1990, o debate focou o problema não mais na justa ou eficiente implantação de um modelo de desenvolvimento conhecido, mas na própria definição do que seria um novo modelo de desenvolvimento, um novo grande compromisso. É certo que a crise que funda a sociedade apresentou novos paradigmas, mas não foi só isso: a dificuldade de enfrentá-la fez com que se criassem mecanismos de legitimação das políticas por meio de apelos morais e de estabilidade econômica.

O encontro se deu no interior do debate ecológico²⁹. Em meio aos problemas da relação de vulnerabilidade homem-natureza, surgiu a discussão sobre um modelo de desenvolvimento que tornasse sustentável essa relação. Nesse sentido, surgiu a proposta de um “desenvolvimento sustentável”, que se baseia na idéia de atender as necessidades do presente para que as gerações futuras possam atender a suas próprias necessidades. O desenvolvimento sustentável contém dois conceitos-chave: (1) o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, que devem receber a máxima prioridade; (2) a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

O desgaste da camada de ozônio, o aumento do efeito estufa e as perdas de biodiversidade são problemas globais em sua própria gênese e âmago. São três questões que explicitam o cerne dos conflitos sociais sobre a sustentabilidade. Esse cerne reside na dificuldade de preservar e expandir as liberdades substantivas de que as pessoas hoje desfrutam sem comprometer a capacidade das futuras gerações desfrutarem de liberdade semelhante ou maior (VEIGA, 2005, p. 146).

Sustentabilidade – um termo do vocabulário ecológico que diz respeito à tendência dos ecossistemas à estabilidade, ao equilíbrio dinâmico – funciona na base da interdependência e da complementaridade; recicla matérias e energias. A estabilidade

²⁹ Ecologia é o estudo da relação da humanidade com o meio ambiente, isto é, da maneira como se transformam mutuamente e de como o meio ambiente permite que a humanidade viva (LIPIETZ, 2002).

dos ecossistemas está ligada à sua complexidade e diversidade e sua permanência depende de um equilíbrio dinâmico. Com forte conteúdo contraditório, sustentabilidade remete às noções de estabilidade histórico-capitalista, expansão, uniformidade, homogeneidade, desigualdade.

Sachs (2002) considera a *Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano*, de 1972, ocorrida em Estocolmo, o marco que colocou a dimensão do meio ambiente na agenda internacional. Ela foi precedida pelo encontro Founex, de 1971, implementado pelos organizadores da Conferência de Estocolmo para discutir, pela primeira vez, as dependências entre o desenvolvimento e o meio ambiente, e seguida de uma série de encontros e relatórios internacionais que culminaram, vinte anos depois, no *Encontro da Terra no Rio de Janeiro*.

A noção de desenvolvimento sustentável se expandiu por outras áreas: atualmente está presente nos planejamentos dos governos como o objetivo mais geral a ser alcançado pelas políticas implementadas no campo social, econômico e ambiental. No Plano Plurianual (PPA) do Governo de FHC, tal modelo passou a ser o objetivo social e econômico da sociedade brasileira.

Um dos maiores defensores do desenvolvimento sustentável – Ignacy Sachs – acredita que é necessário combinar a economia com a ecologia; para tanto, seria necessário retornar à economia política e a um planejamento flexível negociado e contratual, simultaneamente aberto para as preocupações ambientais e sociais.

Já o pensamento de O'Connor (2002) vai para outra direção, pois parte da noção de sustentabilidade, acima de tudo, como uma questão ideológica e política, mais que um problema ecológico e econômico.

En última instancia, todo depende del equilibrio de fuerzas políticas, de las visiones de aquellos que desean transformar nuestras relaciones con la naturaleza y, por tanto, de las relaciones materiales que mantenemos unos con otros – en breve, de los objetivos políticos del movimiento ambientalista, de los trabajadores, de las mujeres, y de otros movimientos sociales. La pregunta “¿Es posible el capitalismo sostenible?” constituye así, tanto en primera como en última instancia, un problema político (O'CONNOR, 2002, p. 45).

Em artigo, Herculano (1992) dá indicações, a partir do trabalho de David Brooks,³⁰ de que o conceito “desenvolvimento sustentável” está sujeito a interpretações (e apropriações) diferentes. Ele pode ter um sentido profundamente radical, de igualdade e justiça social, de preservação de diversidade cultural, de autodeterminação e de integridade ecológica. Também pode ser uma noção conservadora, na medida em que for usado e entendido dentro de um marco tradicional de teoria econômica e concebido como sinônimo de crescimento sustentável, uma vez que crescimento sustentável é uma contradição.

Essa preocupação pode ser exemplificada em um princípio defendido pelos teóricos do desenvolvimento sustentável pautado na necessidade do controle demográfico. Ou seja, as pessoas não devem se multiplicar em nome do equilíbrio ecológico. É essencial destacar que essa condição afeta, principalmente, os pobres de todo o mundo, cuja taxa de fecundidade já caiu bastante em comparação com o início do século XX. No Brasil, especificamente, há uma diferença na taxa de fertilidade entre as regiões: o Nordeste (região que abriga a população mais carente) possui uma taxa mais elevada que o Sudeste³¹. Ademais, são os pobres os acusados de destruir seu entorno; de possuir uma incapacidade de adaptação à modernidade, o que gera o atraso social e econômico – isto é, culpam-se as vítimas. Nesse plano, pode-se observar um incremento na polarização entre pobreza e riqueza, entre nações, regiões, comunidades e indivíduos, pois o poder crescentemente “invisível” está em pequenos grupos que dirigem a produção e definem os elementos que devem constituir o bem-estar da população. Sustentabilidade é um termo bem próprio da globalização.

Tendo como referência histórica a quantidade de miseráveis, famintos e pobres em crescente aumento, O'Connor (2002) lembra que o capitalismo tende à destruição e à crise e que essa população não suportará a crise indefinidamente. Nessa tensão, as teses conservadoras são renovadas sob novos discursos que se baseiam nas propostas de desenvolvimento sustentável, que dividem as responsabilidades pelo caos da natureza com a população como um todo, a qual vive hoje em clima crescente de destruição ambiental por razões da expansão da produção capitalista.

³⁰ BROOKS, David. *Mas allá de las frases llamativas*: que significa realmente desarrollo sostenible? El CID Informa, oct/90, v. 18, n. 4, p. 24-25.

³¹ Segundo *Estatísticas do Século XX* (IBGE, 2003), em 1996, a taxa de fertilidade da Região Nordeste era de 3,1 e na Região Sudeste 2,2.

Mészáros (1987) recorda que, na década de 1970, a ecologia podia ser ignorada ou desqualificada como irrelevante. Atualmente, porém, ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada unilateralmente para que as pessoas possam ser, com sucesso, desviadas dos candentes problemas sociais e políticos. Certamente, enfrentar as contradições ecológicas dos sistemas produtivos é uma necessidade inquestionável. E, assim, a comunidade é chamada a dividir os custos da degradação do meio ambiente, tendo que aceitar cortes consideráveis no padrão de vida para, no final, continuar mantendo o atual sistema que só consegue sobreviver porque perpetua o processo de maximização do lucro.

Não fugindo à ideologia hegemônica, a CEPAL defende atualmente o conceito de “desenvolvimento integral”. É um conceito abrangente que, por um lado, envolve mais do que simplesmente a complementaridade de políticas de governança social, econômica, ambiental e democrática; por outro, envolve “capital humano”, bem-estar social, desenvolvimento sustentável e cidadania.

Deve também buscar criar um clima social e humano de maior segurança e confiança mútuas, consolidar um sistema político democrático que proporcione maior participação do público no governo e nos processos decisórios, aumentar o bem-estar dos indivíduos com menos acesso aos benefícios da sociedade moderna, originar empreendimentos coletivos nos quais os cidadãos se comprometam com a sociedade e se sintam parte dela, e proteger e aperfeiçoar o habitat natural das pessoas que vivem nele hoje e para as que nele viverão amanhã (CEPAL, 2000, p. 19).

No documento produzido em 2000, *Equidade, desenvolvimento e cidadania*, a CEPAL reconhece os resultados insatisfatórios produzidos pelo padrão de desenvolvimento adotado na década de 1990, na medida em que não se alcançaram os níveis esperados de universalidade, solidariedade, eficiência e integralidade da política social. Isso implica, para a CEPAL, “ajustar as reformas”; reconhecer o fato de que o sistema econômico deve ser subordinado a objetivos sociais maiores. Para tanto, propõe a superação do modelo atual, caracterizado como cíclico para um *mix* adequado de dinâmica macroeconômica e do setor de produção, isto é, por novos padrões de acúmulo de capital.

“A CEPAL ocupa-se agora da pobreza, preocupa-se com uma transformação com equidade social. Desaparecem as classes sociais e em seu lugar surgem categorias sociológicas pouco consistentes como pobreza e equidade” (OLIVEIRA, 1997, p. 82). Por sua vez, conforme examinado no documento citado acima, o termo “política pública” refere-se a uma forma organizada de ação destinada a concretizar objetivos de interesse coletivo, não sendo sinônimo de política governamental. Portanto, o estudo utiliza o termo público em sentido amplo, incorporando diversas esferas de ação correspondentes na sociedade civil; defende uma variedade de combinações público-privado, e cada país precisa desenvolvê-las de acordo com seu próprio caminho de desenvolvimento.

Na concentração de esforços no combate aos mecanismos de reprodução da pobreza e da desigualdade de uma geração para outra, a CEPAL propõe o esforço concentrado nos quatro principais canais de transmissão: educação, emprego, distribuição de riqueza e padrões demográficos. As duas “chaves-mestras” são a educação e o emprego; a educação como mecanismo de desenvolver estruturas mais igualitárias, e o emprego como principal mecanismo de geração de renda e integração social.

Em síntese, o contexto histórico atual é de crise, a despeito de várias décadas dedicadas oficialmente ao desenvolvimento. Um grande número de países hoje tem uma renda *per capita* inferior àquela de dez anos atrás; o número de pessoas que vivem na miséria mais extrema continua a crescer. O desemprego da PEA, na região metropolitana de São Paulo, atinge o número de 1,75 milhão de pessoas. A própria complexidade e a fragmentação desse processo histórico acabam por evocar o planejamento e legitimar o mercado. Nessa medida, a política de educação é o atributo possível nos limites institucionais e fiscais do Estado, especificamente no campo da formação e do treinamento profissional, para supostamente conter o avanço do desemprego e da precarização da força de trabalho. Divulga-se a noção de que o ingresso e a permanência no mercado de trabalho em transformação somente será possível por meio de um maior nível educacional dos trabalhadores.

A política educacional sofreu um processo de descentralização e focalização em nome da otimização dos recursos públicos. A descentralização se deu no campo da distribuição e da gestão dos recursos públicos, e a focalização no Ensino

Fundamental é a característica mais marcante. A expansão do Ensino Fundamental foi a meta do Governo FHC, sob a perspectiva de o Estado prover os elementos básicos para o indivíduo se inserir na sociedade: a leitura e a escrita. A educação profissional, por sua vez, se caracterizou como uma política de descentralização e de privatização, mediante os mecanismos instituídos pelo Decreto nº 2.208/97 que separou os currículos da Educação Profissional com os da educação básica. As principais conseqüências dessa estruturação foram: (1) aumentou a permanência do jovem na escola; (2) focalizou a formação profissional para a população de maior risco; (3) fechamento de cursos de educação profissional ofertados pelas escolas públicas e ampliação de sua oferta nas escolas privadas.

A fratura que demarca a sociedade contemporânea, antes concebida por meio de políticas universais e agora planejada sob o critério de políticas focalizadas nos mais pobres, indica uma mudança do papel original do Estado moderno, no contexto da vulnerabilidade social em que se encontram os trabalhadores brasileiros com o acirramento do desemprego.

3.4 Educação e emprego

Em que pese a necessária relatividade nas análises quando se trata de um cenário geopolítico extremamente diversificado, o Brasil sofreu, nas últimas duas décadas do século XX, uma inflexão acentuada em seu processo de desenvolvimento. Iniciado no começo do século XX, o desenvolvimento econômico se deu com a combinação do projeto de industrialização mediado pela expansão estatal e pela internalização do mercado interno. No início do século XXI, observa-se a perda do dinamismo econômico, mas isso não quer dizer que o período em questão tenha sido fértil em políticas sociais. Atualmente, porém, ocorre uma insuficiente criação de postos de trabalho e, na maioria das vezes, são de baixa qualificação, pois os empregos qualificados foram reduzidos consideravelmente, haja vista a regressão do indicador do emprego industrial: em 1950, o peso do emprego industrial representava 4,1% do volume mundial de postos de trabalho; em 1980, este indicador foi reduzido para 3,1% (POCHMANN, 2001). O autor referenciado apresenta dados que comprovam essa tendência recorrente pelo menos desde 1980:

Na periferia e semiperiferia, a nova Divisão Internacional do Trabalho tem representado uma oportunidade adicional para maior concentração dos postos de trabalho não-qualificados, com diminuição relativa dos empregos de qualidade. Em 1997, por exemplo, a cada 10 ocupações não-qualificadas do mundo, 8 eram de responsabilidade dos países de menor renda, enquanto a cada 10 postos de trabalho qualificados apenas 3 pertenciam aos países periféricos. Em 1980, os países periféricos e semiperiféricos eram responsáveis por 32% dos postos de trabalho qualificados e 84% das vagas não-qualificadas (POCHMANN, 2001, p. 257).

Entre os estudiosos do trabalho e do emprego no Brasil, Pochmann se destaca como um pesquisador incansável na identificação das causas e dos efeitos do processo econômico na vida do trabalhador e vai além: propõe alternativas de políticas públicas de emprego e renda capazes de enfrentar as novas bases do problema do desemprego. Segundo o autor, o mundo globalizado colocou maiores dificuldades no mundo do trabalho, decorrentes da reestruturação produtiva, que resultou em altas taxas de desemprego aberto, de recuo da participação do emprego assalariado no total da ocupação e ampliação dos precários postos de trabalho.

Esse contexto histórico localiza-se nas duas últimas décadas do século XX, onde havia ocorrido um reforço considerável no movimento mais geral de concentração da pobreza, do desemprego e dos postos de trabalho mais simples e malremunerados nos países pobres. A integração das economias transformou-se no caminho mais simples de potencialização do império norte-americano e das finanças internacionais no comando do processo de acumulação mundial do capital que rebaixa o padrão de uso e a remuneração da força de trabalho.

Não há dúvidas de que o processo de globalização produz impacto desigual nos países. Ao mesmo tempo, o intercâmbio dos países tem uma lógica competitiva que faz alguns tirarem vantagens sobre outros. Em última instância, a base desse intercâmbio é assegurada pela dotação de recursos naturais e/ou de diversidade de remuneração da força de trabalho (FURTADO, 1999). Como vem acontecendo muitas vezes, os recursos naturais são intercambiados com maior rapidez e liberdade por causa do desaparecimento das barreiras alfandegárias e do fortalecimento das empresas transnacionais. A manutenção desse intercâmbio fica estabelecida, então, na desigualdade do custo do trabalho. Assim, é na conjunção de forças estabelecidas nesse intercâmbio que o Estado brasileiro se posiciona.

Essa posição econômica do Brasil foi sendo desenvolvida dentro de um quadro de profunda desigualdade, em que os trabalhadores foram alijados de uma participação real. E esse quadro vem se agravando no processo de globalização com o enfraquecimento dos sindicatos e a instauração do fim do “quase pleno emprego”.

Em 1999, o Brasil ocupou o terceiro lugar no mundo em volume do desemprego aberto, representando 5,61% do total do desemprego mundial, apesar de contribuir com 3,12% na PEA global. Em 1986, a colocação do País foi a décima terceira. Tais dados, por mais sumários que sejam, já demonstram a necessidade de refletir a respeito da condição do emprego diante do aprofundamento da liberalização comercial, da desregulamentação financeira e do mercado de trabalho no contexto da globalização econômica e da reforma do Estado.

O desenvolvimento econômico que o Brasil viveu até a década de 1970, sustentado pelo maior aproveitamento do mercado interno, com apoio decisivo do capital internacional, não surtiu uma redução na desigualdade social. A indústria brasileira se modernizou consideravelmente, aumentou a produtividade e causou o declínio do emprego industrial. Assim, a capacidade da indústria de absorver maior ou menor quantidade de força de trabalho depende não exclusivamente do grau de expansão de cada país, mas do padrão de desenvolvimento nacional adotado.

Furtado (2000b) afirma que a idéia de desenvolvimento possui, pelo menos, três dimensões: (1) a do incremento da eficácia do sistema social de produção; (2) a da satisfação de necessidades elementares da população; e (3) a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. Ou seja, as relações entre as variáveis devem mostrar o crescimento da produção e a forma de distribuição da renda; caso contrário, fica insuficiente falar em desenvolvimento pautado somente na produção econômica do sistema. Já a terceira dimensão explícita, com maior ênfase, a ambigüidade da relação capitalista quando os interesses norteadores da classe dominante são determinantes na definição da política econômica, e as clivagens podem ser múltiplas, tendo em vista a aspiração de cada grupo social. Assim, o modelo de desenvolvimento será ditado a partir dos objetivos traçados pelos grupos que dominam a relação sistêmica, nacional e internacional, e que geralmente não estão conectados com a distribuição equitativa da riqueza social.

Cabe ainda sublinhar, além das dimensões citadas por Furtado, o progresso tecnológico e a capacidade de integração e absorção da população nos processos modernos de produção e distribuição. Para Furtado (2000b), não é suficiente que exista progresso técnico, pois ele não pode ficar circunscrito ao plano microeconômico, esvaziado de seu caráter social. Para o autor, progresso técnico é, na realidade, uma expressão vaga que, no seu uso corrente, cobre o conjunto das transformações sociais que tornam possível a persistência do processo de acumulação, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista.

A introdução de novas técnicas engendra um desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, incide sobre uma estrutura de produção baseada na maior exploração dos trabalhadores. Marini (2000) ressalta que o progresso técnico tornou possível ao capitalista intensificar o ritmo de trabalho do operário, elevar a sua produtividade e, simultaneamente, manter a tendência a remunerá-lo em proporção inferior a seu valor real.

Uma nova divisão internacional do trabalho surge na globalização. O toyotismo ou modelo japonês e a chamada acumulação flexível passam a existir no chão da fábrica, em uma parte do mundo capitalista, guardadas as especificidades regionais. Suas características básicas, em contraposição ao taylorismo/fordismo, são essencialmente ter uma produção enxuta, heterogênea, vinculada à demanda, com a participação dos trabalhadores organizados pelo princípio do *just-in-time* e sistema *kanban*.³²

Em estudo sobre a nova organização do trabalho, Leite (1994) mostra que, no Brasil, as técnicas e métodos japoneses são empregados de maneira diferente do Japão. A autora sublinhou o caráter autoritário das relações de trabalho no Brasil e a resistência do empresariado em conviver com a participação mais efetiva dos trabalhadores nas decisões relativas ao processo de produção, bem como em aceitar o trabalho em equipe.

³² O *just-in-time*, o melhor aproveitamento possível do tempo da produção, funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque que, no Toyotismo, devem ser mínimos. Enquanto cerca de 75% era produzido no interior da fábrica fordista, a produção na fábrica toyotista era de 25%. Ela *horizontaliza* o processo produtivo e transfere para 'terceiros' grande parte do que anteriormente era produzido dentro dela (ANTUNES, 2000).

Machado (1994) destaca que a nova forma de integração social no trabalho decorre de um tipo de racionalização de caráter sistêmico. Pode-se dizer que se trata de uma sistemofatura, por contraposição a maquinofatura, característica do padrão tecnológico e organizacional anterior.

O núcleo central e irradiador da dinâmica deste sistema é o processamento rápido, intenso e confiável da informação. O elemento integrador é o próprio tempo exigido pelos equipamentos que processam as informações, com a tendência de se definir o 'tempo real' para todas as operações, o que significa garantir imediata resposta às demandas apresentadas e simultaneidade de condutas (MACHADO, 1994, p. 179).

A sistemofatura consiste numa ampla maneira de aglutinar informações e trabalhar com elas, condição estratégica para estar no mundo atual. O controle do trabalhador está embutido no próprio equipamento e nas formas grupais asseguradoras de uma participação regulada. A autora chama a atenção para o fato de que uma maior qualidade dos instrumentos e uma maior qualificação das funções não significam maior qualificação do indivíduo. A lógica que fundamenta a nova organização do trabalho é a racionalidade técnico-instrumental, que inibe a integralidade do ser humano.

No quadro atual em que se encontra o emprego no Brasil, onde a carteira de trabalho já não é o instrumento mediador principal na relação social, torna-se fundamental reconhecer como se dá essa passagem de um estado de direito para o estado da negociação individual. Esse deslocamento da ação do trabalhador, antes concentrada na arena do Estado e do sindicato, passa agora para a arena do mercado e provoca o questionamento sobre as condições econômicas, políticas e culturais que estruturam a organização atual da sociedade perante o acirramento da exclusão de grande parte da população, ocorrida no processo de internacionalização da economia impulsionada nesta época de globalização. Nesse quadro, o enfraquecimento dos direitos sociais pode ser focado como central, na medida em que a sociedade convive de uma forma cada vez mais acirrada com o desemprego e com a precarização do trabalho nas suas formas de "dessalariamento".

Mas não é apenas a quebra sucessiva de recordes de desemprego que tem aumentado a precarização do trabalho no Brasil. O emprego formal, seja o registrado em carteira ou o oferecido pelo funcionalismo público, sofreu perda significativa desde 1996. Segundo o Datafolha, o percentual de brasileiros que vivem de bicos ou de trabalhos esporádicos (free-lance) cresceu de 13% para 16%, equiparando-se ao percentual de assalariados registrados, que caiu de 22% para 16% nesses cinco anos. Os funcionários públicos, que eram 9% da População em Idade Ativa (PIA) em 1996, somam agora apenas 5%. Também os autônomos regulares, aqueles que pagam ISS (Imposto Sobre Serviços), estão em queda: passaram de 9% para 5% no período. O único segmento que se manteve estável foi o dos assalariados sem registro, cujo percentual passou de 11% para 10% (*FOLHA DE S.PAULO*, 24-3-2002).

Na análise de Castel (1998) sobre o problema do desemprego que ocorre atualmente na Europa, o abalo que afeta a sociedade no início dos anos 1970 manifesta-se de fato, em primeiro lugar, por meio da transferência da problemática do emprego.

Mas o desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação profunda da conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica, menos espetacular, porém, ainda mais importante, sem dúvida. O contrato de trabalho por tempo indeterminado está em via de perder sua hegemonia. Esta forma, que é a forma mais estável de emprego, que atingiu o apogeu em 1975 e concernia, então, a cerca de 80% da população ativa, caiu hoje para menos 65% (CASTEL, 1998, p. 514).

Até os anos iniciais da década de 1970, ainda segundo análise de Castel (1998), prevaleciam as políticas de integração. Com o quadro de crise, surgem as políticas ditas de inserção, característica do quadro de precariedade das condições de trabalho. O início dos anos 1980 marca o nascimento oficial das políticas de inserção.

Castel entende por políticas de integração aquelas animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial.

As políticas de inserção são interpretadas a partir das diferenças em relação às políticas de integração. As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e

desenvolvem estratégias específicas para elas. As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade “normal”, um emprego estável etc.). A confrontação de quinze anos de implementação de políticas de inserção na França leva Castel constatar que as populações em foco são “inintegráveis”.

No Brasil, a política de emprego e a política educacional introduzidas na segunda metade da década de 1990, por meio dos PPAs, podem ser analisadas pelo ponto de vista de políticas de inserção. A experiência de formulação de políticas de emprego é recente. O Estado brasileiro apresentou ações descentralizadas e desarticuladas com os elementos centrais na determinação do emprego, com recursos focalizados em parcelas específicas da população desempregada ou pertencentes ao chamado setor informal. O Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) é um exemplo dessa política, analisada no último capítulo.

3.5 Considerações finais

Buscar-se-á nesta sessão recuperar o debate sobre o modelo de desenvolvimento sustentável e situá-lo mais explicitamente no quadro reformista dominante no final do século XX, como alternativa ao modelo neoliberal. Esse debate pode ser caracterizado como um programa teórico e político em conformidade com as mudanças dos padrões de desenvolvimento capitalista, o qual busca um compromisso social e ambiental. Por essa via, tentam colocar em debate uma política possível por meio da integração, adaptação e negociação entre o Estado, sociedade civil e mercado. A participação da sociedade passa a ser fundamental para incorporar as mudanças técnicas, ambientais e organizacionais necessárias ao mundo atual.

A defesa é por um capitalismo civilizado, alternativo aos dois modelos até agora operados: o capitalismo norte-americano e o comunismo soviético. Ou seja, uma “terceira via”, que entende ser possível o sistema econômico crescer com democracia, equidade e equilíbrio ambiental por meio de um novo pacto social; seria um “capitalismo com face humana”. Nessa perspectiva, seria possível construir a solidariedade das regiões ricas para com as pobres, assentada na defesa do progresso social e no Estado eficiente.

Geralmente essas teses foram identificadas com o grupo denominado de *eurocomunismo*, que representa uma corrente política defensora da combinação entre mercado e planejamento, em que o Estado deveria reconhecer a direção e a eficácia mercantil. Esse grupo originou-se na década de 1970, em parte da Europa, como uma corrente do pensamento da esquerda que abandonou a via revolucionária, o que fez incorporando o reformismo. Para garantir a eficácia desse processo, esses teóricos elegem a educação como instrumento fundamental para responder e criar novas maneiras de inserção na sociedade em transformação (LIPIETZ, 2002; HENRIQUES, 1998).

No Brasil, essas correntes de pensamentos são apropriadas e adaptadas à especificidade política, econômica, social e cultural da região. Isso pode ser observado a partir do objeto de pesquisa desta tese: o PPA do período FHC. A perspectiva conservadora é adotada nos planos plurianuais haja vista o modelo de desenvolvimento sustentável utilizado e entendido dentro de um marco tradicional de teoria econômica e concebido como sinônimo de crescimento sustentável. A fala do ex-presidente FHC ao Congresso Nacional expressa essa tendência:

Para os próximos anos, as perspectivas da economia brasileira são positivas. Estamos superando com sucesso uma fase de transição, e criando as condições viáveis para um longo ciclo de crescimento sustentado. O ano 2000 marca o início desse ciclo, para o qual o País vem se preparando. É o momento ideal para por em prática um projeto de desenvolvimento nacional. Esse projeto está estruturado no **Plano Plurianual 2000-2003 - o Avanço Brasil** - aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente da República em julho de 2000. Além de traçar os rumos para o desenvolvimento sustentável, o Avanço Brasil é, ao mesmo tempo, um instrumento de modernização da gestão pública (BRASIL, 2001).

No PPA “Avanço Brasil”, a educação foi planejada como estratégia importante para atingir o modelo de desenvolvimento sustentável:

Neste tempo de mudanças, crises e oportunidades, só há lugar para as nações que encaram de frente o desafio de aumentar o nível educacional da população. A educação é a base para o desenvolvimento de um país e para o crescimento individual dos cidadãos. O Brasil ainda enfrenta graves problemas na área da educação. O nível de escolaridade médio da População Economicamente Ativa, constituída pelas pessoas com mais de 14 anos, é de apenas 3,9 anos de estudo, bem abaixo de outros países da América do Sul. No Paraguai, a média é de 5,8 anos; na Argentina, 9,5 anos e no Uruguai, 10,5 anos. A crescente exigência de qualificação profissional por parte das empresas torna cada vez mais difícil o acesso ao mercado de trabalho. Para reverter esse quadro, o governo está implantando uma completa reforma no sistema educacional, com ênfase na melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis (BRASIL, 2000).

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. *et al.* **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

ABREU, M.P. O Brasil no século XX: a economia. In: **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FDV, 1999.

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo, 2001.

ALVES, E.L.G.; VIEIRA, C.A.S. **Qualificação profissional**: uma proposta de política pública. IPEA, Brasília, n. 12, jun-dez 1995.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANTUNES, R. Material e imaterial. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2000. Caderno Mais!, p. 2.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: SADER, E. **O mundo depois da queda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 85-120.

ASSMANN, H.; SANTOS, T. dos; CHOMSKY, N. **A trilateral**: nova fase do capitalismo mundial. Petrópolis: Vozes, 1979.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. **Políticas públicas de emprego**: experiências e desafios. INEP, Brasília, n. 12, jun-dez 1995.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 25, p. 1105-1126, set. dez. 2004.

BARBOSA, A F.; MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.

BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil**. IPEA, Brasília, n. 22, dez 2000.

BENJAMIN *et al.* **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BELLUZZO, L. G. M. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDO, J. **Capital, sindicatos e gestores**. São Paulo: Vértice, 1987.

BORON, A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes/Clacso/LPP, 1999.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **PPA 1996-1999**. Brasília, 1996a.

BRASIL. **Estratégias e diretrizes da ação do governo**. Brasília, 1996b.

BRASIL. **Desafios do planejamento governamental**. Brasília, 1996c.

BRASIL. **Estratégias e diretrizes da ação do governo (PPA 1996-1999)**. Brasília, 1996d.

BRASIL. **Relatório de acompanhamento**. Brasília, 1997.

BRASIL. **Análise por estratégias e diretrizes do plano**. Brasília, 1999a.

BRASIL. **Relatório de avaliação PPA 1996-1999**. Brasília, 1999b.

BRASIL. **Conhecendo mais sobre o Avança Brasil**. Brasília, 2000a.

BRASIL. **Eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. Brasília, 2000b.

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório anual de avaliação (exercício 1999)**. Brasília, 2000c.

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório anual de avaliação** (exercício 2000). Brasília, 2001.

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório Anual de Avaliação** (exercício 2001). Brasília, 2002a.

BRASIL. **Programas Estratégicos**. Brasília, 2002b.

BRASIL. **Relatório de situação**. Brasília, 20002c.

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

BRASIL. **Planejamento plurianual - relatório Anual de Avaliação** (exercício 2002). Brasília, 2003.

BRASIL. **Relatório de avaliação PPA 2000-2003**. Brasília, 2004.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, L.C. *et al.* **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999a.

BRESSER PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

_____. Capitalismo dos técnicos e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 20, out. 2005, p. 133-148.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSAN, S. Reforma administrativa. In: LAMONIER, B.; FIGUEIREDO, R. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002.

CALAZANS, M. J. Planejamento da educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: CALAZANS, M. J. *et al.* **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990, p. 11-34.

CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. **IPEA**. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25 (jun., dez. 2002). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARDOSO, F.H. e FALETO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 6 ed. Santiago do Chile: ILPES, 1981.

CARDOSO JR., J. C. Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego. **IPEA**. Brasília, ago. 2000. Texto para discussão n. 751.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 10. ed. Campinas: Papyrus, 2004.

_____. **Mundialização e reforma na educação: os que os planejadores devem saber**. Brasília: UNESCO, 2002.

CARVALHEIRO, N. Os planos Bresser (1987) e Verão (1989): a persistência na busca da estabilização. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 123-166.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto: os domínios do homem**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

CASTRO, C. M.; MEDICI, A.; TEJADA, J. O ensino profissionalizante sai do estado de coma. **IPEA**. Brasília, 1999.

CÊA, G. S. S. **A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor**. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UFF, Niterói, 2003.

CHANG, H. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. In: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 183-197, fev. 2000.

_____. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **IPEA**. Brasília, n. 12, jun.-dez. 1995.

COUTINHO, C.N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

_____. Os ministérios da educação e do trabalho na educação profissional. In: YANNOULAS, S. C *et al.* **Atuais tendências na educação profissional**. Brasília: Paralelo 15, 2001, p. 111-184.

_____. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M. e BUENO, M. **O ensino técnico e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002, p. 103-134.

DAHL, R. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. Porque mercados livres não bastam. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 28-29, p. 227-236, 1993.

DEDECA, C.; BALTAR, P. E.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. E. (Orgs.). **Crise e trabalho no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scritta, 1996, p. 55-86.

DELUIZ, N. Políticas públicas de educação profissional e a atuação das centrais sindicais. **Educação e Trabalho**. v. 6, n. 1. Minas Gerais: UFJF, mar./ago. 2001. p. 41-58.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

_____. **A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado**. Revista de Sociologia e Política n. 14, 7-28 jun. 2000.

_____. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. In: Seminário Brasil em desenvolvimento. Rio de Janeiro: CEPAL, 2003. **Anais eletrônicos**. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 21 out. 2003.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 63-102, nov. 2003.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, L. C. *et al.* **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999, 453 p.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 28-29, 1993. p. 107-156.

FERREIRA, J. **Trabalhadores do Brasil**: o imaginário popular. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. (Org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FERRETTI, C.J. Empresários, trabalhadores e educadores: diferentes olhares sobre as relações trabalho e educação no Brasil nos anos recentes. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. São Paulo: Autores Associados, 2002. p. 97-118.

FIDALGO, F. **A formação profissional negociada**: França e Brasil, anos 90. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

FIORI, J.L. **Brasil no espaço**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **O vôo da coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Eduerj, 1995.

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FURTADO, C. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, G. *et al.* **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Unesp/Edusp, 2001.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1981.

_____. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FORTES, A. *et al.* **Na luta por direitos**: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Ed. UNICAMP, 1999.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **IPEA**, Brasília, p. 7-70, 2001.

_____. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003, **IPEA**, Brasília, maio de 2000.

GARTENKRAUT, M. Brasil: uma análise do plano plurianual – PPA 2000/2003: relatório técnico. Brasília: **IPEA**, 2002.

GOMES, A. C. **A invenção do trabalhismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. Metas e bases e I plano nacional de desenvolvimento – IPND (1970-1974). In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 41-66.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENRIQUES, L. S. Presença de Gramsci. **O Tempo**, Belo Horizonte, n. 10, 1998.

HINKELAMMERT, W. In: ASSMANN, H.; SANTOS, T. dos; CHOMSKY, N. **A trilateral**: nova fase do capitalismo mundial. Petrópolis: Vozes, 1979.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

HOBSBAWM, E. **Mundos do trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **O novo século**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IPEA. Relatório de Acompanhamento das Políticas Sociais. Brasília, 2001.

JAMESON, F. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

_____. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. Petrópolis: Vozes, 2001.

KON, A. **Políticas de emprego e bloqueios estruturais no mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: EITT-PUC, n. 5, 2005 (Texto para discussão). <http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/textos/2005/TD0505.pdf>.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LACERDA, A .C. Plano real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 195-224.

LAHÓZ, A. Renda e consumo. In: LAMONIER, B.; FIGUEIREDO, R. **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002. p. 71-98.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 28-29, p. 237-248, 1993.

_____. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**. Rio de Janeiro, n. 37, 1996.

LEITE, M. P. Modernização tecnológica e relações de trabalho. In: FERRETTI, C. *et al.* (Orgs.) **Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIPIETZ, A. A ecologia política, solução para a crise da instância política? In: ALIMONDA, H. (Org.) **Ecologia política: natureza, sociedad y utopia**. México: Clacso; Faperj, 2002. p. 15-26.

MACHADO, L. R. de S. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETTI, C. *et al.* (Orgs.). **Tecnologias, trabalho e educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes/Clacso/LPP, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, H. H. T. **O estado e a burocratização do sindicato no Brasil**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1989.

MARTONE, C. L. Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG) (1964-1966). In: MINDLIN, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001, p. 69-90.

MARX, K. **O 18 brumário e cartas a Kugelman**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**: seleção de textos de José Arthur Giannotti. 4 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores).

MEC. **Planejamento político-estratégico – 1995/1998**. Brasília, 1995a.

MEC. **Política para a educação profissional**. Brasília, 1995b.

MEHEDFF, C. G. Módulo PPTR – a construção da política pública de trabalho e renda. In: VOGEL, A; YANNOULAS, S. C. (Orgs). **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático**: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil. São Paulo: UNESP, 2001.

MELO, S. D. G. **A convergência da reforma administrativa e da reforma da educação profissional no CEFET/MG**. 2002. Dissertação. (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

MELLO, J.M.C. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. (orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 15-24.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1987.

METTENHEIM, K. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Tempo Social**. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 237-268, nov. 2003.

MORAES, A. C. Plano Brasil novo. In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 167-194.

MOORE JR., B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MTE/SEFOR. **Educação Profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília, 1995.

MTE. **Reforma do ensino técnico**. Brasília, 1996.

NEVES, L.A. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964). In: FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 167-203.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização. **Lua Nova**. Rio de Janeiro. n. 37, 1996.

O' DONNELL, G.; REIS, W.G. dos. **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. A “ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C.; LENHARDT. A política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M.C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____(Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. DUARTE, M. R. T (Orgs). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte:Autêntica, 2001a.

_____. A relação trabalho e educação e sua redução à política de emprego e qualificação na atualidade. **Educação e Trabalho**. V.6, n. 1. Minas Gerais: UFJF, mar/ago 2001b. p. 59-72.

_____; ROSAR, M. F. F (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

_____(Org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 25, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 195-218, nov. 2003.

PASSOS, A. F.; NEVES JR, L. F.; PAIVA, L.H. A focalização das políticas de emprego e renda. **IPEA**, Brasília, n. 25, jun./dez 2002. (Planejamento e políticas públicas)

PEREIRA, L. **Ensaio de sociologia do desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.

POLANY, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **A década dos mitos**: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. A falácia neoliberal. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 28-29, p. 209-226, 1993.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

REIS, F.W. Consolidação democrática e construção do Estado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, F.W. e O'DONNELL, G (orgs.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. P. 13-40.

RODRIGUES, N. **Estado, educação e desenvolvimento econômico**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

RODRIGUES, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

ROLLI, C.; FERNANDES, F. Ministério corta verba do FAT para cursos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. 18, 28 jul. 2002.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SAES, D. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994.

SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

SALLUM JUNIOR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 23-47, fev. 2000.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, T. dos. **A teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: LDB, trajetória, limites e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 1997.

SCHWARTZ, G. Além da estabilização do plano real à reconstrução da economia política brasileira. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 83-96, fev. 2000.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter**: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

SINGER, P. Evolução da economia e vinculação internacional. In: PINHEIRO, P.S. *et al.* **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SOARES, R. P.; NETO. C.A.S. Parcerias público-privadas no plano plurianual: proposta de um conceito. **IPEA**, Brasília, dez. 2002 (Texto para discussão n. 924).

SOLA, L. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER PEREIRA, L. C. *et al.* **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999, 453 p.

SOLA, L.; KUGELMAS, E. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, p. 63-82, fev. 2000.

SOROKIN, P. O que é uma classe social. In: VELHO, O. G. *et al.* (Orgs.). **Estrutura de classes e estratificação social**. 7. ed. São Paulo: Zahar, 1977, p. 84-93.

STAVENHAGEN, R. Estratificação social e estrutura de classes. In: VELHO, O. G. *et al.* (Orgs.). **Estrutura de classes e estratificação social**. 7. ed. São Paulo: Zahar, 1977, p. 133-169.

SOUZA SANTOS, B. de. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C. *et al.* **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999, 453 p.

_____. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

TELLES, V. S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, 2001

THERBORN, G. A teorias do Estado e seus desafios no fim de século. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes/Clacso/LPP, 1999.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa: a árvore da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. v. 1.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIANA, Cibilis da Rocha. **Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento** – de Getúlio a Jango. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VILLAÇA, Maria José. **A força de trabalho no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1967.

YANNOULAS, S. C (Org.). **Atuais tendências na educação profissional**. Brasília: Paralelo 15, 2001.

WALLERSTEIN, I. As agonias do liberalismo: as esperanças para o progresso. In: SADER, E. (Org.). **O mundo depois da queda**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 31-50.

WEBER, M. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. **Max Weber. Sociologia**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1986.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**. México: Siglo Veintiuno, 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na trajetória percorrida ao longo desta tese, foram recuperados estudos de diversos autores sobre questões centrais referentes ao Estado e ao planejamento, a fim de tecer um raciocínio que leve à compreensão das políticas de Educação Profissional estruturadas no planejamento plurianual do Governo FHC. A relevância desta pesquisa se encontra na crença de que o Estado, na fase atual do sistema capitalista, utiliza a técnica de planejamento: (1) como instrumento da democracia porque é uma forma de se relacionar tanto com os representantes legisladores do País quanto com a sociedade civil, que se apropriou dos avanços tecnológicos; (2) como mecanismo de legitimação das opções políticas adotadas, fomentando a despolitização da sociedade por meio do argumento econômico; (3) devido à suposta transparência administrativa, que atende a um consenso presente no tecido social sobre a necessidade de aplicação dos recursos econômicos em ações planejadas.

O planejamento, assim, atende à noção de governança que, além de se caracterizar pela capacidade financeira e administrativa de governar, trata de garantir que as decisões tomadas sejam acatadas pelos segmentos afetados, e sua continuidade no tempo seja assegurada. Isso significa que as políticas adotadas precisam ser sustentáveis, o que, a princípio, implicaria romper com a rigidez do padrão tecnocrático, fator em que se enquadra a estratégia da descentralização. Entretanto, a tradição de isolamento dos decisores parece não conseguir ser superada, apesar das experiências dos conselhos tripartites em funcionamento (limitados a administrar a política definida *ex ante*) e/ou dos monitoramentos e das avaliações realizados pela burocracia governamental que geralmente são ignorados o que, em última análise, retrata sua fragmentação e estrutura hierárquica.

Dessa forma, a abordagem tecnocrática ainda é a conclusiva na análise do planejamento plurianual, fazendo crer que as ações reformistas sofridas pelo Estado brasileiro enfraqueceram o seu poder político-econômico e centralizaram sua capacidade de controle social, porque se caracteriza como o provedor da estabilidade econômica e como responsável pelo rigor fiscal. Essa imagem distorcida da realidade, divulgada pelos vetores tecnológicos, imprime a racionalidade técnica na sociedade. O Estado deve assegurar que as decisões sejam tomadas conforme critérios técnicos, e as políticas

democráticas se tornem a retórica que viabiliza o processo de acumulação do capital. Mas, numa perspectiva dialética, a dinâmica da participação, constituinte de um processo democrático, pode trazer novos desafios e conflitos próprios do contexto. Dentre eles, o caráter descentralizado das políticas públicas precisa ser qualificado no sentido de verificar se elas realmente foram planejadas de forma coletiva, se traduzem as demandas da população em geral e se estão sendo eficientes na execução.

Nesse limite de tensão, o propósito de transformar o Estado brasileiro de burocrático-racional em gerencial, mediante a reforma administrativa protagonizada pelo governo FHC, alcançou seu objetivo no plano conceitual com as mudanças que tomaram conta do aparelho de Estado nacional e subnacionais em suas formas de planejamento e avaliação. Contudo, não houve rompimento com a tradição burocrático-patrimonialista, não somente porque as tradições demandam tempo para ser superadas, mas sobretudo porque o próprio governo desistiu de continuar com as “inovações” ao se aliar às forças mais conservadoras do País.

As políticas previstas no planejamento plurianual sofreram sérias dificuldades de execução e avaliação, conforme atestam as avaliações oficiais e os trabalhos dos técnicos do IPEA. Em última análise, pode-se afirmar que a reforma do Estado reforçou a existência de um sistema híbrido no Brasil: descentralização/patrimonialismo; centralização/democracia; insulamento burocrático/ gerencialismo. Ou, apropriando-se da análise de Sennett (1999), o que se verificou foi uma prática de concentração de poder sem centralização.

O PPA é um exemplo de como o argumento economicista hegemônico (pautado no rigor fiscal e na estabilidade econômica) se apresenta como espaço de explicação e de solução da crise de desenvolvimento do Brasil e, dessa forma, fica dissimulada a opção política feita pelo poder dominante em favor de um projeto para o País. As políticas sociais são concebidas e planejadas sob a lógica econômica, portanto, a rigor, não existem concepções antinômicas no planejamento das políticas sociais e econômicas. O que existe, de forma mais pontual, é o domínio da racionalidade econômica no planejamento da política social.

Permanece vivo na mente dos planejadores o postulado de que o desenvolvimento social decorre automaticamente do desenvolvimento econômico. O que muda é o atual contexto de globalização econômica, que denuncia claramente as contradições sociais, econômicas, culturais e ecológicas do sistema capitalista. A crise do sistema, iniciada na década de 1970 e materializada pelas baixas taxas de crescimento, exigiu a implantação de políticas sociais emergenciais. Assim, para o controle da “barbárie” adotaram-se políticas focalizadas na população mais pobre, tendo em vista que o sistema produtivo (gerador de emprego e, em um horizonte futuro, um mecanismo de distribuição de renda) não mais alimenta o capital. Por seu turno, o Estado também não tem mais capacidade econômico-produtiva. Dessa maneira, as políticas sociais são uma agenda de organismos internacionais e governos de turno como uma retórica compensatória.

Nesse contexto, situa-se a política de Educação Profissional. A sua análise no quadro mais geral do PPA apresenta a recorrência dos critérios de descentralização, focalização e de estabelecimento de parcerias como norteadores de sua definição e sua execução. Como consequência teórica e empírica dessa opção política de Educação Profissional, pode-se destacar alguns pontos importantes inferidos dos estudos aqui enunciados. Todos os pontos destacados estão inter-relacionados, mas para fins didáticos são comentados separadamente.

Ressalte-se, acima de tudo, o critério da descentralização significou o rompimento de qualquer organicidade que poderia (e deveria) existir quando se definem políticas de formação dos trabalhadores. As ações foram distribuídas pelos ministérios do Governo e voltaram-se para o atendimento estreito das necessidades imediatas do posto de trabalho (haja vista os cursos de qualificação desenvolvidos pelos ministérios da saúde, do turismo etc). No que tange aos cursos do Planfor, diretamente gerenciados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, também foram voltados para a preparação estreita para o mercado de trabalho, com carga horária reduzida, executados de forma fragmentada posto que organizados em módulos e distribuídos entre diversas agências de qualificação do País. Vale lembrar que a existência dos conselhos como instrumento de descentralização e democratização, na sua maioria, vem sendo reduzida a um espaço de discussão contábil, onde os conflitos são amortecidos em prol da distribuição dos recursos financeiros.

A política de focalização nos trabalhadores mais pobres, em “risco social”, vem acompanhada da noção de empregabilidade, cujo efeito é dissimular as causas reais do desemprego e da precarização dos postos de trabalho. A divulgação dessa noção traz a idéia da auto-responsabilidade do trabalhador pelo seu desemprego; de um sentimento de incapacidade pessoal de se empregar. Como toda política compensatória, a focalização não consegue fazer um enfrentamento ao desemprego e pode dificultar o surgimento de movimentos sociais organizados.

As parcerias estabelecidas com diversas organizações sociais para a execução dos cursos de qualificação dos trabalhadores (não foram consideradas parcerias no PPA porque não envolveram recursos financeiros em contrapartida), podem ser caracterizadas como uma busca de soluções privadas para problemas de ordem pública que, no limite, reduzem o exercício democrático, pois surgem em consequência da crítica à eficiência do Estado e na defesa da redução de seu papel social. O Estado é visto como problema, e os recursos captados por meio dos impostos, devem ser distribuídos para a sociedade organizada e, devido ao seu montante reduzido, devem ser focalizados na população mais pobre.

A estrutura política do Planfor possibilita essas constatações de uma forma mais evidente. Já o Proep, sob execução do Ministério da Educação, traz maior complexidade na investigação. Para uma análise conclusiva, é significativo não apenas pontuar o aspecto do financiamento, não porque sua execução depende de recursos externos, mas acima de tudo, salientar os freqüentes contingenciamentos com os quais as verbas ficam reduzidas. Observa-se uma baixa execução das obras do Proep, e foi nesse vazio institucional que cresceram as escolas privadas. Com essas evidências, pode-se afirmar que a política pública de educação profissional a cargo do MEC é irrelevante em todos os aspectos: financeiro, social e pedagógico. Pois um fator crítico na caracterização dessa política (mínima) é a sua ênfase também em uma formação estreita ao mercado de trabalho, organizada em módulos fragmentados. Em que pese possuir uma carga horária maior do que o Planfor, o aspecto formativo do trabalhador é planejado pelo viés instrumental desenvolvido pelo modelo das competências.

Cunha (2001) ressalta a divisão de trabalho entre os ministérios da Educação e do Trabalho no que diz respeito à Educação Profissional. Para completar, vale destacar os

pontos que enfocou em sua análise comparativa e crítica das políticas de Educação Profissional empreendidas por esses ministérios: (1) ambos têm a mesma posição no que diz respeito à manutenção de redes públicas de ensino profissional e preferem que elas fiquem sob a responsabilidade dos níveis inferiores do Estado; (2) aceitação das habilidades básicas e dos módulos; (3) diferença das políticas de Educação Profissional, pois o MEC tem alto grau de institucionalização, o contrário se dá com o MTE; (4) grande flexibilidade das políticas do MTE comparadas com as do MEC, que possui maior previsibilidade; (5) diferença na fonte de financiamento, pois o MEC tem como fonte predominante de recursos e o orçamento da União; o MTE tem no FAT a sua principal fonte; (6) o MEC tem como destinatários preferenciais os incluídos no mercado formal de trabalho, atual ou previsivelmente, enquanto o MTb tem os excluídos: jovens em busca do primeiro emprego, adultos que perderam seu emprego por causa dos efeitos conjunturais ou das mudanças estruturais, adultos que estão ameaçados de perdê-lo por causa das privatizações das empresas estatais ou das mudanças tecnológicas; (7) O MTb tem uma proximidade com as universidades públicas e os sindicatos no processo de avaliação de sua política, e o MEC, ao contrário, rejeita a participação das universidades e dos sindicatos.

O autor ainda afirma sobre a necessidade de haver uma mínima articulação entre as políticas educacionais do MEC e do MTE, na medida em que o primeiro atua na área de educação geral, enquanto o segundo, na Educação Profissional. Contudo, as exigências do modelo econômico atualmente adotado determinam uma política compensatória de qualificação profissional como mecanismo de apaziguamento dos conflitos sociais; mais que isso, busca transferir para o privado – indivíduo e sociedade organizada – a responsabilidade pela formação profissional e pelo emprego. Portanto, em um quadro de políticas precárias, os ministérios cumprem seu papel no limite burocrático. Entende-se que o problema localiza-se, sobretudo, na origem da formulação das políticas públicas.

A análise dos planejamentos plurianuais mostrou que a debilidade do governo na organização da política da educação profissional está, sobretudo, na incapacidade de formular (e, conseqüentemente, de executar) políticas públicas integradas, provocada por uma dificuldade em tratar os problemas na sua materialidade radical. Em outras palavras, a debilidade das políticas de educação profissional deste País é marcada pela recorrente opção por um desenvolvimento subordinado aos países mais desenvolvidos.

Assim, o Governo formula políticas compensatórias para enfrentamento do problema, uma vez que o fim último é manter o processo histórico de acumulação capitalista, no qual o Brasil ocupa uma posição semiperiférica. Assim, os meios planejados sofrem de uma fragmentação congênita.

Por fim, pode-se afirmar que as políticas de educação profissional estruturadas no planejamento plurianual nos dois governos de FHC estão em consonância com o projeto de desenvolvimento levado a cabo no processo de globalização acelerada. Nesse contexto, não se pode dizer que está havendo uma defasagem estrutural entre educação e desenvolvimento no Brasil, como Romanelli (1994) concluiu ao analisar a política educacional no período de 1930-1970. O que vem ocorrendo na fase atual do capitalismo brasileiro é o planejamento de uma política educacional no compasso do recrudescimento do projeto de inserção subordinada do País na divisão internacional do trabalho. Dessa forma, a força de trabalho precisa ser mínima tanto em qualidade como em quantidade, assim como mínimos parecem ser seus direitos de cidadania.

CAPÍTULO V

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA PERSPECTIVA DOS PLANEJAMENTOS PLURIANUAIS

O Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) pode ser caracterizado pelo ciclo de reformas empreendido nos âmbitos fiscal, financeiro e patrimonial do Estado, sob a alegação da necessidade de superar a herança varguista¹ e de inserir o Brasil na era da globalização acelerada. A agenda reformadora centrada na administração gerencial e na partilha da responsabilidade pública com os setores privados da economia nacional e internacional procurou atualizar o modelo burocrático de organização social por meio da incorporação de novas formas de controle via participação e descentralização da gestão das políticas sociais. As dimensões instrumental e ético-política das reformas foram formuladas segundo os princípios do neoliberalismo.

O propósito deste capítulo é analisar as reformas realizadas no campo da educação brasileira e apresentar as políticas públicas planejadas para o enfrentamento do problema do emprego/desemprego do País. A intenção é destacar os processos de planejamento, sua origem e seu conteúdo, a fim de identificar as correlações existentes e os antagonismos que porventura possam se apresentar. Para tanto, foram consideradas as políticas planejadas no PPA nas instâncias do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e os estudos desenvolvidos dentro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal. Justifica-se lançar mão dos estudos do IPEA, porque ali se produzem pesquisas, projeções e estudos macroeconômicos setoriais e temáticos, com o intuito de subsidiar o Governo na produção, na análise e na difusão de informações voltadas para o planejamento e a formulação de políticas.

¹ Em um período da República brasileira, governar significou utilizar os modelos implementados por Getúlio Vargas, após 1930, os quais fundaram o Brasil moderno. Após Collor (1990-1992), parte do trabalho dos governantes é tentar desmontar o que se convencionou chamar de a herança da "Era Vargas". Essa percepção articulava-se a um questionamento do modelo de desenvolvimento econômico inaugurado por Vargas e à crença de que a agenda de seu governo se havia tornado anacrônica. Quais seriam as razões dessa rejeição à herança varguista? A abertura da economia, a privatização das empresas estatais, a diminuição da ação do Estado e o compromisso com um programa de controle de contas públicas e de ajuste fiscal representavam, para alguns analistas, uma nova morte de Vargas.

Porém, antes de trazer essa discussão central, compreende-se ser importante fazer uma breve incursão nos debates sobre as condições de emprego/desemprego no Brasil, especificamente, destacar o contexto social em que se encontram inseridas tanto a força de trabalho quanto a opção reformista do Estado de focalização das políticas públicas. Nesse quadro de tensão permanente, as correlações de forças são condicionadas pelo grau de desenvolvimento da economia e pelo controle ideológico fomentado pelas vias institucionais da sociedade a partir da adoção de um modelo de desenvolvimento para o País. A questão social se instala no hiato entre a organização política e o sistema econômico. Nas palavras de Castel (1999), “o ‘social’ consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial” (CASTEL, 1999, p. 31).

5.1 O emprego e o desemprego no Brasil

São muitos os estudos produzidos sobre o emprego e o desemprego no Brasil, e a esta tese cabe fazer uma síntese que proporcione ao leitor uma visão geral do problema, a fim de subsidiar a análise das políticas públicas que buscam resolvê-lo. Nesse sentido, com a preocupação de buscar relatos de pesquisas sobre políticas públicas de emprego e renda no Brasil, foram selecionados alguns trabalhos dos seguintes autores: ALVES (2000); BALTAR (1996); DEDECCA (1996); HENRIQUE (1996); KON (2005); LEONE (1996); MATTOSO (1996); POCHMANN (1996, 2000, 2001a, 2001b).

A crise econômica que teve início na década de 1980 abalou a conformação socioeconômica construída nas décadas de 1950-1970, cujo eixo foi a industrialização e o Estado como ator básico na regulação das relações internas e externas da economia nacional. Nesse processo constituiu-se um sistema industrial complexo que, apesar de suas limitações, mantinha uma extensa rede de relações intra e intersetoriais, que demonstrou expressiva capacidade de geração de novos empregos e estimulou positivamente o desenvolvimento dos demais setores de atividade econômica.

O rápido desenvolvimento da economia brasileira até a década de 1970 teve um efeito de agravamento da pobreza nacional. Além da pobreza rural, que muda de figura com a modernização das atividades agrícolas, a pobreza urbana aparece como problema devido sobretudo à deterioração das condições gerais do mercado de trabalho, expressa

não somente no crescimento relativamente lento do emprego e no aumento da proporção de trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho formalizado, mas também na significativa redução do nível de salários. Desde o início dos anos 1980, a estagnação econômica vem ampliando o problema de emprego e pobreza no Brasil, fazendo surgir o desemprego aberto².

O desempenho da economia brasileira ao longo dos anos de 1980 afetou o mercado de trabalho urbano, levando à interrupção do crescente assalariamento e à formalização de uma estrutura ocupacional já bastante problemática. No entanto, no final da década foram encontradas taxas relativamente baixas de desemprego nas principais metrópoles do País, embora essa *performance* esteja distante do crescimento observado nas décadas anteriores. De fato, a sustentação do nível de ocupação nos anos 1980 dependeu muito da capacidade de absorção das atividades terciárias (comércio e serviços), em detrimento da oferta na indústria de transformação e na construção civil. Isso representa, para a maioria dos analistas mencionados, uma deterioração do mercado de trabalho brasileiro: significa que houve redução dos investimentos e estagnação da produção industrial.

Além disso, a importância do emprego industrial decorre do fato de ele ter sido a base a partir da qual se organizou o novo sindicalismo brasileiro. A nosso ver, a preservação das bases do aparelho industrial no Brasil nos anos 80, sem que houvesse regressão ou reestruturação, possibilitou não só a recuperação do nível de emprego industrial em meados da década, mas foi também uma das condições fundamentais para o fortalecimento do movimento sindical. No contexto da redemocratização, as organizações dos trabalhadores cresceram sobrepondo-se à extrema flexibilidade do mercado de trabalho no país, manifestada na alta rotatividade e na precariedade das formas de contratação (DEDECCA; BALTAR; HENRIQUE, 1996, p. 93-94).

A heterogeneidade e a desigualdade social foram as marcas do modelo desenvolvimentista regulado pelo Estado brasileiro, e o desemprego é um fenômeno intrínseco ao processo de acumulação do capital. Na década de 1980, as condições do mercado de trabalho só não foram mais agravadas devido ao crescimento mais lento da população urbana, ao aumento do emprego no setor público e à preservação da estrutura

² Desemprego aberto corresponde aos trabalhadores que procuram ativamente por uma ocupação, que estão em condições de exercê-la imediatamente e não desenvolvem nenhuma atividade laboral; indica o grau de concorrência no interior do mercado de trabalho em torno do acesso às vagas existentes (POCHMANN, 2001).

industrial. O impacto diferenciado do nível de salários entre as classes e sua capacidade de consumo – comportamento observado principalmente no desempenho favorável entre os trabalhadores autônomos em contraste com os trabalhadores com carteira assinada – fez acentuar a desigualdade de renda. Dessa maneira, os trabalhadores das famílias pobres foram os que mais perderam em remuneração, enquanto os das famílias ricas tiveram aumentos expressivos de renda real.

Em comparação ao período 1950/1980, os anos pós-80 caracterizaram-se pelo funcionamento do mercado do trabalho com maior heterogeneidade econômica, com o elevado nível de subutilização da mão-de-obra e com amplas faixas de precarização do trabalho e dos rendimentos assalariados. A proporção de pobres aumentou na recessão de 1981/1983, declinou na recuperação de 1984/1986 e voltou a aumentar depois de 1986 e, notadamente, após 1989. A incidência da pobreza verificada no final dos anos de 1980 não se mostrou menor que a observada no ano de 1980.

A década de 1990 começou apresentando uma diminuição de 15,6% da produção industrial entre os segundos semestres de 1989 e 1992, e um aumento de 21% entre este último período e o equivalente de 1994, quando praticamente voltou ao patamar do final de 1989. O comportamento do emprego industrial não acompanhou o mesmo ritmo dessa flutuação, visto que diminuiu na recessão e praticamente não se modificou com a recuperação da produção industrial, em consequência das mudanças na condução da política econômica nacional e internacional.

Com a retração e a transformação das atividades produtivas e com as primeiras iniciativas da desestruturação do Estado (configurada pelas ações reformistas de modernização da racionalidade técnica), o desemprego cresceu, e a economia informal³, foi ampliada favorecendo, assim, a precarização do mercado de trabalho. Na década de 1990, portanto, o problema do emprego assumiu uma nova configuração. As possibilidades de emprego e recolocação no setor restringiram-se consideravelmente,

³ “Observa-se a relevante e crescente participação de ocupados na situação de informalidade na economia brasileira, resultante da diminuição da dinâmica de geração de empregos no mercado formal de trabalho. Basta dizer que, do total de trabalhadores do Brasil, em torno de 58% estavam ocupados informalmente em 2002 dos quais 18,5% correspondiam a trabalhadores de empresas sem carteira de trabalho assinada, 5,7% se ocupavam em serviços domésticos remunerados sem carteira, 22,3% trabalhavam por conta própria, 7,4% não eram remunerados, e os demais 4% eram trabalhadores para consumo próprio” (KON, 2005, p. 9-10).

contribuindo para a permanência de um desemprego alto e prolongado; em que se observou o domínio das subcontratações em substituição à contratação direta da força de trabalho; e uma tendência à redução do estoque de trabalhadores estáveis acompanhada por medidas no sentido de intensificar e otimizar seu uso pelas empresas.

As condições atuais do emprego/desemprego no Brasil devem ser compreendidas pela combinação de diversos fatores concernentes ao período da globalização acelerada; (a) a liberalização comercial; (b) a desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, bem como a reformulação do papel do Estado; (c) a revolução tecnológica; e (d) as novas formas de organização da produção protagonizadas pelas grandes corporações transnacionais. Vale destacar que a capacidade de absorver maior ou menor quantidade de trabalhadores depende não exclusivamente do grau de expansão de cada país, mas do padrão de desenvolvimento nacional e de sua forma de inserção na economia mundial.

Ao longo da década de 1990, o modelo econômico adotado – pautado pela desregulamentação comercial e financeira, desestruturação do papel do Estado e desregulação do mercado de trabalho – alterou radicalmente a inserção do País na economia mundial. Da posição de terceiro maior gerador de excedentes comerciais do mundo (alcançada nos anos de 1980), o Brasil se transformou, após a adoção do Plano Real, numa economia deficitária nas trocas de bens⁴. Pochmann (2001) caracteriza os anos de 1990 como a segunda década perdida, já que foi marcada pelo desemprego crescente, pela contínua concentração da renda, pelo aumento do endividamento interno e externo, e pela ausência de crescimento sustentado (baixo crescimento econômico e reduzido patamar dos investimentos).

Embora seja regra geral de funcionamento das economias de mercado, o desemprego adquire um novo mecanismo em face do modelo econômico adotado na década de 1990. Por quase três décadas após a Segunda Guerra Mundial, nos países europeus avançados economicamente, a presença do Estado, por meio da ampliação do gasto social e do nível de emprego público, não apenas contribuiu para reduzir o número de

⁴ Pochmann (2001a) considera que o eixo do conjunto das reformas implementadas durante os anos 1990 esteve comprometido com a integração do Brasil à economia internacional. Para isso, a estabilidade monetária assumiu muita relevância, pois sem a volta da presença da função da moeda como unidade de conta, as grandes empresas transnacionais não teriam como avaliar precisamente o desempenho econômico, a rentabilidade e os custos de produção e serviços.

desempregados como também se mostrou determinante para que aqueles sem emprego não tivessem o padrão de vida rebaixado. A presença do quase-pleno emprego registrou uma *performance* satisfatória da economia, com estabilidade monetária, melhor distribuição de renda e redução do nível de pobreza.

Atualmente, os mecanismos de proteção social e de garantia de renda passaram a se mostrar insuficientes para atender adequadamente os desempregados das economias capitalistas avançadas, na medida em que não apenas o número de desempregados aumentou significativamente mas também se alterou o perfil daqueles que procuram emprego. Nas economias periféricas como o Brasil, a realidade do desemprego sempre foi um problema constante alimentado pela ausência de políticas econômica e social voltadas essencialmente para o enfrentamento do problema.

Em suma, no que se refere ao comportamento do mercado de trabalho, o período FHC caracterizou-se pela prevalência de taxas de desemprego elevadas, de queda nos rendimentos médios e de aumento da informalidade, a despeito de uma melhoria dos indicadores pesquisados nos dezoito primeiros meses de governo. A partir de 1996, há uma forte inflexão no comportamento desses indicadores, motivada pela sobrevalorização cambial e pela grande liberdade na entrada de produtos no País, bem como pelo aumento da produtividade sem aumento significativo na produção. Em vista disso, o nível de emprego começou a se reduzir, o que foi agravado pelas crises internacionais nos anos que se seguiram e pela resposta do Governo brasileiro a essas crises, com aumento da taxa de juros e a conseqüente redução da atividade econômica. Com elevadas taxas de desemprego, o rendimento médio dos trabalhadores iniciou uma trajetória de queda, que se estende por todo o período. Há um aumento da informalidade, ou seja, do contingente de trabalhadores sem carteira assinada ou daqueles que trabalham por conta própria. O crescimento desse setor repercute diretamente no financiamento do sistema de proteção social, que passa a contar com um número cada vez mais restrito de contribuintes. A parcela de trabalhadores desprotegidos cresce com a informalidade; mesmo assim, a atuação do Estado nas políticas de emprego permanece extremamente focalizada no emprego formal.

Em grande parte da América Latina, pode ser identificada nos mais diferentes modos de operação dos programas e dos sistemas de proteção a presença de medidas associadas a

três tendências marcantes: (1) a descentralização; (2) a privatização; e (3) a focalização, conforme atestam diversos pesquisadores⁵. Entre os pressupostos da estratégia neoliberal para a área social encontram-se os instrumentos de intervenção pública marcados pela concentração dos recursos destinados à população mais carente, pelo repasse de parte dos fundos públicos ao setor privado e pela descentralização das ações, por meio de uma rede de múltiplos programas de atenção aos problemas sociais.

Em consequência dessa tendência, as políticas sociais de universalização da cobertura e de avanço da oferta dos serviços ficaram comprometidas. O crescimento da pobreza e, nesse passo, o aumento da demanda por serviços sociais básicos se deram paralelamente ao processo de redução de recursos em face da reforma do Estado. Diante disso, os processos tradicionais de desfiliação, nos termos de Castel (1999), não foram contidos, senão agravados em vista do modelo econômico de inserção subordinada ao capital transnacional.

5.2 A nova pobreza nacional

É verdade incontestável, comprovada pelas estatísticas oficiais ou não⁶, que a condição de pobreza aumentou consideravelmente não só no Brasil como também em todo o mundo. No contexto de liberalização comercial e de fortalecimento do mercado financeiro, a desigualdade entre a renda do trabalho e a desigualdade do capital acentuaram-se significativamente. A pobreza, na América Latina, sofre uma nova configuração com a expansão do desemprego, atingindo particularmente os jovens muito mais que no passado⁷.

⁵ SALAMA; DESTREMAU (1999); KON (1995); ARRETCHE (2002).

⁶ O documento *Estatísticas do século XX* (IBGE, 2003) apresenta o rendimento médio real das pessoas ocupadas no Brasil no período de 1981-1999. Para tratar especificamente do período que abrange esta tese, em 1990, o valor era de R\$ 477, 01; em 1999, de R\$ 449,00. Segundo dados do IBGE/PNAD, apresentados por Salama e Destremau (1999), a proporção de pobres do Brasil aumentou de 44,09%, em 1993, para 54,44%, em 1999.

⁷ A classificação descrita por Salama e Destremau (1999), apropriada das pesquisas do CENUCED (1997), apresenta o Brasil no grupo de países cuja renda média dos 40% mais pobres equivale a um quarto da renda média do conjunto da população, e a dos 20% mais ricos é doze vezes mais elevada que a renda média dos primeiros. As desigualdades, nesse grupo, são particularmente profundas; por isso, a pobreza não pode ser erradicada em alguns anos, a menos que se proceda a reformas estruturais. O autor destaca duas razões que justificam estudar o perfil da distribuição de renda como fator da desigualdade social. Primeiro, a probabilidade de a pobreza ser maior quando o nível de vida médio é fraco e, segundo, o grau de desigualdade conduz naturalmente a estudar o perfil da distribuição de renda. Entretanto, Salama concorda que a relação existente entre a evolução da distribuição dos rendimentos e a pobreza não

Como fenômeno social, a pobreza passa a ser objeto de preocupação no final do século XX e supera as simplificações políticas abordadas pelo pensamento econômico liberal que via nela um fenômeno individual. Dessa forma, medir a pobreza passou a fazer parte da rotina dos organismos internacionais, a fim de classificar os países de acordo com sua *performance* social e econômica. Conforme esboçado no capítulo III desta tese, o organismo que vem cumprindo essa função de forma sistemática é o PNUD, que, em 1990, no seu primeiro Relatório Mundial sobre o Desenvolvimento Humano, introduziu um novo indicador: o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)⁸.

A utilização massiva de indicadores de medição da pobreza, mesmo que sua metodologia seja contestada por muitos estudiosos, revela a tendência atual de tentar controlar os países e, acima de tudo, de proporcionar o mapeamento social, econômico e político dos países, a fim de detectar os movimentos e reações à ordem mundial encerrada em cada realidade local, tornando previsível e “equilibrada” a aplicação financeira das empresas transnacionais. Ou, como alertam Salama e Destremau (1999), a utilidade dos indicadores significa que toda política social precisa ser determinada em função da população visada, seu custo deve poder ser previsto, a despesa que ela representa deve ser legitimada, o impacto avaliado.

Os autores ainda ressaltam que, para o Banco Mundial, por exemplo, a pobreza traz problemas como fator de instabilidade sociopolítica, que refreia a eficácia econômica. O pressuposto é que, quando as condições estão reunidas para o seu funcionamento máximo, o mercado tende a absorver a pobreza. Desde que uma dinâmica de crescimento seja assegurada, os Estados devem melhorar o “capital humano” dos pobres empregáveis, a fim de permitir que se integrem na economia como trabalhadores e sejam beneficiários do crescimento.

A medida da pobreza envolve vários critérios inter-relacionados. Partindo da premissa de que o conceito de pobreza é multidimensional, Salama e Destremau (1999) analisam

deve levar a concluir que o aumento das desigualdades possa significar necessariamente um acréscimo da pobreza. O Brasil dos anos 1970 é um exemplo de um país que teve crescimento de suas desigualdades e diminuição de sua pobreza graças a uma alta taxa de crescimento durante vários anos.

⁸ Esse indicador foi elaborado para refletir os aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, identificando quais as possibilidades essenciais de que as pessoas devem se dispor a se integrar à sociedade e contribuir socialmente. O IDH comporta três elementos, dos quais ele é a média matemática: a saúde/longevidade; o nível de educação; e o PIB em termos reais, expresso em dólares ponderado da paridade de poder aquisitivo.

a vertente da pobreza monetária, a subjetiva e a pobreza definida com base nas condições de vida. Essas dimensões mostram que o cálculo dos indicadores depende do olhar dispensado ao problema. O Banco Mundial, por exemplo, tem uma visão monetária da pobreza, assentada no pressuposto de que é a renda que permite satisfazer as necessidades, remete ao mínimo de subsistência, mas exclui que se considere o acesso a bens e serviços coletivos.

O PNUD, por sua vez, com uma abordagem multidimensional, no plano da satisfação das necessidades básicas, mede o nível da satisfação pela renda individual e, ao mesmo tempo, pelos recursos coletivos. As condições de existência não se limitam aos aspectos materiais e individuais (moradia, alimentação, renda) e incluem as relações sociais, o acesso ao trabalho, aos cuidados etc.

Longe de serem neutros, os indicadores de pobreza refletem, na escolha dos critérios e dos patamares sobre ela e sobre os pobres, o quadro filosófico, ético e ideológico no qual a cooperação se inscreve, e, forçosamente também, a organização, a instituição, o interventor ou outros prescritores que executam o projeto (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 107).

A pobreza se concentra nos desempregados⁹, nos assalariados sem emprego estável e nos inativos. A noção de pobreza exprime uma carência (de dinheiro, educação, alimentação, integração, relações, liberdade, seguridade, dignidade etc.) em relação a uma norma de referência que vai separar a “normalidade” da pobreza. Os pobres são, antes de tudo, designados pelo que não têm ou pelo que não são (SALAMA; DESTREMAU, 1999).

A questão social da pobreza é inerente ao sistema capitalista; não obstante, sua caracterização como problema historicamente se apresenta mais recentemente. Polanyi (2000) demarca o século XIX como o momento em que o mundo europeu apreende o significado da pobreza; no Brasil, Telles (1999) delimita o período após o regime da ditadura militar, em que a questão social ganha dimensão institucional como “dívida social” a ser resgatada para que o País alcance o projeto de modernidade.

⁹ Em pesquisa usando técnica de microssimulação para avaliar o impacto sobre a pobreza nos determinantes do emprego e do tamanho da família, Fernandes, Pazello e Felício (2002), chegam a resultados que apontam para uma redução da pobreza entre 28% e 47%, dependendo da medida de pobreza utilizada. O principal fator responsável por esse resultado é a eliminação do desemprego.

A pobreza contemporânea (ou a nova pobreza) tem especificidades próprias do processo de globalização acelerada, a qual extrapola “os lugares” tradicionalmente configurada, pois pessoas e grupos tornaram-se “supranumerários diante da atualização constante das competências econômicas e sociais” (CASTEL, 1999, p. 32). O foco da análise de Castel na Europa pode ser transplantado para a realidade brasileira desde que se localize o País na nova Divisão Internacional do Trabalho, cuja estratégia utilizada é a integração passiva e subordinada à economia mundial.

Os supranumerários, na análise de Castel, não são sequer explorados; são supérfluos. E não podem representar um potencial de luta, se não atuam diretamente sobre nenhum setor nevrálgico da vida social. A nova pobreza inaugura uma problemática teórica e prática, pois se não *fazem* nada socialmente, como podem *existir* socialmente? Existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade, e isso é um problema grave porque sua presença é massiva na sociedade. “Não se constrói cidadania sobre inutilidade social” (CASTEL, 1999, p. 552). O autor interpreta essa nova questão social a partir do enfraquecimento da condição salarial.

Além do desemprego, Castel enfatiza o fenômeno da precarização do trabalho, dominante atualmente, pois permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação.

Começa a tornar-se claro que precarização do emprego e do desemprego se inseriram na dinâmica atual da modernização. São as conseqüências necessárias dos novos modos de estruturação industriais e pela luta em favor da competitividade – que, efetivamente, fazem sombra para muita gente (CASTEL, 1999, p. 516-517).

Portanto, a nova pobreza pode ser analisada via crescimento da vulnerabilidade de massa, retratada na onda de desestabilização dos estáveis; na instalação da precariedade e na inutilidade social, que desqualifica os trabalhadores também no plano político e no plano cívico. Castel afirma que essas transformações recentes operadas crescentemente na população ativa, provocam a perda da identidade do trabalho como o “grande integrador” social.

A partir dessa premissa, a condição de “desfiliação” caracteriza-se pela importância do trabalho como elo social fundamental, seja em termos da posição ocupada, de acesso à proteção social, seja em termos de sociabilidade. É por meio do trabalho ou, mais exatamente, do salário paralelamente ao crescimento econômico que a integração social pode se produzir, e a coesão nacional pode se fortalecer (SALAMA; DESTREMAU, 1999).

Assim, a relação com o emprego é preponderante para definir o elo social de um indivíduo. No Brasil, essa condição sempre foi muito forte, principalmente após a década de 1930, como relata a História Social do Trabalho¹⁰. Algumas produções científicas apresentam a importância do trabalho na vida do trabalhador brasileiro. Por exemplo, a incursão realizada por Gomes (1994) pelos registros da classe operária e do Estado brasileiro revela a constituição do conceito de trabalho na formação da classe trabalhadora. Assim, a autora destaca que o Estado Novo promoveu a idéia da necessidade do esforço individual do trabalhador para se ter a garantia do direito ao trabalho, pois a desocupação era um crime contra o próprio Estado.

O projeto político do Estado Novo tinha como princípio a proteção contra a fome e a miséria, garantindo o trabalho como meio de realização social e promoção do desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, protegia a propriedade privada e a livre iniciativa empresarial. Os sindicatos passaram a ser o instrumento legitimador desse projeto político, que incluía o povo, deixando-o sob controle do Estado. "O povo do Estado Novo era um corpo político hierarquizado pelo trabalho" (GOMES, 1994, p. 192). É no final do século XIX o momento em que surge a idéia do "culto ao trabalho".

Entendia-se claramente que era preciso criar novos valores e medidas que obrigassem os indivíduos ao trabalho, quer fossem ex-escravos, quer fossem imigrantes. A preocupação com o ócio e a desordem era muito grande, e “educar” um indivíduo pobre era principalmente criar nele o “hábito” do trabalho. Ou seja, era obrigá-lo ao trabalho via repressão e também via valorização do próprio trabalho como atividade moralizadora e saneadora socialmente. O “pobre” ocioso era indubitavelmente um perigo para a ordem política e social segundo esta perspectiva, que não era advogada no seio da classe trabalhadora... (GOMES, 1994, p. 10).

¹⁰ Trata-se de uma perspectiva historiográfica cuja abordagem metodológica tem a preocupação de investigar o trabalho, os trabalhadores e seus movimentos sociais.

Assim, o trabalho era a chave para a ascensão de cada indivíduo e do País. A concepção liberal de trabalho e da identidade do trabalhador remete aos anos 1930. Por exemplo, no Estado Novo, instaurado em 1937, o Estado era o provedor do povo e, assim, “... ser cidadão – integrar o mundo definido como da política – era pertencer a uma totalidade econômica (trabalhar = produzir riquezas); jurídica (possuir a carteira de trabalho) e moral (compreender o trabalho como um dever/direito)” (GOMES, 1994, p. 213).

O livro de Ferreira (1997), rico em detalhes da história dos trabalhadores no primeiro governo de Getúlio Vargas, atribui um estatuto de sujeito político ao trabalhador, quando salienta, com base na análise das cartas escritas pelos trabalhadores ao presidente, a forma como eles se apropriaram das experiências políticas, econômicas e culturais vividas pela época histórica. O autor destaca a quantidade de depoimentos que demonstravam a luta quase desesperada pelo emprego, pelo acesso ao mercado de trabalho. Participar do mercado de trabalho, segundo Ferreira, era a primeira meta dos indivíduos, era condição de cidadania, porque o desempregado e o subempregado não participavam das leis trabalhistas.

Outro momento significativo dessa pesquisa é quando o historiador resgata a comunicação próxima e rápida que o Estado getulista mantinha com os trabalhadores e os populares. Segundo o autor, a burocracia não se mostrou refratária às demandas e às reivindicações dos assalariados urbanos. Mesmo sem conseguir superar o formalismo técnico, os burocratas, entranhados em institutos, autarquias e ministérios, contribuíram para legitimar e justificar o regime.

A carteira de trabalho tornou-se, no Brasil, o passaporte para a inclusão do indivíduo na sociedade brasileira de pós-1930. O célebre trabalho de Santos, W.G. (1979), *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*, analisa a condição de cidadania do trabalhador brasileiro, denominada pelo autor de "cidadania regulada", em que a carteira de trabalho assume a posição de uma certidão de nascimento cívico, isto é, a cidadania está embutida na profissão, e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal qual é reconhecido por lei. O autor conclui que é uma cidadania limitada por restrições políticas.

Os historiadores Daniel James e John French, em entrevista dada a Fortes *et al.* (1999), ressaltam o papel simbólico da legislação trabalhista no Brasil, cujo documento legal mais conhecido era a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo os historiadores, o trabalhador brasileiro, no final dos anos 1950, tinha mais conhecimento dos direitos reunidos pela CLT do que da Constituição de 1946. Mas isso não significou a ocorrência efetiva da proteção legal.

Pode-se inferir, com base na exposição feita até agora, a intensidade do dilema dos trabalhadores brasileiros em face do acirramento do desemprego¹¹; das clivagens estruturais fomentadas tanto no plano da sobrevivência material quanto na constituição subjetiva sobre o trabalho, desenvolvida historicamente pelo próprio Estado nacional para disciplinar a classe trabalhadora. O padrão de desenvolvimento pós-30, fundado no processo de industrialização e em condições políticas muito particulares, gerou uma sociedade heterogênea, em que a pobreza e a desfiliação social eram fruto do não-enfrentamento do problema agrário e da reprodução de uma força de trabalho malremunerada.

A crise daquele modelo de desenvolvimento e, mais recentemente, das políticas neoliberais adotadas tem feito emergir uma nova forma de pobreza, que tem como foco a expulsão de massas de trabalhadores dos segmentos industriais e não-industriais urbanos mais estruturados. A recuperação econômica de 1993-1995 e seus parcos efeitos positivos sobre a estrutura e o nível de emprego sinalizam essa nova dinâmica entre nível de atividade econômica e mercado de trabalho.

Os espasmos de crescimento econômico observados na década de 1990 não surtiram proporcionalmente geração de emprego. Salama e Destremau, citando Edwards, contestam a tese de que geralmente nos países subdesenvolvidos, o crescimento parece ser, *a priori*, o remédio miraculoso para a pobreza, por duas razões: o emprego aumenta, e a produtividade cresce, e, com ela, crescem os salários. O retorno do crescimento não é, por si só, suscetível de diminuir a pobreza de maneira significativa, nem em tamanho, nem em profundidade, num lapso de tempo razoável.

¹¹ Ou, o que é mais grave sob a perspectiva de Castel (1999) quando ressalta que não se trata apenas de uma retração do emprego, pois o trabalho é mais que o trabalho; portanto, o não-trabalho é mais que o desemprego.

Não sendo o crescimento necessariamente incompatível com uma intervenção do Estado na economia – contrariamente ao que afirma a corrente mais liberal –, diminuir a pobreza e a desigualdade e retornar ao crescimento poderiam ser o resultado de uma ação mais conseqüente dos governos, combinando uma política redistributiva mais clara dos rendimentos (via uma reforma fiscal sensível e um apoio direto aos setores mais desfavorecidos), a uma política industrial mais ativa e agressiva, que não temesse praticar um protecionismo seletivo e temporário, que preparasse a indústria e a agricultura para a abertura internacional, e, enfim, via uma política de infraestrutura mais sólida, em matéria de educação e de saúde (SALAMA e DESTREMAU, 1999, p. 44).

De forma recorrente, em parte da literatura de cunho humanista que trata sobre a questão social, há a identificação do Estado como instância fundamental na guarda dos direitos civis, políticos e sociais, pois eles devem conduzir a uma maior integração social. Mas as políticas para a pobreza vêm sendo articuladas pelo matiz liberal, por meio da focalização aos mais pobres. Nesse sentido, lança-se mão das medidas da pobreza como se elas refletissem fielmente a realidade, saindo da percepção para o problema medido. Assim, o Estado implementa as medidas desejáveis para reduzir o problema (e não a pobreza, como lembram Salama e Destremau, 1999) por mecanismos apoiados na “objetividade” das pesquisas.

Neste período de fortalecimento do liberalismo e de celebração da empresa, Castel entende que, aparentemente, poderia ser classificado de paradoxo tratar da intervenção do Estado no domínio do emprego. Porém, o autor não está falando de ampliação do papel do Estado, mas na transformação das modalidades de sua intervenção. O sentido da mudança é a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção. Políticas de integração são aquelas animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro; pela busca de promover o acesso a todos os serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial.

As políticas de inserção, por sua vez, obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e, então, desenvolvem estratégias específicas para elas. Tais políticas podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em

relação a uma completa integração. Castel situa o nascimento oficial das políticas de inserção no início dos anos 1980. Ao questionar o que seria inserção profissional no quadro de desemprego estrutural, o autor constata que há condenação de milhares de pessoas à eterna inserção; “a inserção não é mais *uma etapa*: tornou-se *um estado*” (CASTEL, 1999, p. 556). Isso implica permanente acompanhamento ao indivíduo, além de exigir do Estado o planejamento de uma rede de atividades e programas a fim de reduzir o problema.

Nessa conjuntura, a figura do Estado social (termo utilizado por Castel que o prefere ao “Estado providência”) é chamada a desempenhar um papel e é o ator principal, salienta o autor. Todo Estado moderno foi obrigado a praticar política social para mitigar disfunções gritantes do sistema capitalista, com o objetivo de assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais. De forma mais explícita, Offe e Lenhardt (1984) explicam que o processo de industrialização capitalista é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo. Ademais, os problemas estruturais não se resolvem de forma autônoma; a socialização não ocorre somente via o mercado, mas depende da sanção do poder estatal.

Portanto, o processo autodestrutivo do sistema capitalista gera necessidade de realimentação permanente seja pela via do interesse do lucro, seja pela via dos dispositivos disciplinares de coesão social. Essa função é essencialmente exercida pelo Estado, pois o capital, propriamente dito, corporificado no mercado, não adota espontaneamente medidas de integração da força de trabalho. Por isso, Offe e Lenhardt (1984) defendem a tese de que a transformação em massa da força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido possível nem é, sem uma *política estatal*, que não seria, no sentido restrito, uma política social, mas que da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho. Portanto, os autores não estabelecem uma sinonímia entre política estatal e política social, posto que a política estatal tem um caráter mais amplo.

5.3 As políticas sociais e os direitos humanos

Na sociedade capitalista, a relação de trabalho ocorre por meio de contrato mediado por uma política social como base para a manutenção de um equilíbrio necessário para o progresso da civilização, em que a ação do Estado serviria para reduzir o fosso entre o capital e o trabalho.

As políticas sociais têm um papel fundamental na regulamentação das condições de trabalho e emprego; configuram-se como estratégia estatal de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado. Offe e Lenhardt (1984) consideram que elas não apenas são uma reação do Estado aos problemas da classe trabalhadora, mas também contribuem de forma indispensável para a constituição dessa classe. Entre as funções de regulamentação do processo de trabalho assalariado, as políticas sociais fazem o controle quantitativo do processo ao delimitar quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado, pois o mercado de trabalho não absorve automaticamente toda a força de trabalho disponível. Portanto, as políticas sociais não interferem nos princípios organizacionais do trabalho capitalista.

No Brasil, os conflitos entre o capital e o trabalho foram articulados no início do século XX, por meio de um pacto social caracterizado pela implementação de leis que regulamentavam o mercado de trabalho. É importante assinalar que é a história política do País que dá o contorno a esse processo, e essa tradição será mantida ao longo da República brasileira. No processo de implantação do modelo desenvolvimentista, ocorreu o acirramento da atividade industrial com uma nítida submissão ao capital estrangeiro, trazendo novos desafios à classe trabalhadora. Entre eles, de forma predominante no final da década de 1950, destacam-se a presença do desemprego e uma diminuição da intervenção do Estado nas questões do trabalho, que passaram a ser resolvidas juridicamente na Justiça do Trabalho (VIANNA, 1978). A historicidade do direito ao trabalho no Brasil compõe-se desses elementos articulados ao projeto de desenvolvimento do País.

Estudos revelam que, desde o modelo primário-exportador até o presente, as políticas sociais têm sido conduzidas como parte da operacionalização do projeto econômico e como instrumento de sustentação política do Estado. À medida que o desenvolvimento

econômico avança e a organização social se estrutura, o Estado ganha feições industrialistas e populistas; daí, procura cooptar os trabalhadores urbanos mediante políticas sociais. O modelo de substituição de importações consubstanciou-se com o apoio político desses atores, que sustentam o autoritarismo estatal, e com o fortalecimento da classe média, como pré-condição para a consolidação do mercado interno.

Durante o predomínio do nacional-desenvolvimentismo, os parâmetros para o julgamento das políticas econômicas e sociais eram determinados pelo proveito que trouxessem para a industrialização. Nesse quadro, o trabalho foi projetado no espaço do poder, definindo o lugar que cada um ocupa na sociedade: por meio do trabalho, o indivíduo passava a ter existência civil e se transformava em cidadão ao qual o Estado oferecia a proteção dos direitos sociais; por meio do trabalho, o indivíduo ganhava personalidade moral como prova de compromisso com a Nação; por meio do trabalho, finalmente, o indivíduo ganhava identidade social como atributo de honestidade que neutralizava o estigma da pobreza (TELLES, 2001).

O esgotamento do projeto desenvolvimentista, caracterizado pela estagnação econômica, inflação crônica e crise fiscal, traz consigo o Estado reformador. Tal Estado tem o papel de implementar os ajustes econômicos necessários para a estabilização monetária, a transformação produtiva e o redirecionamento das economias da região para um modelo voltado para o mercado externo. Nesse contexto, as políticas sociais ganham caráter *compensatório* para amortecer os impactos no tecido social, causados pela reorganização do sistema produtivo, assegurando a estabilidade do regime de transição.

A reivindicação do pleno emprego, no Brasil, esteve relacionada com um projeto nacionalista. Com certeza, nessa época, o País já experimentava um grande avanço na legislação trabalhista; os trabalhadores urbanos já haviam garantido uma legislação¹² segundo a doutrina da harmonia entre o capital e o trabalho. Enquanto isso, os direitos trabalhistas para os trabalhadores rurais (que ainda eram a maioria) só seriam alcançados no final da década de 1960. Portanto, o sistema excluía categorias importantes de trabalhadores. No meio urbano, ficavam de fora todos os autônomos e

¹² A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi promulgada em 01-05-1943.

todos os trabalhadores (trabalhadoras, na maioria) domésticos. Estes não eram sindicalizados nem se beneficiavam da política da previdência. “Trata-se, portanto, de uma concepção de política social como privilégio e não como direito. Se ela fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira” (CARVALHO, 2001, p. 115).

Para Bobbio (1992), o tema dos direitos humanos está estreitamente ligado aos problemas da democracia e da paz. O reconhecimento e a proteção desses direitos estão na base das constituições democráticas e modernas. A paz, por sua vez, é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos em cada Estado, e o processo democrático é o caminho para alcançar a paz. “[...] sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 1992, p. 1).

Os direitos são a garantia das relações de reciprocidade entre indivíduos responsáveis e iguais na troca que o contrato sanciona. Portanto, não estão inscritos no campo da assistência, cuja troca é particularmente desigual – de um lado, aquele que doa, do outro, aquele que recebe com a obrigação da gratidão.

Marshall (1967), com o olhar na história da Grã-Bretanha, pioneiramente traçou um marco explicativo e cronológico para o surgimento dos direitos no mundo moderno, muito utilizado por aqueles que estudam os direitos e a cidadania¹³. Para Marshall, os direitos civis, na Inglaterra, surgiram primeiro no século XVIII. No século XIX, evidenciaram-se os direitos políticos, e o século XX conquistou os direitos sociais. Ainda segundo o sociólogo, os direitos sociais conferem nova substância ao conjunto dos direitos de cidadania, substância advinda da incorporação do conceito de igualdade social. Assim, “[...] a tendência moderna em direção à igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos (MARSHALL, 1967, p. 63). Além disso, ressalta que a participação política nas comunidades locais e associações funcionais constituiu “[...] a fonte original dos direitos sociais” (MARSHALL, 1967, p. 70).

¹³ Carvalho (2001), Coutinho (1997), Bobbio (1992).

Todavia, esse desenvolvimento linear e, por superposição dos direitos, proposto por Marshall se opõe à idéia de que os direitos sociais inserem uma nova dinâmica nas relações sociais e no capitalismo, pois os direitos sociais exigem a distribuição de bens, serviços e rendas na sociedade, ao contrário dos direitos políticos e civis que, *per si*, não geraram tensões ao capital nem aos direitos de propriedade. Além disso, o modelo de Marshall induz a idéia de que exista um caminho, uma via para a cidadania, e essa indução acaba desconsiderando as diferentes experiências de modernização social, econômica e política, que traduzem diferentes caminhos para a cidadania.

Carvalho (2001), adotando o modelo de Marshall para a realidade brasileira, desdobra os direitos em: civis, políticos e sociais. Os direitos civis centram-se na liberdade individual, são fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei e se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se. Os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade; é o direito do voto. Os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva e incluem o direito à saúde, à educação, ao trabalho, ao salário justo. A idéia central é a justiça social, pois os direitos pretendem permitir a redução das desigualdades produzidas pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo.

Apesar de destacar que o modelo de análise proposto por Marshall não é universal e que o percurso inglês é um dos caminhos possíveis para a cidadania e não a via segura e única, Carvalho acaba reforçando a idéia de que deva, necessariamente, existir uma lógica seqüencial na afirmação e na ampliação de direitos para o alcance da cidadania e da democracia ideais. Ou seja, há uma negação do modelo como via única, mas há uma aceitação e, até mesmo, uma exaltação do modelo de Marshall quanto ao seu potencial explicativo, considerando o que foge ao modelo como “desvio” ou “retrocesso” que alteram a natureza da cidadania. Portanto, o autor lembra que o modelo inglês não se aplica ao Brasil, pois são marcantes duas diferenças: a primeira refere-se à maior ênfase a um dos direitos, o social, em relação aos outros; a segunda diz respeito à ordem cronológica: o social precedeu aos outros. E a alteração dessa lógica afetou a natureza da cidadania.

Para Hobsbawm (1987), a linguagem dos direitos humanos foi e é inadequada à luta pela realização de mudanças sociais e econômicas às quais os movimentos operários foram dedicados: quer sejam reforma da sociedade existente ou mudanças graduais quer sejam transformações revolucionárias da ordem social e econômica. O historiador mostra que a existência de leis não garante que os direitos sejam cumpridos automaticamente. Por isso, o importante não é os indivíduos terem direitos econômicos e sociais, mas que haja políticas implementadas, pois sem elas os direitos humanos são totalmente inúteis. Não é, portanto, uma discussão sobre o objetivo, e sim sobre os meios de atingi-lo. Hobsbawm assinala que os direitos não são um fim em si mesmos, mas aspirações vastas que podem ser realizadas somente por meio de estratégias sociais complexas e mutantes.

Nessa perspectiva de analisar as políticas implementadas pelo governo de FHC a fim de examinar os avanços no campo do direito ao trabalho, observa-se que as políticas sociais se apresentaram sem inovações, apesar do discurso governista de crítica e superação do modelo desenvolvimentista praticado no País até a década de 1980. Cohn (2000) atribui a essa falta de inovação a incidência de manter a contraposição da política econômica à política social. “Vale dizer, continua ainda prevalecendo o ditame absoluto da economia sobre as formas de o País gerir a questão da pobreza e das desigualdades sociais” (COHN, 2000, p. 184). Como exemplo dessa assertiva, a autora cita o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD (1999), no qual consta o rebaixamento do Brasil da posição 68 para a 79.

As origens dos problemas detectados pela autora estão na adesão da gestão econômica a um projeto restritivo ao desenvolvimento das políticas sociais, que são constantemente sujeitas aos cortes de recursos governamentais¹⁴. Embora esse processo tenha iniciado nos anos de 1980, foi na década de 1990 que as características mais perversas se fizeram aparentes. A destituição dos direitos dos trabalhadores foi seguida de uma precarização do emprego, impondo um novo padrão de regulação social não mais via trabalho, mas via renda. O ciclo reformista atingiu não somente os programas sociais mas também o sistema de proteção social. “É o caso das propostas governamentais de reforma da

¹⁴ COHN (2000) critica a redução das políticas sociais à questão da pouca disponibilidade de recursos orçamentários para o setor, fazendo com que sejam disponibilizados para os segmentos mais pobres da população. Uma das justificativas governistas para esse fato é que há um desperdício de recursos efetuado pelas entidades públicas estatais.

previdência social, que desvinculam o acesso dos cidadãos a determinados benefícios e serviços de sua inserção no mercado de trabalho (formal ou informal), sem no entanto desvincular esse acesso da sua capacidade contributiva, tornando-se neste caso o cidadão em termo individuais” (COHN, 2000, p. 185).

O sistema de proteção social apresentado por Draibe (2003) foi construído entre 1930 e os anos de 1970 aproximadamente; é um sistema de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolve recursos entre 15% e 18% do PIB, e abrange uma clientela extensa, mas de modo desigual e insuficiente. Sua gestão estava centrada no Executivo federal, com forte fragmentação institucional e balcanização das decisões. A autora classifica esse sistema social de conservador, pois é pautado por uma concepção de intervenção do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza.

Atualizando o debate e com o olhar em outra questão, Cohn (2000) depois de um exame geral das políticas sociais vigentes após 1994, entende que elas seguem a mesma lógica da era desenvolvimentista no trato das políticas sociais (ainda que sejam mais diversificadas e complexas atualmente); além disso, ocorre um aprofundamento da concepção da existência de um alto grau de autonomia entre as dimensões sociais e políticas. A autora ressalta o domínio de uma concepção de vida social como uma série de “problemas sociais” a ser enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si.

Reproduz-se assim, uma vez mais, a concepção segmentada da questão social e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto. Em outras palavras, ao invés de se enfrentar a pobreza de uma ótica estrutural, vale dizer, da ótica da sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos ‘grupos socialmente mais vulneráveis (COHN, 2000, p. 187).

Essa racionalização, como já se expôs nos capítulos anteriores, concretiza-se na fixação de três parâmetros principais para as políticas sociais: (1) focalização; (2) descentralização; e (3) novas formas de parcerias entre Estado, mercado e sociedade. Com essas estratégias, as políticas sociais são voltadas para o combate à pobreza, e não para a sua superação. Conseqüentemente, há um distanciamento cada vez maior entre as instâncias política e social, fazendo com que a questão social da pobreza se traduza em

diagnósticos de natureza técnica equacionados pelos limites da possibilidade econômico-financeira do Estado.

A defesa da focalização das políticas sociais está circunscrita no suposto limite fiscal do Estado. Abranches (1987) situa a contradição que pode existir entre a opção por uma política social que, ao priorizar somente os mais pobres, abandona a perspectiva de atendimento aos padrões mínimos de qualidade de vida para toda a população.

[...] a política social deve ter como meta a universalização. É a instrumentalização de direitos assegurados pelo Estado a qualquer cidadão que venha a sofrer os efeitos negativos daquelas contingências por ela contempladas. As políticas de eliminação da pobreza absoluta são seletivas. Discriminam positivamente, definindo como seus beneficiários apenas aquelas pessoas que se encontrem na condição de miséria, geralmente definida em relação a uma faixa de renda mínima ou à manifestação conjunta, persistente e aguda de uma série de carências básicas (ABRANCHES, 1987, p. 54).

A estratégia utilizada de descentralização¹⁵ das políticas sociais fica sujeita à heterogeneidade regional e às desigualdades sociais e culturais existentes no trato da política, que fazem com que a gestão da descentralização ocorra de forma diversificada em termos fiscais, administrativos e institucionais. Ademais, importa sublinhar que essa estratégia vem substituir o modelo centralizado de gestão até então vigente no País. Dessa forma, experiências positivas e negativas estão sendo registradas por pesquisas, o que denota a dificuldade de se configurar como política de Estado. Arretche (2002) destaca que a Constituição Federal de 1988 consagrou à década de 1990, em termos político-institucionais, a autonomia e a independência entre o governo federal, governos estaduais e governos municipais.

Enquanto no plano político-institucional os entes federativos são autônomos, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. O País é constituído, na sua maioria, de municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa (ARRETCHÉ, 2002). Nesse contexto, a extensão da descentralização depende de que as políticas sejam implementadas nas esferas federal,

¹⁵ Descentralização, segundo Arretche (2002), significa a institucionalização, no plano local, de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.

estadual e municipal de forma coordenada, a fim de superar a incapacidade fiscal e/ou administrativa do poder local. Assim, para alcançar pontos positivos e contíguos, a descentralização pressupõe a existência de uma política de Estado.

A estratégia da parceria Estado, mercado e sociedade na condução das políticas sociais é o ponto crucial na organização do PPA, conforme exposto no capítulo IV. A leitura do PPA mostrou que o governo optou por deixar várias ações sem fonte de recursos, pois elas somente seriam executadas mediante a atração da iniciativa privada. Como exemplo da elevada expectativa de participação da iniciativa privada, o PPA “Avança Brasil” apresentou 283 parcerias, com investimentos expressos pelos valores de R\$ 171,7 bilhões (83,7% do total dos recursos previstos), predominantemente localizados no setor de infra-estrutura.

Conforme lembra Soares e Neto (2002), no PPA, não foram considerados como parcerias os programas nos quais a iniciativa privada tem a execução e/ou gerenciamento da ação, mas não aloca recursos financeiros. Em parcerias na área social, como as da saúde e da educação, os recursos financeiros são alocados pelo governo, e a execução fica a cargo de organizações não-governamentais (ONGs) e/ou instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Ainda que a legislação defina a exigência de licitação para entidades participarem das parcerias, a dispensa de licitação tornou-se regra nas contratações. A pesquisa de Cêa (2003) mostrou que em 1999, 97,12% das entidades executoras dos cursos e projetos especiais executados pelo Planfor foram contratadas por meio desse expediente.

Apesar do intenso movimento reformador organizado no Governo de FHC, as reformas das políticas sociais não foram radicais. Draibe (2003) classifica de reformas parciais¹⁶ aquelas ocorridas no Ensino Fundamental, na previdência social e na saúde; foram introduzidas reformas na Educação Infantil, no Ensino Médio, nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza. Para fins desta pesquisa, serão abordadas de forma mais completa as políticas sociais diretamente voltadas para a geração de emprego, cuja formulação esteja disposta no PPA e seja vinculada à Educação Profissional.

¹⁶ DRAIBE (2003) apresenta um conceito estrito de reforma: mudança completa de princípio e estrutura, afetando toda a política, e não apenas um ou outro de seus níveis. Assim, a autora entende que somente duas áreas sociais foram reformadas pelo governo de FHC: a saúde e a assistência social.

5.4 A reforma educacional no Brasil

Na esteira das reformas empreendidas nas décadas de 1980 e 1990, as reformas educacionais foram operadas em toda a América Latina. Portanto, as transformações ocorridas têm determinantes extrínsecos aos sistemas educacionais, como lembra Cunha (2001), e são de “caráter político, social e econômico, que se combinam de diversas maneiras e em graus diversos” (CUNHA, 2001, p. 89). Como já se observou em muitos estudos latino-americanos sobre o tema, a reforma educacional sofre de uma homogeneidade entre as referências intelectuais e técnicas protagonizadas pelos organismos multinacionais, em especial, o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Vale ressaltar que os recursos do BID e do BIRD investidos na educação brasileira e, conseqüentemente, a influência desses organismos na formulação e na condução da reforma são reconhecidamente relevantes para compreensão da política de Educação Profissional. Contudo, utiliza-se aqui o argumento de Cunha (2002), o qual, não desconhecendo o protagonismo das agências financeiras internacionais, destaca a influência de grupos sociais nacionais que compactuam ideológica e economicamente com as orientações das agências. Portanto, não existe uma via de mão única decidindo sobre os rumos da educação do País; a tecnocracia brasileira incorpora as concepções correntes nas agências, tanto quanto influencia, de alguma maneira, na formulação dessas concepções.

Os estudos de Oliveira (2000; 2001; 2002; 2003; 2004) sobre as reformas educacionais promovidas na segunda metade da década de 1990 no Brasil e América Latina e seus impactos no campo da gestão escolar e do trabalho docente, desvelam aos leitores o arco de transformações contraditórias que se expandiram nos sistemas de ensino em meio à desigualdade social e ao aumento da pobreza. Especificamente, sua tese de doutorado publicada em livro, *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza* (2000), ressalta o duplo enfoque das reformas: de um lado, planejaram a educação para formação do trabalhador; de outro, orientaram-na para a gestão ou disciplina da pobreza. As estratégias geralmente utilizadas para atingir tais metas vão desde a focalização das políticas públicas educacionais até o apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo.

A autora estabelece uma relação entre as reformas da década de 1990 e aquelas ocorridas nos anos de 1960, em termos de magnitude e de impactos transformadores. “Se nos anos de 1960 assiste-se, no Brasil, à tentativa de adequação da educação às exigências do padrão de acumulação fordista e às ambições do ideário nacional-desenvolvimentista, os anos de 1990 demarcam uma nova realidade: o imperativo da globalização” (OLIVEIRA, 2004, p. 1129).

As reformas educacionais dos anos de 1960, que ampliaram o acesso à escolaridade, assentavam-se no argumento da educação como meio mais seguro para a mobilidade social e individual ou de grupos. Apesar de serem orientadas pela necessidade de políticas redistributivas, essas reformas compreendiam a educação como mecanismo de redução das desigualdades sociais. Já as reformas educacionais de 1990 tiveram como principal eixo a educação para a equidade social (OLIVEIRA, 2004, p. 1129).

Isso significa que a lógica dominante das reformas educacionais é a formação dos sujeitos para a empregabilidade, uma vez que a educação geral é o requisito indispensável para a conquista do emprego formal e regulamentado, “ao mesmo tempo em que deveria desempenhar papel preponderante na condução de políticas sociais de cunho compensatório, que visem à contenção da pobreza” (OLIVEIRA, 2004, p. 1129). A autora sintetiza todo esse argumento na expressão cunhada pelos organismos internacionais pertencentes à ONU: *transformação produtiva com equidade*.

O conjunto das transformações que vêm no bojo das reformas nos anos de 1990 demarca uma nova regulação das políticas educacionais. Oliveira (2000) aponta como principal traço a tentativa de “modernização” administrativa do aparato público, por meio da adoção de modelos de gestão fundados na descentralização administrativa, na autonomia financeira e no planejamento flexível. Com tais procedimentos, as reformas buscaram introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista.

A reforma educacional se concentrou no primeiro mandato de FHC e atingiu especialmente o Ensino Fundamental por meio de políticas de financiamento e planejamento, como a instauração do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Lei n.º 9424/96 e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN),

pela Lei n.º 9394/96. Houve a implantação de um sistema nacional de avaliação, que abrangeu os três níveis de ensino do País; e a estruturação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que foram distribuídos para todas as escolas públicas.

Toda essa agenda reformista atendeu aos princípios da focalização e descentralização das ações educacionais, tendo em vista os procedimentos estruturados pelo FUNDEF os quais conduziram a um incentivo prioritário à expansão quantitativa do Ensino Fundamental e, ao mesmo tempo, geraram um processo intenso de municipalização. Nesse sentido, as taxas de atendimento ao Ensino Fundamental saltaram de 92,7%, em 1994, para 97%, em 1999¹⁷. A descentralização da gestão financeira se deu de forma sistemática pela transferência de recursos para Estados, municípios e escolas de Ensino Fundamental por meio dos programas federais de manutenção e desenvolvimento do ensino.

No período 1999-2002, que correspondeu à segunda gestão do Governo FHC, as ações que priorizaram o acesso e a permanência de alunos no Ensino Fundamental foram mantidas, destacando-se a ampliação significativa de recursos destinados à participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima, com a criação do Bolsa-Escola para parcela do alunado do Ensino Fundamental, em 2001, que passa a contar com o financiamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O Ensino Médio torna-se objeto de atenção da política federal somente ao final da década de 1990, com a implantação da reforma curricular iniciada em 1998 e mediante o aporte de recursos oriundos de financiamento externo para apoiar a expansão e a reorganização da rede de escolas públicas.

Estudos diversos mostram que a reforma educacional aconteceu por meio de aplicação restritiva de recursos financeiros; por isso, não atingiu a melhoria da qualidade da educação. A transferência de recursos diretamente para as escolas fez com que aumentassem as responsabilidades e o trabalho da gestão escolar, além das atribuições político-pedagógicas expandidas com o aumento dos problemas sociais. Todas essas

¹⁷ Cf.: <www.inep.gov.br> ; (OLIVEIRA, 2002).

novas questões que passaram a fazer parte do cotidiano escolar, geraram o que alguns autores chamam de intensificação do trabalho docente e suas formas de adoecimento¹⁸.

A reforma educacional também acarretou transformações na educação técnico-profissional. Sua maior expressão foi conhecida pela edição do Decreto 2.208/97, que resultou em maior restrição ao acesso à Educação Profissional de nível técnico, principalmente aos alunos trabalhadores, a partir da exigência da conclusão do Ensino Médio ou de seu curso em regime de concomitância. Tal Decreto estabeleceu rígida separação entre educação geral e Educação Profissional, resultando em extinção de cursos técnicos profissionalizantes na maioria das redes públicas estaduais e municipais de ensino e na redefinição da demanda e oferta na rede federal.

Segundo Cunha (2002), a medida mais controversa dos oito anos de governo de FHC em matéria de política educacional foi o Decreto 2.208/97 (seguida da portaria ministerial n.º 646/97)¹⁹. Esse decreto criou um sistema de Educação Profissional paralelo ao ensino regular de educação geral, fazendo com que o ensino técnico ficasse desprovido por completo de sua antiga função propedêutica.

5.5 As políticas públicas de educação profissional no Brasil

Muitos estudiosos consideram que a Educação Profissional tem um papel estratégico no desenvolvimento do país. Conforme modelo apresentado por Barbosa e Moretto (1998), ela se constitui como política de emprego denominada como uma política ativa. Por seu turno, o incentivo ao jovem a permanecer na escola é considerado uma política passiva²⁰ ou compensatória no quadro do planejamento da política de emprego. Enfim, a Educação Profissional e a educação geral se constituem em políticas públicas e estão estreitamente relacionadas com as diretrizes postas para o desenvolvimento econômico do Brasil.

¹⁸ Cf.: pesquisas desenvolvidas pela Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente (ESTRADO), que reúne vários pesquisadores que investigam o trabalho docente e a educação pública (<www.fae.ufmg.br/estrado>).

¹⁹ A portaria n.º 646/97 regulamentou a implantação do Decreto 2208/97 na rede federal de educação tecnológica.

²⁰ Pode-se afirmar que o Decreto 2208/97 configurou-se como uma política pública passiva de emprego na medida em que separou o Ensino Médio da Educação Profissional, pois sua intenção era que o aluno fizesse primeiro o EM ou tivesse duas matrículas (uma no EM outra na EP) retardando, assim, sua entrada no mercado de trabalho. Mas as condições concretas da vida dos alunos, na maioria das classes populares, fazem com que essa política não se dê da forma planejada.

Essa lógica vem norteando as políticas governamentais de longos anos da história do século XX no Brasil, e cabem especificações em cada período histórico que denunciam os interesses e as relações de poder dominantes no processo de modernização do País. Contudo, esse é um processo permeado por contradições e antagonismos que o planejamento governamental, em tese, precisa apreender para garantir aderência na sociedade e sair do formalismo, malgrado seu caráter técnico-instrumental. No quadro da organização de uma política educacional, o planejamento se destaca como aquele que sistematiza e operacionaliza a política definida pelo Estado. Portanto, faz-se necessário identificar os espaços de definição e execução de tais políticas.

De acordo com Leite (1995), a Educação Profissional no Brasil é ministrada por instituições de diversos tipos, combinando ampla diversidade de modelos organizacionais, gerenciais, pedagógicos e de financiamento. Para fins meramente analíticos, pode-se agrupar essas instituições em três "sistemas"²¹:

- Formal: inclui Educação Superior e Técnica de nível médio, ministrada por universidades e escolas técnicas, públicas e privadas.
- Não-formal: abrange instituições de formação profissional (IFPs), como SENAI, SENAC, SENAR e SENAT, ONGs, sindicatos, empresas, fundações, grupos religiosos.
- Livre: constituído por ampla rede de estabelecimentos privados, que oferecem principalmente cursos de curta duração.

Na Educação Profissional, a atuação do Ministério da Educação (MEC) sempre esteve pautada, prioritariamente, na manutenção da Rede Federal de Educação Tecnológica, formada, pelas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Ainda no primeiro mandato de FHC, a decisão de implementar a reforma da Educação Profissional foi respaldada pelo seguinte diagnóstico: (a) o alto custo aluno/ano das escolas técnicas – aproximadamente dez vezes maior do que no Ensino Médio regular; (b) o perfil dos alunos que frequentam tais escolas e centros – a maioria oriunda das classes média e média alta, e com elevado

²¹ Na verdade, não se pode falar em sistema na Educação Profissional, pois não existe uma articulação entre as diversas redes e nem uma política de formação profissional vinculada a um projeto de sociedade.

índice de ingresso no ensino superior; e (c) a dificuldade da gestão centralizada – a partir de Brasília, sobre unidades espalhadas por todo o País. Contrário à política de expansão física da rede federal, o Governo de FHC lançou a reforma, materializada pela separação do ensino profissional do Ensino Médio regular, a partir de então estabelecidos em sistemas paralelos.

Os planos plurianuais (PPA) elaborados nos dois governos de FHC, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, trazem a proposta de execução de programas de formação e qualificação dos trabalhadores, a fim de alavancar o crescimento econômico do País. O PPA Brasil em Ação (1996-1999) iniciou o movimento, apresentando as principais linhas de organização da Educação Profissional, reforçadas no segundo plano do governo FHC, o “Avanço Brasil” (2000-2003).

No PPA “Brasil em Ação” foi exposta a preocupação do Governo com a empregabilidade do trabalhador, conferindo, segundo o documento, importância cada vez maior aos requisitos de educação básica, formação profissional e de requalificação para preservar ou conquistar um posto de trabalho de boa qualidade. Nesse contexto, o Governo se comprometeu com uma política de emprego a privilegiar os segmentos mais atrasados da força de trabalho, por meio de políticas e reformas institucionais que facilitassem o acesso dos pequenos produtores urbanos e rurais ao crédito, à tecnologia e à qualificação profissional. Na sessão “educação”, a referência a esse quadro ficou restrita à indicação da ação “capacitação profissional e aparelhamento das salas de aula, com a introdução de recursos de informática” (BRASIL, 1996a). Observa-se que nesse momento alguns problemas são identificados na educação, mas não existem os programas, o que significa que os caminhos ainda não foram trilhados.

Destaque-se que a discussão acerca da definição dessas políticas no início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, que resultaram no Proep e no Planfor, foi se desenvolvendo separadamente, tanto no Ministério da Educação, do qual é um exemplo o documento *Planejamento político-estratégico – 1995/1998*, de maio de 1995, quanto no Ministério do Trabalho, que publicou em agosto do mesmo ano o documento *Educação Profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*, elaborado pela SEFOR/MTE. Em seguida, trabalhou-se uma articulação dos dois ministérios, contando com a participação de outros órgãos governamentais para a formulação conjunta de uma

proposta contida nos documentos *Política para a Educação Profissional* (MEC, 1995) e *Reforma do ensino técnico* (MTE, 1996).

Na perspectiva de colocar em consonância as ações do Ministério da Educação e as ações do Ministério do Trabalho, o PPA prometeu dar ênfase à formação profissional, coordenando iniciativas de setores do próprio Governo, do setor privado e da comunidade. A expansão do ensino técnico profissionalizante e o modelo de oferta, segundo o documento, seriam construídos de forma flexível, a fim de atender a situações diferentes, considerando as rápidas mudanças tecnológicas, as tendências econômicas regionais e do mercado internacional, bem como o esgotamento da capacidade de investimento da União na ampliação da atual rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais. Dessa forma, o governo defendeu a parceria entre as três esferas de governo e o setor privado, com destaque para as agências de formação profissional, os trabalhadores e o empresariado nacional.

Entre todas as ações previstas no programa “Avança Brasil”, principalmente aquelas que dizem respeito ao desenvolvimento industrial e de geração de emprego e renda, a educação e a formação profissional estão em destaque como programas estratégicos, pelo fato de terem um acompanhamento cuidadoso de caráter prioritário. De acordo com o documento, a qualificação prepara a pessoa para exercer melhor suas funções, ou assumir novas, aumentando a chance de sucesso na busca de uma colocação. Mas, ainda segundo o documento, os benefícios não param nisso. Com empregados mais preparados, a empresa melhora o desempenho, portanto a renda, inclusive a do empresário. Os trabalhadores que querem entrar ou permanecer no mercado precisam se qualificar constantemente. São novas máquinas, novas matérias-primas e/ou novos sistemas de trabalho chegando, quase diariamente.

A análise do investimento público dá uma dimensão das prioridades dispensadas aos programas no PPA “Avança Brasil”. O Relatório de Acompanhamento das Políticas Sociais do IPEA (2001) apresenta a Dotação Orçamentária Final de 2000, a Execução Orçamentária de 2000 e a Dotação Orçamentária Inicial de 2001 dos principais programas do PPA. Pode-se observar pelos dados que os programas *Desenvolvimento do Ensino de Graduação*, *Previdência de Inativos e Pensionistas da União* e *Aceleração da Aprendizagem* foram os que detiveram os maiores percentuais relativos à

participação dos programas no total dos recursos orçamentários finais em 2000 (44,2%, 15,9% e 15,6%, respectivamente) e no total dos executados também nesse ano (44,3%, 17% e 15,6%). Os demais programas angariaram relativamente menos recursos, mas alguns ainda merecem destaque quanto aos valores orçamentários finais recebidos e a respectiva execução em 2000. São eles: *Escola de Qualidade Para Todos* (4,2% e 3,8%); *Desenvolvimento da Educação Profissional* (4,3% para ambas); *Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação* (3,6% e 3,8%); *Hospitais de Ensino* (1,7% e 1,6%); *Desenvolvimento do Ensino Médio* (1,7% e 1,8%); *Assistência ao Trabalhador* (1,5% para ambas); e *Apoio Administrativo* (1,0% para ambas).

As metas do PPA 2000-2003 (BRASIL, 2000) para garantir a implantação da reforma educacional e gerar “trabalho, desenvolvimento e prosperidade”, foram estabelecidas na implantação de dois programas: “Desenvolvimento do Ensino Médio” e “Desenvolvimento da Educação Profissional”. O primeiro, para melhorar a qualidade e aumentar a oferta de vagas no que se chamava de “educação geral”. O Governo se propôs reformar e ampliar a rede de escolas de Ensino Médio em todo o País, de forma a possibilitar que todos os que saírem do “1º grau”²² e os que quiserem voltar a estudar tenham lugar garantido no Ensino Médio. Essa expansão significa a criação de vagas para 10 milhões de alunos. Para tanto,

Serão adotados novos currículos e projetos pedagógicos, além da melhoria do modelo de gestão dos colégios. Oitenta por cento dos professores em exercício passarão por cursos de reciclagem, permitindo um aperfeiçoamento contínuo. O segundo provocará uma verdadeira revolução no ensino profissional. As escolas técnicas e agrotécnicas federais serão transformadas em centros de excelência locais e regionais. Estados, municípios, organizações não-governamentais e comunidades terão recursos para criar e equipar cerca de 200 novas escolas voltadas para a formação profissional de 500 mil alunos. Além disso, os cursos e os currículos passarão a ser orientados para as necessidades do mercado de trabalho. As mudanças abrem caminho para uma nova era. Os brasileiros sairão das escolas com uma formação mais sólida e serão mais capazes de enfrentar os desafios de um mercado de trabalho que exige pessoas cada vez mais qualificadas e competentes (BRASIL, 2000a).

O programa “Desenvolvimento do Ensino Médio”, que constitui o PPA 2000-2003, relata os instrumentos normativos que estão na LDB n.º 9394/96 e organizam o Ensino

²² Termo utilizado no documento.

Médio, cujo objetivo específico é aprofundar os conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, preparar o aluno para continuar aprendendo e para se adaptar às novas condições de ocupação no mercado de trabalho e prosseguir seus estudos. Após isso, o documento ressalta o aumento do número de matrículas que em 1994 era de aproximadamente 5 milhões de alunos, em 2001, alcançou 8,4 milhões. Esse programa busca aumentar a oferta de vagas e melhorar a sua qualidade.

O programa “Desenvolvimento da Educação Profissional” parte do diagnóstico da realidade moderna, a qual exige atualização técnica dos trabalhadores. Dessa forma, entende que os trabalhadores devem buscar cursos profissionalizantes separados do Ensino Médio e universitário para que possam atender às exigências do mercado. O documento apresenta sinteticamente os dados que demonstram a expansão ocorrida no período de 1995-2001 nas escolas da rede federal de educação tecnológica: aumentou de 114 para 137. O primeiro Censo de Educação Profissional revelou que havia no País, em 1999, 33 mil cursos, públicos ou privados, dos quais 2/3 eram de nível básico. O objetivo do programa é expandir a oferta de vagas em Educação Profissional e melhorar sua qualidade, com ações voltadas para a capacitação de docentes e a construção dos centros educacionais.

O PPA “Avança Brasil” se propôs a efetivar a política de Educação Profissional, executando e ampliando as ações do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep) e do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)²³. Na análise dos programas constantes no PPA “Avança Brasil” os seguintes dados são apresentados: no período de 1995 a 2001 cerca de 14,9 milhões de trabalhadores foram matriculados em cursos de qualificação. A meta estabelecida foi terminar 2002 com um total acumulado desde 1995, da ordem de 17,4 milhões de pessoas qualificadas. Essa meta foi alcançada quando se recorre à média de matrículas ocorridas em cada ano, principalmente quando se tem o número registrado no ano de 2003 (3.538.871 alunos matriculados), conforme

²³ Em 1995, teve início a implementação do Planfor, sendo parte do projeto de desenvolvimento social do governo. Em 1996 foi incluído no PPA “Brasil em Ação”. “A sigla PLANFOR começou a ser utilizada no final de 1996 e, mesmo rejeitada por especialistas em comunicação, rapidamente se disseminou e ‘pegou’. Inicialmente, significava ‘Plano Nacional de Educação Profissional’; mas, para evitar confusões com outros programas de governo, passou, em 1997, a se chamar ‘Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador’, sem, contudo, mudar a sigla, que já havia ‘colado’. Hoje, o uso da marca ‘PLANFOR’ é obrigatório na comunicação social do governo, tendo sido assumida também por trabalhadores e empresários” (LEITE, 2000, p. 5). Durante um curto espaço de tempo, a denominação Plano Nacional de Educação Profissional foi reconhecida com a sigla PLANED, tendo sido o Plano assim identificado pelo MTb até a utilização de “PLANFOR” (CÊA, 2003).

mostra a citação abaixo retirada do documento sobre a avaliação do ano-base 2003 do PPA “Avanço Brasil” realizada pelo atual governo.

O ano de 2003 registrou um total de 3.538.871 alunos matriculados na Educação Profissional, sendo 329.256 alunos em 143 instituições da rede federal, 165.266 alunos em 553 instituições da rede estadual, 19.479 em 115 instituições da rede municipal e 3.024.870 alunos em 1.213 instituições da rede privada. Cabe observar que o primeiro dado oficial disponível sobre Educação Profissional é o apurado no Censo da Educação Profissional de 1999, quando o número de matrículas iniciais foi de 2.859.135 alunos nos níveis básico, técnico e tecnológico. Considerando este ano do Censo como o ano-base para aferição do indicador “Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional”, chega-se a um resultado de 123,7 em 2003. Apesar de ter se situado um pouco abaixo do índice que foi previsto em 130 para o final do PPA 2000-2003, é revelador do significativo incremento das matrículas no período (BRASIL, 2004).

Nota-se que a expansão da oferta foi atendida, sobretudo, pelo setor privado. Além disso, o número significativo de matrículas se deu no nível básico da Educação Profissional, que é aquele voltado para as pessoas em condição social vulnerável e com/sem escolaridade. Com efeito, as reformas educacionais realizadas no período de 1995 a 2003 constituíram um processo que – vinculado ao ideário de redefinição do papel do Estado – fez-se a opção por uma política pública que reduz a ação do Estado ou prioriza uma ação focalizada na população mais pobre como mecanismo de manutenção de uma ordem capitalista dependente.

5.6 As políticas públicas de emprego no Brasil²⁴

Na década de 1990, a questão do emprego no Brasil assumiu contornos mais complexos, exigindo políticas públicas cada vez mais urgentes. A falta de oportunidades de emprego está diretamente associada à crescente desfiliação social e à elevação dos níveis de pobreza, característica que, em graus diversos, vem se manifestando tanto nas sociedades centrais quanto nas periféricas a partir da segunda metade dos anos 1970. A necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando maximizar a oferta de emprego, dada a restrição macroeconômica e o contexto institucional (salário-mínimo, relações capital-trabalho, etc.), foi uma tendência em todo o mundo desenvolvido a partir da década de 1980 e nos países

²⁴ Parte desta sessão foi produzida a partir dos estudos de AZEREDO; RAMOS (1995).

periféricos nos anos de 1990. Essa política estruturou-se naquilo que se convencionou denominar de Sistema Público de Emprego, que associa assistência ao desempregado, intermediação, formação e qualificação profissional.

Para compreensão de como se planeja a execução de tais políticas, muitos autores utilizam o diagrama de políticas públicas ativas e passivas. Segundo o Ministério do Trabalho, citado por Mehedff (2001, p. 43), políticas públicas ativas são aquelas destinadas à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, bem como à reforma do marco legal, visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade. Compreendem desde políticas macroeconômicas e de desenvolvimento, com incentivos ao aumento da capacidade produtiva e criação direta de empregos, até políticas específicas de valorização da força de trabalho.

Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e qualificação profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto. A partir da crise dos anos de 1970, os governos de todos os países centrais (independentemente de seu discurso ideológico) utilizaram todas essas medidas ou parte delas (e outras não mencionadas, como o subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração, a flexibilização da legislação para possibilitar os contratos de tempo parcial e temporários etc.) para combater o desemprego crescente. Os sistemas públicos de emprego, que floresceram em quase todos os países nesse período, combinaram certas medidas de política tipicamente passivas (assistência financeira ao desempregado) com instrumentos ativos (formação e qualificação profissional e intermediação). Paralelamente à crescente perda de importância da política passiva, começam a ocupar um lugar central, na maioria dos países, duas políticas ativas: a formação e qualificação profissional e a intermediação.

As políticas públicas passivas de emprego destinam-se à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas (benefícios seguro-desemprego e abono salarial), como mecanismo de natureza compensatória. Seu objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho". O instrumento mais importante nessas alternativas foi, historicamente, o seguro desemprego. O incentivo à permanência do jovem no sistema escolar deve

também ser citada como política passiva, como bem lembram Barbosa e Moretto (1998).

Essas políticas de emprego, tanto as ativas quanto as passivas, que tiveram seu auge durante os anos 1980, começam a enfrentar, no final da década, as políticas de austeridade orçamentária, e passaram a ser cobradas formas de avaliação. Nesse contexto, as políticas, conservando os princípios citados em parágrafos anteriores, iniciam a busca de seletividade. Ou seja, como a taxa de desemprego e as possibilidades de ser empregado variavam muito entre regiões e entre grupos populacionais do mesmo espaço geográfico (eram as mulheres e os jovens os que, tradicionalmente, encontraram as maiores dificuldades de entrar e permanecer no mercado), uma maior eficácia e eficiência na utilização de recursos exigem uma concentração dos esforços nas populações e nas regiões mais vulneráveis. Essa combinação de políticas ativas e passivas e o grau de focalização entre os grupos mais vulneráveis variaram de país para país.

Para o Governo FHC, as políticas ativas de emprego incluem aumento da escolaridade básica dos trabalhadores e qualificação ou empreendimentos, formais e informais, com potencial de geração de empregos, incentivos à melhoria da qualidade e de oferta do trabalho autônomo, além do esforço de modernização da legislação trabalhista, visando à redução dos custos não-salariais do trabalho.

As primeiras iniciativas na área das políticas públicas de emprego, no Brasil, datam da década de 1940, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), instituições que contam com recursos públicos provenientes da contribuição dos empregadores sobre a folha de salários. Durante os anos 1960 e o início da década de 1970, foi definido e regulamentado o ensino profissionalizante. O Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) foi instituído em 1963.

Em 1975, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE)²⁵, por meio do Decreto n.º 6.403, com estas funções: (a) a intermediação da força de trabalho; (b) a implementação

²⁵ A atividade do SINE tem por finalidade o atendimento ao trabalhador desocupado, visando a sua inserção e sua recolocação no mercado de trabalho, orientando-o na busca de emprego e na sua necessidade de qualificação/requalificação.

de um seguro-desemprego; (c) a qualificação e a formação profissional; (d) a geração e a análise de informações sobre o mercado de trabalho; e (e) a promoção de projetos de emprego e renda. Esse sistema, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, deveria abranger os serviços e as agências públicas de emprego, federais e regionais, bem como os serviços privados de emprego. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) foi criado em 1976. Nos mesmos pressupostos desenvolvimentistas, também em 1976, foi criado o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra (SNFMO), que pretendia agrupar e coordenar todos os órgãos de formação profissional.

Com o tempo, o SINE perdeu suas referências e entrou em processo de desagregação. Hoje, ele existe de fato só em alguns Estados e, mesmo assim, de forma muito precária. O PIPMO foi extinto em 1982. O SENAI, o SENAC e o SENAR, financiados com recursos parafiscais, não possuem uma política global que atenda ao conjunto dos trabalhadores (especialmente os desempregados), portanto restringem suas atividades às demandas das empresas do setor moderno da economia.

Dentro do arcabouço institucional do período desenvolvimentista, foram instituídos, no início da década de 1970, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Seu objetivo era formar um patrimônio individual do trabalhador, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda. A principal justificativa utilizada para a instituição desses programas sustentava-se na necessidade de assegurar o cumprimento do dispositivo da Constituição, vigente à época, que tratava da integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, inclusive a sua participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão das empresas.

Os objetivos do PIS-PASEP, no que diz respeito ao trabalhador, não chegaram a ser cumpridos. Um balanço realizado em 1987 por Azeredo mostra que o patrimônio individual acumulado, após 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independentemente de seu nível de renda. O único benefício significativo oferecido era uma pequena complementação de renda aos trabalhadores com salários até cinco mínimos, por meio do pagamento do abono salarial, no valor de um salário-mínimo anual. Por outro lado, o PIS-PASEP cumpriu o seu papel de fundo de desenvolvimento, ao constituir-se em uma fonte importante de recursos para o BNDES.

Somente na década de 1980, o País pôde contar com uma ação de pagamento do seguro-desemprego²⁶ – muito embora, pelos valores dos benefícios (extremamente baixos) e critérios de acesso muito rígidos, o programa não tenha tido maior impacto até 1990. O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art. 7.º dos Direitos Sociais da Constituição Federal, e tem por finalidade promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Além de conceder esse benefício, o Programa destina-se a auxiliar os trabalhadores, em geral, na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional²⁷. Um dos principais bloqueios estruturais diz respeito à abrangência da cobertura do seguro-desemprego. O seguro se dirige para o mercado de trabalho estruturado, com vínculo formal reconhecido e com possibilidade de relativa longa permanência no mesmo posto de trabalho. Exclui, portanto, os trabalhadores que não conseguem se estabilizar em um emprego com carteira assinada.

A estrutura do seguro até então existente foi alterada na década de 1990, sobretudo na sua primeira metade, com a organização e a estruturação do Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei n.º 7.998/90²⁸, que englobaria o pagamento do benefício do seguro-desemprego, a política de intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. A nova lei do seguro-desemprego, portanto, não se limitou a melhorar a assistência financeira ao trabalhador desempregado. Como funções do programa também foram incluídas a ajuda na recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a sua qualificação profissional, por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Dessa forma, o seguro revestiu-se de um caráter mais amplo, possibilitando um avanço na direção de um sistema público de emprego, nos moldes das

²⁶ O programa de seguro-desemprego foi instituído em 1986, como parte do Plano Cruzado.

²⁷ Cf. informações retiradas <www.mtb.gov.br> .

²⁸ Também por meio dessa legislação foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, constituído por empregadores, trabalhadores e Governo, responsável pela gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, destinado ao Custeio do Programa do Seguro-Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento do Programa de Desenvolvimento Econômico.

experiências dos países desenvolvidos, nos quais se conjugam políticas ativas e passivas voltadas para o mercado de trabalho²⁹.

A estruturação do Programa do Seguro-Desemprego teve como base a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)³⁰, em 1990, pela mesma Lei n.º 7.998/90. O FAT, que passou a receber as contribuições do PIS/Pasep, tornou-se uma fonte própria de financiamento das políticas de emprego e renda e é hoje seu eixo articulador. O outro programa é o abono salarial, que concede um salário-mínimo por ano aos trabalhadores que tenham recebido de empregadores que contribuem para o PIS/Pasep até dois salários-mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado. Para fazer jus ao benefício, o trabalhador deve ser cadastrado no PIS/Pasep, pelo menos, há cinco anos. Tal como em outros programas de proteção ao trabalhador, o abono salarial só é concedido aos trabalhadores formais. Além disso, no PPA “Avança Brasil”, constava o incentivo fiscal às empresas para que fornecessem benefícios aos trabalhadores como o auxílio-refeição ou auxílio-transporte, e a estimativa de atendimento, segundo o documento oficial do PPA, alcançou 9 milhões de pessoas.

A esse conjunto de políticas somam-se, segundo Passos *et al.* (2002), programas de geração de emprego e renda, voltados, em geral, para micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais. Esses programas foram criados a partir da possibilidade de aplicação dos recursos do FAT excedentes à Reserva Mínima de Liquidez (RML)³¹ em depósitos especiais remunerados, junto às instituições financeiras oficiais federais (Banco do

²⁹ A pesquisa empírica e teórica realizada por Neto e Zylberstajn (2000) sobre o uso repetido do seguro-desemprego conclui que 39% dos trabalhadores brasileiros têm acesso mais de uma vez ao seguro-desemprego o que leva os autores a indicar a necessidade de acompanhamento e requalificação profissional, fazendo com que esse programa se torne uma política ativa. Os autores ressaltam que o programa não dispõe de mecanismo efetivo para monitorar os benefícios concedidos.

³⁰ O FAT é um fundo contábil de natureza financeira, criado por meio da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, quando da regulamentação do artigo n.º 239 da Constituição Federal (CF 1988). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado (incidentes sobre o faturamento das empresas), e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), no âmbito federal. Com esse dinheiro passam a ser custeados o Programa Seguro-Desemprego (pagamento de benefícios, intermediação e qualificação da força de trabalho), o Abono Salarial, projetos de desenvolvimento econômico e programas de geração de emprego e renda. Parte desses programas é desenvolvida pelo BNDES, que recebe um repasse de 40% dos recursos arrecadados do PIS/PASEP, definido constitucionalmente. Outros agentes financeiros também recebem recursos do FAT para o desenvolvimento de projetos com objetivos idênticos, por meio de depósitos especiais (YANNOULAS, 2001; MEHEDFF, 2001).

³¹ A Reserva Mínima de Liquidez (RML) é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no fundo extramercado, do Banco do Brasil, para garantir, grosso modo, o pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial por seis meses (PASSOS, NEVES JR.; PAIVA, 2002).

Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e BNDES³²), que funcionam como agentes financeiros dos programas. O objetivo é a geração e a manutenção de empregos por meio de apoio financeiro (crédito) e capacitação a empreendedores menos privilegiados pelo sistema financeiro. Proger Urbano, Proger Rural e Pronaf (este voltado para a agricultura familiar) são as três modalidades mais difundidas desses programas.

O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) foi criado em 1994 para apoiar e ampliar oportunidades de trabalho e renda a pequenos e microempreendedores urbanos e rurais, suas cooperativas, associações e outras formas associativas de produção. Oferece crédito financeiro associado à capacitação técnico-gerencial, inclusive para trabalhadores autônomos, e financia o auto-emprego como forma de combate ao desemprego (BRASIL, 2000c). Segundo Relatório Anual de Avaliação do PPA “Avança Brasil” (BRASIL, 2002a), o fortalecimento do Proger mostrou-se bastante oportuno no que diz respeito ao desemprego, pois vinculou a ação empreendedora com a vocação profissional, no sentido de potencializar seus resultados e sua efetividade.

O Governo FHC deu prosseguimento à prática política do início de 1990 de criação de fundos e conselhos setoriais com a participação da sociedade civil, sob a perspectiva de ampliar a transparência na aplicação dos recursos³³. Entre esses, o Conselho Deliberativo de Fundo do Amparo ao Trabalhador (Codefat) é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo, que atua como gestor do FAT. Dentre as funções mais importantes do órgão, destacam-se (a) elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos; (b) acompanhar e avaliar seu impacto social; e (c) propor aperfeiçoamento da legislação referente às políticas (KON, 2005). Segundo o presidente em Mensagem ao Congresso Nacional (BRASIL, 2002d, p. 53), “os conselhos permitem que representantes da sociedade participem da concepção e monitorem a execução dos programas”. Não obstante a positividade dessa proposição política, “uma avaliação dos recursos públicos destinados à formação e requalificação profissional

³² A maior parte do patrimônio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) está alocada no BNDES para os programas de desenvolvimento econômico.

³³ Essa prática política vem atender ao seguinte dispositivo constitucional: “Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (BRASIL, 1988).

indica que os trabalhadores não participaram ativamente das instâncias de deliberação do Planfor, apesar de estar representados no Conselho Deliberativo do FAT (Codefat)” (MEC, 2003).

No documento que expõe as metas do PPA “Avança Brasil” (2000a), na seção que trata do acesso aos postos de trabalho e da melhoria da qualidade do emprego são apontados os programas responsáveis pelo atingimento de tais metas: (1) Geração de emprego e renda (Proger); (2) Qualificação profissional do trabalhador; (3) Jovem empreendedor; (4) Novo emprego e seguro-desemprego; (5) Trabalho legal; e (6) Trabalho seguro e saudável. O diagnóstico descrito no documento sobre a situação de desemprego que assola o País é pautado nas conseqüências do processo de globalização e dos avanços tecnológicos. As baixas taxas de crescimento são também lembradas como “culpadas” pelo desemprego, mas a análise priorizada diz respeito à modernização tecnológica e gerencial das empresas que vêm gerando desemprego, principalmente entre os trabalhadores com menor qualificação. Assim, o governo se compromete a atacar o problema com a adoção de programas de geração de emprego e renda, e em qualificação profissional.

O programa “Geração de emprego e renda” é voltado para crédito bancário para que o trabalhador desempregado, urbano e rural, possa abrir o seu próprio negócio; “Qualificação profissional do trabalhador” é um programa considerado prioritário e é operado por meio do Planfor; “Jovem empreendedor” é um programa que também prevê linhas de crédito somente para jovens; “Novo emprego e seguro-desemprego” promete aproximar o trabalhador do emprego, por meio de parcerias com os governos subnacionais, melhorando a eficiência do sistema público de emprego; “Trabalho legal” pressupõe o aperfeiçoamento da legislação a fim de gerar mais empregos formais; “Trabalho seguro e saudável” garante o respeito às normas de segurança e saúde nos ambientes de trabalho. O documento, por fim, ainda ressalta que a atuação do governo não se esgota nesses programas. “O crescimento econômico, objetivo do conjunto de iniciativas do governo, é a providência fundamental para garantir a ampliação das oportunidades de trabalho e a valorização do trabalhador” (BRASIL, 2000).

Com a leitura dos programas propostos no PPA “Avança Brasil” para a geração de emprego e renda, observa-se a persistência dos mesmos programas anteriormente

praticados pelo governo brasileiro, sem inovações ou atualizações. Essa característica confirma as inferências já realizadas no capítulo IV sobre o aspecto de continuidade do planejamento do governo FHC, embora as avaliações registrem problemas de formulação e execução de determinados programas e a realidade social apresente maiores problemas decorrentes das mudanças econômicas operadas no início do segundo governo³⁴.

A ênfase à formação profissional foi dada por meio da coordenação das iniciativas do Governo, do setor privado e da comunidade. Nos oito anos do Governo FHC, evidenciou-se uma ampla abertura de empresas pequenas embaladas pelas idéias de empreendedorismo, que marcou a conjuntura e ainda marca a atual. Contudo, o processo se inverte quando se verificam os altos índices de fechamento de empresas. O cooperativismo, por sua vez, pode parecer um modelo adotado com mais aderência no País, com experiências positivas e aponta para uma alternativa para a sociedade atual.

5.7 O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)

Com o Decreto n.º 2.208/97, a Educação Profissional passou a contar com três níveis: o básico, o técnico e o tecnólogo. O nível básico ficou sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, fazendo uso dos recursos do FAT. O PPA implantou um sistema de qualificação e requalificação do trabalhador para sua melhor inserção no mercado de trabalho, denominado Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). São cursos de curta duração, geralmente com carga horária bastante reduzida, voltados para as pessoas com risco social e para atender a demanda do setor produtivo.

Dessa forma, a formação para o trabalho foi cada vez mais desarticulada de uma escolarização, sendo o Planfor não uma política educacional, mas uma política de emprego administrada pelo Ministério do Trabalho. Nas palavras do governo:

³⁴ A partir de 1997, iniciou-se um processo em que o comportamento dos indicadores do mercado de trabalho sofreu uma significativa inflexão. A taxa de desemprego passou a aumentar significativamente, elevou-se de 5,7% da População Economicamente Ativa (PEA) em 1997 para 7,15% em 2002; ao mesmo tempo, os rendimentos médios dos trabalhadores entraram em forte tendência declinante. Outra tendência que se fortaleceu a partir da década de 1990 e se mantém durante os primeiros anos da década é a precarização das relações de trabalho, representada pelo aumento nos níveis de informalidade, expressos, principalmente, pelo crescimento da proporção de empregados sem carteira assinada (que passaram de 20,8% em 1991 para 27,5% em 2002) e de trabalhadores por conta própria (que passaram de 20,1% em 1991 para 22,4% em 2002, apesar de uma queda verificada em 2000). Cf.: <www.ipea.gov.br>

O PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), no âmbito do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador. O FAT patrocina diversos tipos de ações destinadas a gerar trabalho e renda, melhorar as condições de acesso ou permanência no mercado de trabalho e proteger a pessoa desempregada, como por exemplo: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, o pagamento de abonos salariais, os investimentos produtivos, o crédito popular, a informação sobre o mercado de trabalho e a qualificação profissional - esta por meio do PLANFOR (MTE)³⁵.

O Planfor³⁶ começou a ser mais amplamente executado a partir de 1996, nos termos da Resolução 126/96, desenhado não como simples programa de treinamento de massa, mas, antes de tudo, como estratégia de inclusão da Educação Profissional na pauta da política pública de trabalho e da geração de renda. Portanto, sua proposta é o fortalecimento da Educação Profissional no País, o que exige articulação e relacionamentos orquestrados entre as várias instituições e parceiros que executam os programas e projetos, e que distribuem os recursos financeiros do Plano. Entretanto, isso constitui um entrave no desenvolvimento do Planfor conforme registrado na própria estrutura do PPA³⁷.

O Plano pretendeu qualificar/requalificar 20% da População Economicamente Ativa (PEA) acima de 14 anos. Uma análise dos documentos do PPA, especificamente nos relatórios de avaliação, no ano de 2001, revela mais um dado que implica mudanças no planejamento inicial do Planfor. Os termos da abrangência prevista inicialmente ficaram, assim, estruturados: o FAT [...] possa financiar a qualificação de cerca de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes por conta de outros fundos públicos e privados - já existentes ou que venham a serem criados para essa finalidade (BRASIL,2000c).

O Planfor integrou as ações de articulação e coordenação da política de Educação Profissional da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional/Ministério do

³⁵ Cf.: <[http:// www. mtb.gov.br](http://www.mtb.gov.br)>. Acesso em 10-10-2003.

³⁶ CÊA (2003) em sua tese de doutorado faz uma relevante análise sobre o Planfor e destaca que esse plano foi aprovado pelo CODEFAT (resolução nº 97) em 18 de outubro de 1995, concluindo, assim, parte da tarefa ministerial de elaboração e aprovação de um plano de formação profissional nascido de um longo processo de construção social do consenso da qualificação, gestado sob a perspectiva da “moderna administração”, no bojo das políticas públicas de emprego, a cargo do MTb . Entende-se, assim, que o Planfor nasce antes do PPA “Brasil em Ação” e é incorporado por este como uma política de emprego.

³⁷ Esta questão continuará sendo desenvolvida no decorrer do texto.

Trabalho (Sefor). A proposta de gestão foi organizada tendo a participação paritária dos segmentos de trabalhadores, empresários e governo. As ações do plano, administradas pela gestão tripartite, ainda passavam pela avaliação e coordenação das universidades públicas e/ou privadas.

De acordo com Yannoulas (2001, p. 27), foram estabelecidos pelo Planfor os seguintes objetivos:

- Qualificar ou requalificar trabalhadores e trabalhadoras, desenvolvendo habilidades básicas, específicas e/ou de gestão que propiciem sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, melhoria da qualidade e da produtividade na produção de bens e serviços, elevação da renda pessoal e familiar e melhoria geral na qualidade de vida das comunidades a que pertençam.
- Elevar o nível de escolaridade da PEA, buscando, gradativamente, a erradicação do analfabetismo e a ampliação do contingente escolarizado, pelo menos no nível básico (primeiro e segundo graus).
- Contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais, para a preservação do meio ambiente e a construção da solidariedade e da cidadania.
- Combater todas as formas de discriminação, especialmente de gênero, idade, raça e cor, garantindo o respeito à diversidade.
- Estimular e apoiar a ampliação da oferta de empregos e de oportunidades de geração de renda, buscando alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos.

Esse programa foi desenvolvido em cada Estado da federação por meio dos Programas Estaduais de Qualificação (PEQs) que, por sua vez, ficaram dependentes da aprovação do Codefat e das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho. As ações voltadas para a qualificação e o treinamento de trabalhadores envolveram também muitas entidades da sociedade civil e órgãos públicos, por meio de parcerias nacionais e regionais com ONGs, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades, outros ministérios, entidades internacionais.

Segundo os dados apontados por Cunha (2001), a PEA brasileira, no início do século XXI, é da ordem de 71 milhões de pessoas, ocupadas e desocupadas, tanto no mercado formal quanto no informal. Isso implicava, conforme alerta o autor, ofertar algum tipo de Educação Profissional a quase 15 milhões de pessoas, anualmente. Entretanto, a meta física registrada no documento do PPA “Avança Brasil”, foi redimensionada para o atendimento a 7,8 milhões de trabalhadores: 3 milhões em 2000, 3 milhões em 2001 e 1,8 milhão em 2002. Ou seja, é um atendimento pífio em vista da extensão da PEA nacional daquele período. No Relatório de Situação dos Programas Estratégicos (setembro/2002), consta a seguinte informação:

No período 1995-2001, foram qualificados 15,4 milhões de pessoas, com investimento total de R\$ 2,3 bilhões do FAT, beneficiando mais de 87% dos 5,5 mil municípios do País – especialmente os mais pobres, que participam do Programa Comunidade Solidária. Em 2002, a meta é qualificar 1,8 milhão de trabalhadores, com aplicação de cerca de R\$ 300 milhões. Desse modo, para o período 1995-2002, está prevista a qualificação de cerca de 17,2 milhões de trabalhadores, com investimento de R\$ 2,6 bilhões do FAT (BRASIL, 2002c, p. 28).

O Relatório Anual de Avaliação do PPA “Avança Brasil” referente ao ano de 2002, destaca que até 31 de dezembro de 2002, foram empenhados R\$ 161 milhões de investimentos para a qualificação de 825 mil trabalhadores. Ou seja, bem menos do que fora previsto inicialmente, sob o argumento das restrições orçamentárias impostas pelo cenário de dificuldades econômicas. O documento ainda informa que os resultados do Planfor 2000-2003 provavelmente ficariam aquém do inicialmente previsto no PPA, uma vez que, do investimento de R\$ 4 bilhões projetado para o período, apenas 25% (cerca de R\$ 1,1 bilhão) foram alocados no Programa até aquele momento. Ainda que se realizasse o investimento total esperado para 2002 (R\$ 310 milhões, desconsiderando emendas parlamentares) e a pré-proposta orçamentária do Codefat para 2003 (que previa R\$ 620 milhões), a execução financeira do Planfor ficaria na casa de R\$ 1,8 bilhão, ou seja, apenas 45% do planejado para o quadriênio.

Ainda segundo o documento, apesar do cenário adverso, o Planfor conseguiu avançar, principalmente, por meio da consolidação de parcerias. O Programa passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para a efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos (por meio do Serviço Civil Voluntário (SCV), implementado em todas as unidades

federativas) e o Plano Nacional de Segurança Pública (formação de policiais civis e militares, qualificação e elevação da escolaridade de detentos e egressos do sistema penitenciário). Verifica-se, entre os programas constituintes do PPA “Avança Brasil”, a qualificação profissional como meta no setor de turismo, na indústria cultural, na saúde, na marinha, exército e aeronáutica, sendo executada individualmente por cada setor específico, com recursos provenientes do FAT. Essa forma pulverizada (e desarticulada) de execução financeira e educacional da qualificação profissional dificulta a organização de uma política integrada de formação do trabalhador no País.

Por exemplo, a parceria estabelecida entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Saúde, a partir da qual recursos do Planfor/FAT passaram a ser investidos diretamente no Programa de Formação de Auxiliares de Enfermagem (Profae), programa sob a exclusiva responsabilidade da Secretaria de Gestão de Investimento em Saúde. O Profae tem o objetivo de melhorar a qualidade da atenção ambulatorial e hospitalar, reduzindo o déficit de pessoal auxiliar de enfermagem qualificado e apoiando a dinamização e melhoramento da regulamentação do mercado de trabalho no setor de saúde. Até o ano de 2002, foram investidos R\$ 75 milhões do Planfor/FAT no Profae, resultando na qualificação de 73 mil profissionais da área da saúde.

Parceria semelhante foi estabelecida com o Ministério da Educação, objetivando reformar e expandir a Educação Profissional no País, por meio da ampliação da oferta de vagas e melhoria de currículos, possibilitando a qualificação e a requalificação profissional, no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Até o ano de 2002, por meio do termo de cooperação técnica e financeira estabelecida entre os dois ministérios, no âmbito do Proep, foram investidos R\$ 19,3 milhões do Planfor/FAT na qualificação de 25,2 mil pessoas. Esses resultados são pífios diante do quadro da Educação Profissional no País, principalmente quando se remete aos recursos das contribuições compulsórias entregues ao Sistema S. Ademais, conforme dados trazidos por Cardoso Jr. (2000)³⁸, o percentual de pessoas efetivamente treinadas foi muito baixo até 1999, pouco superior a 3% da PEA.

³⁸ Técnico do IPEA.

Além disso, parece baixo o grau de integração do PLANFOR com outros programas do SPE [Sistema Público de Emprego], conforme pode ser confirmado pelas seguintes situações: (i) do total de treinandos em 1997, 28% estavam cobertos pelo seguro-desemprego, vinculação que caiu para apenas 9% em 1998 e 6% em 1999; (ii) também baixo e irregular foi o grau de integração dos beneficiários do seguro-desemprego que acessaram algum tipo de treinamento concomitante, em torno de 5% em 1998 e 3,7% em 1999; e (iii) do total de treinandos, um número muito pequeno de pessoas estavam vinculados ao Proger, cerca de 6% em 1997 e apenas 3,8%, em 1999. Por outro lado, o maior grau de integração existente do PLANFOR deu-se com o desemprego, pois cerca da metade dos treinandos entre 1996 e 1999 era de pessoas desocupadas (BRASIL, 2002c, p. 26).

Os dados apresentados indicam que os programas de formação profissional têm o ponto de análise no PPA assentado na política de focalização à população mais vulnerável economicamente (isto é, uma política para o enfrentamento da pobreza) e a forte presença do capital privado para a operacionalização das soluções para os problemas brasileiros. Diante disso, os pequenos cursos de qualificação do Planfor foram criados para atender aos “despossuídos da sorte”. A Educação Profissional, com a reforma, transformou-se, por outro lado, em objeto de acesso para alguns poucos sujeitos nas escolas públicas e de intensa expansão nas particulares.

Vultuosos recursos estão sendo canalizados para uma Educação Profissional que não tem como atingir a eficácia e a eficiência pretendida, ou que possibilite a inserção do país no processo de internacionalização e reestruturação produtiva, sob uma nova base científica e tecnológica. As análises levam à constatação de que no Brasil não existe um sistema articulado e eficazmente coordenado de proteção social e garantia de renda no mercado de trabalho. O que persiste é uma série de instrumentos e políticas, que se sobrepõem com baixa articulação e falta de organicidade, em que, em grande parte, a duplicidade de ações desperdiça esforços e recursos (KON, 2005, p. 26).

Por outro lado, segundo Passos, Neves Jr. e Paiva (2002), o Planfor possui uma série de orientações que permitem – e mesmo impõem – a focalização nos mais pobres. Podem-se destacar duas dessas orientações: a primeira é a definição das competências básicas nos cursos profissionalizantes, o que permite o oferecimento dos cursos a pessoas menos escolarizadas; a segunda é a determinação estrita de atendimento para públicos desfavorecidos, bem como o acompanhamento desse atendimento: desocupados; ocupados com renda de até meio salário mínimo; mulheres negras; mulheres chefes de

família; negros, pardos e indígenas; – variados grupos focais foram criados, com metas estabelecidas de atendimento.

Outro ponto crítico comprovado na pesquisa dos técnicos do IPEA mostra onde é depositada a maior quantidade de recursos públicos. Em 2000, com o pagamento do seguro, foram gastos R\$ 4,05 bilhões, contra despesas de menos de R\$ 500 milhões com as ações de intermediação e qualificação. Dessa maneira, muito embora as ações de qualificação e intermediação tenham revelado uma focalização nos mais pobres, deve-se lembrar que é no pagamento do seguro, relativamente malfocalizado, que se concentram os gastos das políticas de emprego do governo federal. A elaboração de instrumentos que possibilitem um gasto mais focalizado dos recursos do seguro torna-se, assim, ao lado da construção de mecanismos que tirem da ação seu caráter exclusivamente passivo, um dos principais desafios para a política de emprego no Brasil (PASSOS; NEVES JR.; PAIVA, 2002),

De acordo com o Relatório de Avaliação realizado pelo atual governo, o Planfor foi encerrado em 25/5/2003, tendo atendido 357 mil trabalhadores, registrando uma taxa de conclusão de 84% dos trabalhadores inscritos, abaixo dos 95% previstos inicialmente. Seus indicadores, a “Taxa de Cobertura da População Economicamente Ativa”, a “Taxa de Conclusão de Cursos de Especialização” e a “Taxa de Encaminhamento ao Mercado de Trabalho”, foram considerados ineficientes pela nova gestão (BRASIL, 2004).

Por fim, as críticas aos procedimentos internos do Planfor sintetizados por Cunha (2001) são importantes para dar uma compreensão de sua concepção de planejamento. Primeiro, o autor ressalta que o foco na demanda é um equívoco “já que demanda e oferta não deveriam ser tomadas como instâncias independentes nos processos econômicos” (CUNHA, 2001, p. 180). Para completar a análise, Fidalgo (1999) destaca que a demanda pode não remeter a um posto de trabalho, pois os cursos são desenvolvidos, na maioria, em instância à parte da produção, sem compromisso com a imediata aplicação.

Um segundo ponto situado por Cunha é sobre a propagação do conceito de empregabilidade o qual traz a idéia de que o desemprego é resultado da incapacidade de cada indivíduo de se empregar; a estrutura descentralizada do Planfor é um meio de

difundir tal conceito. O terceiro, a ênfase aos cursos de curta duração – visando o desenvolvimento de habilidades específicas – revelaria um anacronismo, pois é a educação formal a principal deficiência da força de trabalho brasileira manifestada pelos empresários. Assim, o foco na demanda é um grande equívoco.

5.8 O Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep)

Além da publicação das Diretrizes Curriculares para o ensino profissionalizante e a realização, no final da década de 1990, do Censo da Educação Profissional, foi criado, em 1997, o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mais os recursos internos (MEC e MTE). Vale destacar que a criação do Proep se dá no meio do processo de existência do PPA “Brasil em Ação”, como resposta à necessidade, ainda vaga, ali registrada de capacitação da força de trabalho³⁹.

O objetivo do Proep foi financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública e privada, e fazer as adaptações necessárias à implementação da reforma. Dessa maneira, visou à implantação da reforma da Educação Profissional, especialmente no que diz respeito às inovações introduzidas pela legislação, abrangendo aspectos técnico-pedagógicos tais como a flexibilização curricular e a adequação à demanda, formação e avaliação por competências, aspectos de gestão que contemplem a autonomia, a flexibilidade, a captação de recursos próprios e a questão das parcerias bem como a expansão da Rede de Educação Profissional mediante iniciativas do segmento comunitário.

Nota-se que os procedimentos legais e normativos adotados no período de realização do PPA “Brasil em Ação” vieram dar materialidade à proposta registrada no próprio documento, o que denota o cumprimento ao planejado:

A expansão do ensino técnico profissionalizante e o modelo de oferta serão construídos de forma flexível, a fim de atender a situações diferentes, considerando as rápidas mudanças tecnológicas, as tendências econômicas regionais e do mercado internacional, bem como o esgotamento da capacidade de investimento da União na

³⁹ Nos termos do documento (BRASIL, 1996), “a capacitação de recursos humanos se apresenta como uma das novas exigências do desenvolvimento do sistema produtivo, num contexto de rápidas transformações tecnológicas e de profundas mudanças nas formas de organização e gestão da produção”.

ampliação da atual rede de escolas técnicas e agrotécnicas federais. Desta forma, será privilegiada a parceria entre as três esferas de governo e o setor privado, com destaque para as agências de formação profissional, os trabalhadores e o empresariado nacional (BRASIL, 1996a).

O Proep é um programa de expansão, re-ordenamento e reestruturação de instituições de ensino técnico-profissional, que apresenta requisitos para a liberação e a utilização de recursos pelas instituições candidatas, entre eles, o cumprimento das disposições do Decreto n.º 2.208/97, como a distinção entre a educação geral de nível médio da formação profissional; o estabelecimento de parcerias e o progressivo compartilhamento de gestão com a iniciativa privada.

Numa primeira etapa, o objetivo do Proep foi o financiamento de 250 projetos de Centros de Educação Tecnológica, cuja finalidade é a transformação e a reforma de unidades existentes, ou a construção de novas unidades; 40% dos recursos do programa são destinados às instituições públicas da rede federal e das redes estaduais; 60% para projetos do chamado “segmento comunitário”, nos quais se incluem as iniciativas privadas (nessa categoria estão contemplados projetos de empresas privadas – educacionais ou não –, de associações patronais do campo industrial, agrícola e de serviços e do sistema S, composto pelo SENAI, SENAC, SENAR e SENAT, ONGs e instituições escolares da esfera municipal).

A visível mudança na orientação da política federal em relação à Educação Profissional não a isentou de críticas. A reforma implementada pelo MEC foi vista por muitos como um desmonte da rede federal existente, na medida em que deveria ampliar o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento das políticas sociais - acompanhamento e análise e expansão pelo setor privado é considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação.

É justamente no âmbito da aplicação dessa política pública – financiada com recursos públicos – que a União e os Estados empreenderam transformações significativas nas suas redes de Ensino Médio e técnico, e que se incrementou a participação do setor privado, seja pela transferência da gestão de instituições públicas ou pelo financiamento de instituições privadas. Entre as justificativas da importância do Proep, o governo registrou no documento do PPA (BRASIL, 2000a) que a realidade atual, no Brasil e no

mundo, tem revelado uma amplitude das questões referentes à qualificação, profissionalização, reprofissionalização, e a colocação da força de trabalho requer ações de tal magnitude que não podem mais ser empreendidas pelo Poder Público ou pela sociedade isoladamente.

De acordo com informações constantes no Relatório Anual de Avaliação do PPA “Avança Brasil (2002a), o Proep tem como objetivo principal implementar a reforma da Educação Profissional, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, propondo mudanças emblemáticas na grande virada de qualidade e universalização da educação a ser construída no Brasil. Em que pese esse programa estar efetivamente implementado desde o ano de 1997, o documento em tela ainda trata a expansão da Educação Profissional como desafio futuro. Dentre as positivities mencionadas do programa, está o fato de a Educação Profissional estar voltada para a realidade do mercado e em sintonia com o mundo do trabalho e o estabelecimento de parcerias com o setor produtivo para a implantação dos centros de Educação Profissional.

Assim, o documento (BRASIL, 2002a) apresenta os seguintes resultados: de 2000 ao final de 2002 pode ser verificado um incremento de 29,8% na matrícula da Educação Profissional brasileira; atualização de cinquenta mil profissionais que atuam na área; elaboração/produção e distribuição de 126 mil volumes dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de nível técnico, com orientações como as mudanças curriculares que as escolas devem produzir em todos os seus cursos com o benefício direto a 2,2 mil instituições, 717 mil alunos e 77 mil professores; consolidação de 430 planos de cursos técnicos da rede federal; incremento no número de Centros Federais de Educação Tecnológica que, além de atuar nos três níveis de Educação Profissional, funcionam como centro de serviços. Em 1995, eram 5, em 2002, o número é de 27, representando um crescimento de cerca de 540%.

O Proep é um instrumento jurídico-normativo ao qual se seguiram diversas portarias, pareceres e normas complementares que estabeleceram e conduziram o processo de reforma educacional realizado até 2002, com impactos determinantes na concepção e na organização das redes, das instituições e dos programas de educação e formação profissional na esfera pública, tanto na rede federal quanto nas redes estaduais de educação, no segmento comunitário e na iniciativa privada. Segundo dados

apresentados na Proposta de discussão de uma política pública para a Educação Profissional (MEC, 2003), o Proep dispôs de US\$ 500 milhões (US\$ 250 milhões do BID, US\$ 125 milhões do FAT e US\$ 125 milhões provenientes de recursos orçamentários do Governo Federal). Segue-se a análise contida nesse documento:

Suas instruções normativas para realização de convênios não contemplam o financiamento da articulação das ações de Educação Profissional e tecnológica com as de elevação da escolaridade e da educação básica. Foi previsto apenas o financiamento para infraestrutura, construção e reforma de prédios, laboratórios, capacitação de profissionais da Educação Profissional e tecnológica e consultorias. Não se previu a constituição de uma outra política de financiamento que contemplasse a manutenção permanente das atividades educativas, o que pode estar significando a transferência dessa responsabilidade para a iniciativa privada (MEC, 2003).

O nível técnico, conforme o Decreto n.º 2.208/97, ficou na responsabilidade das escolas federais (CEFET), das comunitárias (sistema S) e da rede privada. Na grande maioria das escolas das redes estaduais, foram extintos os cursos técnicos que eram implementados sob a forma da Lei n.º 5692/71. Tais redes passaram a firmar convênios com o Proep, a fim de construir os centros tecnológicos para atender a demanda da população.

No Relatório Anual de Avaliação (exercício 2002) do PPA “Avança Brasil” consta a inauguração/implementação, em 2002, de 84 Centros de Educação Profissional, nos três segmentos, totalizando 104 centros ao longo de cinco anos de execução. Nesse mesmo relatório foram descritas as dificuldades pelas quais vem passando o programa devido às reduções e contingenciamentos de recursos. Dessa forma, o Proep pode ser caracterizado como um programa de baixa execução; a média de execução de 2000 e 2001 foi de 75% do orçamento liberado. As restrições orçamentárias e financeiras ocorridas no exercício de 2002 diminuíram, ainda mais, o ritmo de investimento do programa: dos R\$ 50 milhões aprovados no orçamento provindos do FAT, foram liberados apenas R\$ 20 milhões; dos R\$ 162 milhões do orçamento do BID, foram liberados somente R\$ 74 milhões. O documento ainda afirma que no ano de 2003 o cenário iria piorar, pois dos R\$ 230 milhões solicitados, a Lei Orçamentária aprovada no Congresso Nacional constava a liberação de apenas R\$ 73,5 milhões em todas as fontes de financiamento. A reportagem do jornal *Folha de S.Paulo* (28-07-2002) registrou esses problemas:

Mais de 2 milhões de pessoas estão na fila de espera no país para participar de cursos de qualificação profissional, financiados pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), por falta de verba. Secretários de Trabalho de 27 Estados travam uma guerra com o governo federal para que R\$ 208 milhões sejam liberados para a realização desses cursos, por meio dos PEQs (Programas Estaduais de Qualificação Profissional). [...] A previsão inicial era destinar R\$ 322 milhões para os Estados, mas o corte realizado no Orçamento da União reduziu esse valor para R\$ 208 milhões. Até agora, só R\$ 50 milhões saíram dos cofres do Tesouro para o Ministério do Trabalho, que analisa qual será o destino desses recursos. Os Estados entendem que o governo federal quer enterrar o Planfor e incentivar os programas de financiamento - como o Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda), o Proemprego (Programa de Expansão do Emprego e Melhoria de Qualidade de Vida do Trabalhador) e o FAT-Habituação. A diferença é que, no Planfor, os recursos são orçamentários - isto é, não voltam para o governo. Nos outros programas, o dinheiro é emprestado (Folha de S.Paulo, 28-07-2002).

A partir dessas evidências, pode-se afirmar que o Proep caracteriza-se como uma política irrelevante para o País na medida em que seu impacto social, quantitativo e qualitativo, é mínimo; a capacidade de financiamento é reduzida progressivamente em vista das prioridades do superávit fiscal e, por fim, não atende aos princípios pedagógicos de uma formação técnica integral da força de trabalho; o Proep não possui um caráter educativo, portanto não é humanizador.

Mesmo com todas essas dificuldades, o documento ainda afirma que a concepção de Educação Profissional, com o Proep, perdeu seu caráter economicista e assistencialista, bem como o preconceito social que a desvalorizava, garantindo o direito à profissionalização tanto ao aluno matriculado quanto ao aluno egresso do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e do Ensino Superior, bem como ao trabalhador em geral. Observa-se, com isso, que o rigor técnico e teórico (qualidades de uma avaliação) perde seu valor na medida em que o relatório se torna opinativo e contraditório aos próprios dados descritos, isto é, fica sem utilidade gerencial, incapaz de gerar instrumentos que possam aferir os programas.

5.9 A tecnocracia na definição das diretrizes para a Educação Profissional

No capítulo anterior, foram referenciados alguns trabalhos sobre o planejamento plurianual realizados por técnicos do IPEA⁴⁰. No que tange ao PPA, os trabalhos são resultado de pesquisas que avaliam a estrutura do plano e sua capacidade de implantação dos programas. Em sua maioria, as pesquisas apontam dificuldades, limites e apresentam um horizonte possível de superação dos problemas. Outro ponto digno de nota: foi observada a ausência de informações sobre o andamento dos programas, sobre as circunstâncias nas quais foram implementados e de seus resultados. Observou-se que muitas das críticas apontadas não tiveram impacto nas formulações do planejamento, inclusive no PPA 2004-2007 foram mantidos os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente. A diferença somente foi observada na ampliação da participação da sociedade civil no processo de elaboração das orientações estratégicas do governo.

Neste capítulo se repete o mesmo procedimento, para fins de acompanhar o debate sobre o planejamento da Educação Profissional no País. Foram selecionados alguns textos que examinam as políticas públicas de emprego e renda no que tange à formação e à qualificação da força de trabalho provindas do MEC e do MTE. Essa medida foi considerada relevante porque implica identificar a abrangência da influência exercida pelos técnicos na formulação do PPA. Importa ressaltar que a seleção dos trabalhos feita teve como critério a relevância da temática tratada, e não houve preocupação de identificar os técnicos no quadro da burocracia brasileira.

O trabalho de Alves e Vieira (1995)⁴¹ é significativo porque lança as bases do Planfor. De forma prescritiva, o artigo tem como objetivo discutir as principais características de

⁴⁰ Garcia (2000); Gartenkraut (2002); Calmon e Gusso (2003).

⁴¹ O texto é um registro da experiência vivida pelos autores, a qual envolveu a “participação da então equipe da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional e de diversos outros atores (sindicalistas, empresários, acadêmicos, educadores, técnicos governamentais e de instituições de formação profissional, dentre outros) envolvidos nas questões do trabalho, nos níveis nacional e internacional, que, por meio de debates, leituras as mais diversas, análise e avaliação de outras experiências inovadoras, ajudaram os autores a construir o arcabouço de idéias que permitiu formular uma proposta organizada de princípios, diretrizes e conteúdos para ações de formação profissional” (ALVES e VIEIRA, 1995, p. 118).

um Sistema Público de Emprego para auxiliar o governo perante as novas exigências do mercado de trabalho a assumir a formulação de políticas para a área. O texto apresenta ainda a experiência na implementação de programas governamentais de educação e qualificação profissional. Especificamente, os autores tratam do Programa de Reciclagem Profissional, criado pelo MTE, em 1994, com a finalidade de integrar as ações do SINE com a oferta de cursos de qualificação profissional. “Esse programa visa proporcionar ao trabalhador desempregado a aquisição de conhecimentos básicos e específicos que facilitem o processo de sua reinserção no mercado de trabalho, reduzindo seu tempo de desemprego e, ao mesmo tempo, atendendo às necessidades de qualificação profissional das empresas” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 135)⁴².

O programa contemplava três modalidades de atividades de qualificação profissional: (1) preparação básica para o trabalho; (2) qualificação profissional; e (3) aperfeiçoamento profissional. Dois grupos de conteúdos constituem as três modalidades, que são as habilidades básicas e as habilidades específicas. Os cursos devem possuir a flexibilidade necessária para atender à diversidade da clientela e da realidade local. A carga horária total proposta para a modalidade *preparação básica* para o trabalho é de 240 horas, em princípio totalmente dedicadas a conteúdos de habilidades básicas, distribuídas em 180 horas para os segmentos de comunicação oral e escrita e conhecimentos matemáticos, e 60 horas para os segmentos de conhecimentos gerais e complementares. Para a modalidade de *qualificação e aperfeiçoamento profissional*, a carga horária proposta variava entre 60 e 240 horas, pois a diversidade de áreas e famílias ocupacionais torna impraticável elencar os conteúdos programáticos (ALVES; VIEIRA, 1995). Com o desenvolvimento do Planfor, essa carga horária foi reduzida consideravelmente como atesta Cunha (2001) ao analisar o período 1996-1997, observou que a duração média dos programas de qualificação foi de 102 horas por treinando.

Os autores tecem seus argumentos pautados na importância da questão educacional e da necessidade de equacionar uma política de formação profissional que aproxime a qualificação dos trabalhadores do processo educativo formal. “O desafio é o de

⁴² A execução do programa é do SINE, em cada Estado, e os recursos utilizados são do FAT. A primeira experiência concreta dessa proposta foi desenvolvida, a pedido do MTE, pelo Sindicato da Indústria de Construção Civil (SINDUSCON - RJ); denominada "Projeto Trabalhar Mais e Melhor".

qualificar massivamente os trabalhadores com uma metodologia que rompa com a concepção tradicional de capacitação profissional e incorpore a formação escolar para possibilitar a continuação do processo educativo do trabalhador” (ALVES; VIEIRA, 1995, p. 121). Não obstante essa defesa, os autores não estabelecem uma relação entre a organização educacional dos cursos, necessária para atender aos objetivos propostos, isto é, há um limite estrutural na formulação dos autores, pois não alcançam a complexidade do processo educativo, mesmo que planejada nas cercanias do mercado. Em outras palavras, a explicação do problema é limitada a uma lógica economicista, conseqüentemente a organização do programa sofre de um mal congênito.

Ao diagnosticar as condições de emprego e desemprego no Brasil atual, e entender que o modelo de formação profissional em prática não qualifica os trabalhadores empregados para a cidadania nem atende às exigências do mercado, além de excluir os desempregados da política de qualificação, os autores defendem a necessidade de definir um “Projeto Educacional Brasileiro”, em acordo com o “Projeto Nacional de Desenvolvimento”, de modo a garantir melhores níveis educacionais à sociedade brasileira e, simultaneamente, adequar a formação dos cidadãos às necessidades do trabalho e da evolução das relações trabalhistas. Para tanto, concordam sobre a complexidade dessa questão, que somente poderá ser articulada com a participação dos sujeitos envolvidos. Dessa forma, os técnicos acreditam ser fundamental a criação de comissões estaduais de emprego, com a participação de empresários e trabalhadores.

Pesquisa empírica desenvolvida por Cardoso Jr. (2000)⁴³, apresenta indicadores de avaliação dos principais programas do sistema nacional de políticas de emprego, que revelam distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais na década de 1990 no País. Embora os programas existentes contenham as premissas necessárias para o atendimento ao trabalhador nas várias modalidades, são pouco eficazes para resolver as questões atuais do desemprego; por um lado, esses programas surgiram tardiamente apenas na última década do século XX e, por outro lado, porque imitam os sistemas de países avançados que foram montados para outro contexto estrutural e conjuntural.

⁴³ Técnico de pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

A grande maioria dos trabalhos produzidos no âmbito do IPEA afirma que a formação profissional não cria emprego; que este é determinado por fatores determinantes do crescimento econômico e pela política macroeconômica. Ao mesmo tempo alertam que a formação profissional pode afetar a empregabilidade dos segmentos excluídos, assim como pode gerar ganhos salariais e de produtividade daqueles empregados. Na verdade, essa assertiva esconde mais do que revela a complexidade quando se refere às condições de desemprego e à precarização do trabalho. E, acima de tudo, a situação se agrava quando as políticas de emprego e renda assumem um caráter compensatório por meio da focalização de atendimento aos mais pobres.

Na busca do consenso para a manutenção da ordem social, a Educação Profissional continua a ser encarada em sua relação direta e imediata com o mercado de trabalho, hierarquicamente segmentada, voltada programaticamente para a grande parte dos trabalhadores cuja força de trabalho é barata. O problema da adoção de ações políticas focalizadas aos mais pobres está não somente em seu caráter assistencialista, mas sobretudo na constatação da impossibilidade histórica que se está reservando para as classes populares de se libertar do “mundo da necessidade”.

O trabalho de Barros, Corseuil e Foguel (2000)⁴⁴, investiga em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem o desempenho adequado do mercado de trabalho⁴⁵. A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo demonstra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes. Em segundo lugar, além de malfocalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social pode estar tendo impactos negativos sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo ao alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em “capital humano” específico, produtividade e nível salarial.

⁴⁴ Todos os três técnicos fazem parte da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, e o primeiro ocupa o cargo de diretor.

⁴⁵ As instituições avaliadas foram o Abono Salarial, o Seguro-Desemprego e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Além disso, investigaram a importância e a utilidade da multa pela demissão sem justa causa, do aviso prévio e do período de experiência.

Para Passos, Neves Jr. e Paiva (2002)⁴⁶ a política de focalização é fundamental, pois consideram que as políticas sociais devem se voltar aos mais pobres, e não mais concentrar recursos escassos em segmentos “não-pobres” da população. Ressaltam que essa política não pode ser confundida como uma estratégia conservadora de reforma de Estado. O objetivo do texto é verificar o quão focadas nos pobres estão as políticas de emprego e renda do MTE. Os autores chegam à conclusão de que a intermediação da força de trabalho, o Proger e a qualificação profissional são ações bem focalizadas na pobreza; já especificidades no desenho do programa do seguro-desemprego impedem que o benefício alcance a mesma focalização. Em síntese, esses trabalhos aqui sumariamente discutidos deixam evidente que a política de focalização precisa ser potencializada a fim de alcançar somente os mais pobres da sociedade.

Os técnicos reconhecem que a qualificação profissional é algo complexo, na medida em que existem determinantes para que a focalização se dê ou não nos mais pobres. Por um lado, os programas de qualificação profissional dependem da existência de competências cognitivas básicas por parte do trabalhador a ser qualificado, a partir da qual se constroem competências técnicas. Na prática, a exigência de competências básicas assume a forma de escolarização formal – que está associada positivamente ao rendimento. Dessa maneira, tais programas tendem a excluir os menos escolarizados e, conseqüentemente, os mais pobres.

Por outro lado, o Planfor possui uma série de orientações que permitem – e mesmo impõem – a focalização nos mais pobres. Destaquem-se aqui duas dessas orientações: (1) a existência da construção de competências básicas nos cursos profissionalizantes, o que permite o oferecimento dos cursos a pessoas menos escolarizadas; e (2) a determinação estrita de atendimento para públicos desfavorecidos.

É relevante expor o ponto de vista economicista de Castro, Medici e Tejada (1999) sobre o Proep, pois ele dá a dimensão do impacto causado por esse programa na organização de uma política pública de Educação Profissional para o País. Segundo esses autores, a grande revolução contida no Proep foi a distinção entre o acadêmico e o técnico, que, aliás, foi o aspecto crucial para a entrada do BID no processo. Outro

46 Os autores pertencem à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Governo federal.

aspecto visto como positivo pelos autores e consequência do primeiro, foi o fato de o Proep “redespertar a profissionalização”, pois não absorveu aqueles alunos que buscavam o curso superior, já que se centrou em cursos voltados diretamente para o mercado. “O PROEP é um projeto que pode dar uma contribuição séria e eficaz à causa da equidade, por oferecer oportunidades de cursos curtos, preparando para o mercado de trabalho uma população de origem mais modesta” (CASTRO, MEDICI e TEJADA, 1999, p.6).

No limite da pesquisa aqui feita, pode-se afirmar que não existe um comportamento equânime no quadro da tecnocracia nacional. Os planejamentos são elaborados por atores circunscritos não apenas em número, em suas capacidades e recursos disponíveis, mas também nas suas funções institucionais e em seu grau de relações estabelecidas fora das instâncias do governo⁴⁷. Por exemplo, o PPA foi realizado por técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e, em especial, da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do MP (SPI), os quais estabeleceram objetivos desejáveis segundo sua ótica e implementaram as ações possíveis. Estas estiveram sob a inteira responsabilidade do MP que, mobilizou o IPEA, mas assumiu a direção e a responsabilidade pela formulação, execução e avaliação do PPA.

Dessas evidências, pode-se inferir sobre a centralização (e controle) na definição das políticas constituintes do planejamento governamental que, no seu processo de implantação, independentemente do trabalho de monitoramento e avaliação por parte dos técnicos, as políticas públicas em Educação Profissional seguiram um rumo determinado pela racionalidade econômica hegemônica no período histórico da globalização.

⁴⁷ O trabalho de Cunha (2001) examina, entre outras coisas, a influência de Cláudio de Moura Castro e João Batista Araújo e Oliveira no processo da reforma da Educação Profissional. Ambos os técnicos foram pesquisadores do IPEA e de organismos internacionais e referência obrigatória na reforma dirigida pelo MEC, no Governo FHC.