Parte I – Situando o cenário nacional e internacional e os condicionantes do modelo brasileiro

A trajetória brasileira de reflexão sobre o desenvolvimento regional e a visão das políticas públicas sociais

Edemar Rotta

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ROTTA, E. A trajetória brasileira de reflexão sobre o desenvolvimento regional e a visão das políticas públicas sociais. In: ROTTA, E., LOPES, H. C., and ROSSINI, N., eds. *O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate* [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 30-85. ISBN: 978-85-64905-82-5.

<https://doi.org/10.7476/9788564905832.0003>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PARTE I

SITUANDO O CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL E OS CONDICIONANTES DO MODELO BRASILEIRO

A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Edemar Rotta

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto introdutório é fazer uma retrospectiva histórica de como se tem tratado, no Brasil, o tema do desenvolvimento regional e das políticas públicas sociais, especialmente na esfera do governo federal. Tem-se presente que as concepções dominantes em termos de governo federal representam as relações de força existentes na sociedade e tendem a orientar as compreensões nas demais esferas da federação. Também há ciência dos limites desta abordagem, até mesmo diante da imensidão da pretensão estabelecida. Porém, ela torna-se importante para situar o tema dos demais capítulos deste livro que visam analisar o “modelo de desenvolvimento” adotado no Brasil a partir do início da década de 2000, com a ascensão ao governo federal de forças políticas de centro-esquerda, a partir da gestão de Luís Inácio Lula da Silva.

O Brasil é um país de dimensões continentais e que apresenta uma diversidade muito grande em termos de ocupação do território e de organização de formações sociais específicas. Essa diversidade se fez presente, de forma intensa, nos embates em torno da construção do projeto de Nação, decorrente do processo de independência, acompanhou o período

imperial e se renovou na discussão da República. Foi um embate marcado por movimentos revolucionários regionais, debates parlamentares acalorados e a produção de uma vasta literatura de caráter regional (IANNI, 1994).

O texto aqui proposto centra seu foco na trajetória brasileira a partir do século XX, especialmente pelo fato de seu início ser compreendido como o momento no qual a temática regional alcança dimensão nacional. A crise do modelo agrário exportador e a necessidade de sua redefinição exigem que o Brasil seja pensado em sua organização nacional para além de uma simples soma ou aglutinação de diversas regiões com características próprias e até mesmo autônomas, que se uniam em uma federação pouco consistente e articulada.

O texto é organizado em seis partes. A primeira busca situar a crise do modelo agrário exportador e evidenciar como a temática regional é alçada à dimensão de um dos grandes desafios postos à Nação brasileira, na construção de um projeto de desenvolvimento. A segunda visa refletir sobre o projeto desenvolvimentista, apresentado como alternativa ao projeto nacionalista no enfrentamento das desigualdades regionais. A terceira reflete sobre os dilemas da proposta desenvolvimentista diante das opções de avançar no enfrentamento das desigualdades regionais e sociais ou afirmar-se como um projeto que articulasse os interesses do empresariado nacional e internacional. Na quarta parte do texto, são analisados os rumos da proposta desenvolvimentista a partir de uma opção política autoritária e seu ocaso com a reestruturação capitalista da década de 1980. A quinta parte repõe novamente o debate: avançar em direção à construção de propostas alternativas de desenvolvimento com democracia e inclusão social ou reconstruir saídas para garantir a reprodução e a valorização do capital. A última parte do texto aborda a experiência neoliberal de alinhamento do Brasil ao processo de reestruturação capitalista, bem como seus questionamentos e perspectivas de redefinição a partir dos problemas evidenciados.

2 A CRISE DO MODELO AGRÁRIO EXPORTADOR E A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO REGIONAL COMO TEMA NACIONAL

O estudo da questão regional não é novidade no Brasil. Na tradição das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, encontra-se uma consolidada reflexão sobre as diversidades regionais, as desigualdades e os dilemas enfrentados na construção de um projeto de Nação¹. Estes estudos demonstram, com evidência, que a compreensão do regional, dominante no Brasil até o início do século XX, passa a modificar-se a partir da primeira década, em razão de um conjunto de fatores internos e externos, que passam a influenciar as decisões dos agentes envolvidos nos processos econômicos, políticos, culturais e sociais.

O modelo agrário-exportador, hegemônico no Brasil até o início do século XX, é abalado profundamente pela conjuntura criada com a eclosão da primeira Guerra Mundial e a posterior crise de 1929. A primeira Guerra Mundial praticamente interrompeu as exportações de café (o produto conjuntural que sustentava o modelo agrário-exportador brasileiro no momento) e as importações de produtos industrializados, forçando o Brasil a repensar sua economia que estava essencialmente voltada ao mercado externo (PRADO JUNIOR, 1998).

A crise de 1929 manifestou o esgotamento do regime de acumulação extensiva, centrado na reprodução ampliada de bens de produção. A generalização gradual de novas formas de organização do trabalho (Taylorismo e Fordismo) gerou ganhos de produtividade sem precedentes nas economias centrais do capitalismo. Esses ganhos de produtividade,

1 Como referências essenciais destes estudos podem ser citadas as obras “Os Sertões” (Euclides da Cunha), “Casa Grande e Senzala” (Gilberto Freyre), “A Geografia da Fome” (Josué de Castro), “Cangaceiros e Fanáticos” (Rui Facó), “O Povo Brasileiro” (Darcy Ribeiro), “Raízes do Brasil” (Sérgio Buarque de Holanda), “Coronelismo, Enxada e Voto” (Victor Nunes Leal), “Os Donos do Poder” (Raimundo Faoro), “Formação do Brasil Contemporâneo” (Caio Prado Júnior), “A Revolução Burguesa no Brasil” (Florestan Fernandes), “As Metamorfoses do Escravo” (Octávio Ianni), “Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional” (Fernando Henrique Cardoso), “O Mito do Desenvolvimento Econômico” (Celso Furtado), entre outros.

contudo, não foram acompanhados por acréscimos de demanda, gerando uma grande crise de superprodução no final da década de 1920 (LIPIETZ, 1988). Essa crise de superprodução afetou drasticamente os países com economias essencialmente alicerçadas no mercado externo, no caso do Brasil, tanto pela queda generalizada dos preços dos produtos exportados, quanto pela necessidade de repensar a situação de dependência em relação a esses mercados.

A opção por um novo modelo que substituísse a matriz produtiva tradicional não ocorreu de uma hora para outra e não se fez sem conflitos e novas articulações² entre os agentes econômicos, políticos e sociais, presentes na realidade brasileira. A “Revolução de 1930”, de certa forma, representou o momento de ruptura com o modelo anterior e a vitória de uma nova proposta comprometida com a incipiente burguesia industrial e com as camadas médias urbanas. Essa ruptura, entretanto, não foi tão radical, pois a inspiração positivista que orientou o novo governo apostava na transição negociada, na conciliação de interesses e na mudança gradual e sem grandes conflitos. O positivismo representou uma versão capitalista bem mais aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma modernização econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (LARA, 1988).

Através de uma ativa participação do Estado, se produziu um novo “arranjo” (BRUM, 1993) de interesses, que permitiu: estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão de obra do

2 Esses conflitos e novas articulações são bem retratados por uma farta literatura, onde destacamos os trabalhos de Prado Júnior (1945 e 1967) Fernandes (1973, 1974 e 1975), Furtado (1979), Oliveira (1981), Tavares (1983), Brum (1993), entre outros.

meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários, imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implementar essa política utilizavam-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada” (KLIEMANN, 1986; BRUM, 1993; DRAIBE, 1985).

A consolidação desse novo modelo também passava por uma nova forma de integração das diversidades regionais em torno de um projeto único³ de nacionalidade, o que demandava o rompimento, ao menos em parte, do poder das oligarquias regionais e a superação dos regionalismos (OLIVEIRA, 1977). A inspiração positivista que orientava o novo governo concebia o poder centralizado como um dos instrumentos fundamentais para efetivar as transformações que o país necessitava, para efetivar-se como um “Brasil Moderno” no cenário internacional (IANNI, 1994). Com esse objetivo, o governo Vargas passou a criar e acionar mecanismos capazes de diminuir o poder das oligarquias regionais, superar os regionalismos e produzir diagnósticos mais claros das diversidades regionais, capazes de subsidiar a ação governamental.

No sentido de subsidiar a elaboração de diagnósticos mais claros, a respeito das diversas regiões do país, foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1936. O Instituto passou a reunir os

3 A Revolução de 1930 deu um passo importante na implantação de um projeto de Estado Nacional unificado, ao acabar com as barreiras alfandegárias presentes entre os estados e instituir um imposto de consumo sobre todas as mercadorias produzidas no país. Também começa a estabelecer um mercado nacional unificado, a partir da imposição, em escala nacional, do equivalente geral da economia da região de São Paulo (OLIVEIRA, 1977).

dados estatísticos já disponíveis nas diferentes esferas e repartições públicas e a coordenar pesquisas científicas, capazes de traçar um perfil das diferentes regiões, para orientar políticas de intervenção do Estado, quer no sentido de fomentar a produção (café, açúcar, borracha, mate, pecuária, indústria, etc.) ou a ação de planejamento regional (VAINER, 1995).

No projeto positivista de progresso, as políticas públicas sociais constituíram-se em importantes estratégias para efetivar mecanismos de controle dos conflitos sociais. Como o projeto visava uma mudança gradativa na estrutura econômica e social do país, os conflitos aflorariam e seria necessário ativar mecanismos de controle. A opção pelo viés legalista deu a tônica de um Estado social autoritário, que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, gerando um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas, na consagração de privilégios e na concessão de benefícios (COUTO, 2004, p. 96). Emerge daí um “modelo de proteção social de feição corporativista”, por estar fundado em relações pessoais, de cooptação e favores, em vez de estar na garantia da cidadania (FALEIROS, 2000).

Esse viés legalista, clientelista e corporativista pode ser percebido no conteúdo e na forma como foram implementados os principais direitos sociais, garantidos no período. As medidas implantadas e o caminho utilizado para a sua consolidação deixam evidente que os direitos sociais foram utilizados como mecanismos de gestão governamental dos conflitos e das aspirações da população, com o objetivo claro de criar as condições para a implantação de um projeto de industrialização, que atendia aos interesses da nova articulação de forças, que conquistou o poder a partir da Revolução de 1930 (COUTO, 2004).

O projeto implantado no Brasil, com a Revolução de 1930, produziu certo grau de articulação entre as distintas regiões do país, em um sistema com um mínimo de integração, no qual o mercado interno assumiu um papel importante, como fator determinante do nível de renda, embora as

disparidades regionais de renda tenham aumentado notoriamente e a industrialização tenha intensificado as desigualdades regionais (FURTADO, 1979).

As desigualdades regionais transformaram-se em tema de interesse mundial, no Pós-Segunda Guerra Mundial, dando origem a organizações internacionais⁴ e a programas de investigação ligados ao fenômeno. O interesse por estudos de base regional expandiu-se de forma muito rápida, a tal ponto que, em 1957, só nos Estados Unidos já eram cerca de 140 universidades que desenvolviam estudos na área. O interesse pela compreensão dos problemas regionais, tanto internos aos países quanto no cenário mundial, também tomou conta dos governos, que passaram a preocupar-se com a adoção de políticas de aproveitamento integral do território, com vistas ao crescimento econômico e a recuperação dos efeitos causados pela Guerra (LOPES, 2001).

No Brasil, a década de 1950 pode ser vista como o período em que a “questão regional” aflora definitivamente à consciência nacional (CANO, 1990). Além do cenário internacional favorável ao debate da temática, tem-se também uma conjuntura interna que apresenta elementos desafiadores, tais como a retomada do processo democrático, o embate entre propostas políticas nacionalistas e internacionalistas, a divulgação das Contas Nacionais e Regionais do Brasil, que evidenciam as desigualdades regionais e a concentração do desenvolvimento econômico, a divulgação de um conjunto de estudos⁵ sobre as duas regiões brasileiras que apresentavam as maiores desigualdades, o Nordeste e a Amazônia, os estudos feitos a partir da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)⁶ a

4 Entre as mais significativas desse período temos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, criados em 1944; A Organização das Nações Unidas, criada em 1945; o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (antigo GATT e atual OMC), criado em 1947; importante organismo da ONU, tais como a FAO (criada em 1945), a UNESCO (criada em 1946), a OIT (criada em 1919, mas que passa a integrar a ONU em 1946), a OMS (criada em 1946) e a CEPAL (criada em 1948).

5 Entre os estudos destacam-se Duque (1953), Almeida (1953), Singer (divulgado em 1953 e publicado oficialmente em 1962); GTDN (1959), entre outros.

6 A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada pela Resolução nº 106, de 25 de fevereiro de 1948, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de reunir pesquisadores capazes de assessorar as economias Latino-americanas, em seus processos de compreensão da realidade e pla-

respeito das desigualdades e da dependência vivida pelas diferentes sociedades latino-americanas e a emergência da questão migratória, manifesta, de forma especial, do Nordeste para o Sudeste do país.

Diante dessa realidade e movido pela ideia dominante na época, que cabia ao Estado a condução do processo de desenvolvimento, o Governo Vargas (1951-54) criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, para financiar programas de desenvolvimento e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVA), em 1953, na tentativa de tratar o problema específico do norte do país (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976). Porém, foi no Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) que medidas mais amplas foram tomadas para enfrentar as desigualdades regionais.

3 O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA (JK) E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA

Eleito em meio a um conturbado processo político, que transcorreu após o suicídio de Vargas, Juscelino Kubitschek propõe substituir o nacionalismo getulista pelo desenvolvimentismo (DIAS, 1996; CARDOSO, 1977). Uma proposta mais concreta e atraente para a burguesia em expansão, na medida em que propunha uma aliança entre o Estado, a iniciativa privada nacional e o capital internacional, para alavancar o processo de industrialização do país. Mais atraente para os trabalhadores, pois sinalizava com maiores possibilidades de emprego e melhores salários. Mais atraente até mesmo para as Forças Armadas, em que se situavam importantes focos de oposição ao governo, pois o desenvolvimento econômico é considerado importante para a defesa nacional. Até mesmo para os

nejamento de iniciativas capazes de dar conta dos problemas vividos. A partir de 1984, a CEPAL passa também a tratar do Caribe, sendo modificada sua denominação para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

grupos mais à esquerda significava uma proposta bem mais aprazível do que a alternativa udenista (BRUM, 1993).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Plano de Metas (1956-1960). Um plano alicerçado em 30 metas⁷ que, em termos gerais, podem ser sintetizadas em duas grandes linhas de suporte ao processo de industrialização: na primeira, estão situados os investimentos governamentais em infraestrutura e em energia, a serem executados diretamente pelo governo federal ou através de empresas estatais; na segunda, está um extenso conjunto de projetos voltados para a instalação, ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e de insumos, que dispunham de vários tipos de incentivos creditícios e cambiais (DIAS, 1996, p. 50).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino organizou um conjunto de iniciativas, visando superar as dificuldades políticas no Congresso e a burocracia pública, minada pelo clientelismo. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Em termos de administração pública, Juscelino criou garantias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração paralela, capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas. “Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento” (DIAS, 1996, p. 36).

7 Para o conhecimento das 30 metas, pode-se consultar Dias (1996). Ele descreve pormenorizadamente as 30 metas e faz uma análise do que foi cumprido em cada uma dessas metas durante o governo de Juscelino. Resalta que, “setorialmente, a produção de energia, basicamente petróleo e eletricidade, foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores de agricultura, alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente” (DIAS, 1996, p. 50-51).

O Conselho de Desenvolvimento⁸ foi transformado no principal responsável pelo detalhamento e articulação dos vários componentes do Plano de Metas. Cabia a ele aprovar a concessão dos vários tipos de incentivos previstos e mobilizar a administração pública, para a implementação das decisões tomadas. Para a execução dessas tarefas, o Conselho poderia lançar mão dos instrumentos formais já existentes ou criar dispositivos informais, tais como a constituição de grupos de trabalho ou grupos executivos (DIAS, 1996).

É no âmbito desse Conselho que é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 14 de dezembro de 1956, com o objetivo de realizar um diagnóstico da situação da região, demonstrar as causas do desenvolvimento desigual e apontar perspectivas de solução. Sob a coordenação de Celso Furtado, o Grupo de trabalho realizou “o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento”, apoiando-se nas ideias da CEPAL e nos estudos de Myrdal (TAVARES, 2002, p. 236; FGV, 2003).

O documento final apresentado pelo GTDN, em 1959, intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, apontava que o problema nordestino não residia apenas nas questões de natureza e de clima, pois o governo já havia provido a região de um farto serviço de energia, infraestrutura e rede de açudes para a irrigação, além do suporte institucional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e do Banco do Nordeste. O trabalho situa o problema do Nordeste em termos de atraso relativo, salientando: as tendências de concentração da renda no Centro-Sul, durante a fase de desenvolvimento brasileiro, compreendida entre 1947 e 1956; a relação desigual de troca que a região estabelecia com o

8 Criado pelo Decreto 38.906, de 15 de março de 1956, logo após a posse do presidente da República. Era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A Secretaria Executiva do Conselho era ocupada pela Presidência do BNDE, instituição-chave para a elaboração, gerenciamento e financiamento do Plano de Metas (DIAS, 1996).

Centro-Sul, onde prevalecia uma lógica centro-periferia; a ineficiência dos recursos públicos investidos, que acabavam favorecendo as elites locais; a escassez relativa de terras aráveis; a inadequada precipitação pluviométrica; a extrema concentração de renda na economia açucareira, o que dificultava o desenvolvimento de um mercado interno consistente; a predominância do setor de subsistência na agropecuária do interior semiárido; a menor proporção da população economicamente ativa na população total, em comparação ao Brasil; a menor acumulação de capital; os prejuízos causados pela política cambial brasileira; a ineficiência dos programas de transferência de renda; e a incapacidade da economia local, por si só, de alavancar o processo de industrialização (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976; OLIVEIRA, 1977).

Por outro lado, o documento também aponta possíveis elementos dinâmicos da economia nordestina, situando a “excepcional força de recuperação” que caracteriza o sistema econômico local. No entanto, deixado por si só, esse sistema econômico não apresentava condições de acompanhar o processo que estava ocorrendo em termos de país. Era preciso um plano regional de desenvolvimento, capaz de corrigir os problemas locais⁹ e ligar a economia da região com o restante da economia do país, a partir de relações mais assimétricas. Ou seja, era fundamental uma integração do grande espaço geoeconômico do Nordeste, para, em seguida, integrá-lo à região Centro-Sul. Para implementar esse plano, era necessário reformular a estrutura administrativa do Governo Federal presente no Nordeste. Com esse objetivo foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 15 de dezembro de 1959.

Visava o novo órgão, em primeiro lugar, garantir a unidade de direção do papel de liderança do Governo Federal na promoção do desenvolvimento do Nordeste, evitando a ação fragmentada anterior. Em segundo lugar, subordinar a ação coordenada às linhas mestras de um programa

9 Para o conhecimento dessas medidas, sugeridas pelo documento apresentado pelo GTDN, pode-se consultar Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 67 a 70).

regional de desenvolvimento, que disciplinasse o uso de recursos fiscais, elevando-lhes a eficiência, cujas diretrizes de política caberia à SUDENE formular. E, em terceiro lugar, visava reestruturar o aparelho administrativo, a fim de capacitá-lo para o desempenho da política prescritiva, dando-lhe, nesse sentido, consciência da relação entre os “efeitos reprodutivos” e o “custo real” dos investimentos públicos (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976, p. 70-71).

Os três objetivos estão diretamente relacionados à ideia de que a superação das desigualdades regionais passava pela ação do Estado, quer através do planejamento ou através de incentivos diretos. Ideia essa muito presente nas orientações da CEPAL e no próprio pensamento de Celso Furtado, o coordenador do GTDN, como lembra Bielschowsky (2000). O Estado passa a usar produtivamente os impostos arrecadados para financiar o processo de reprodução do capital, e a SUDENE cumpre essa função de levar o “Estado Produtor” para o Nordeste, quer pela criação de empresas estatais ou pelo incentivo à constituição de empresas mistas, combinando capital da União, dos Estados e do setor privado (OLIVEIRA, 1977).

A SUDENE, embora não isenta de problemas, foi a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa, tanto pelo apoio que teve da população local quanto pela inovação que apresentou em termos de desempenho dos poderes públicos, não apenas em escala regional, mas também nacional, pois sua prática diferiu largamente do que era habitual na administração pública brasileira (TAVARES, 2002).

A significativa experiência da SUDENE, as tentativas feitas com a SPVA e as demais medidas previstas no Plano de Metas não foram suficientes para conter o processo de concentração econômica que se realizava no Centro-Sul do país. Para Cano (1990), o próprio Plano de Metas beneficiou São Paulo, ao introduzir, nesse Estado, os compartimentos mais modernos da indústria. O projeto desenvolvimentista de Juscelino, implantado através da aliança entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional, acelerou o processo de industrialização e modernização do país, mas deixou

cada vez mais claros os limites de um projeto de “desenvolvimento dependente”. Tanto assim que, ao final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, a problemática da dependência tornou-se assunto prioritário nas universidades brasileiras e latino-americanas (IANNI, 1989).

O Governo JK representou o momento final de um processo que havia se iniciado em 1930, que marca a plena formação das bases técnicas, indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista no Brasil. Consolida-se, então, o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas, necessárias para a implantação do capitalismo no Brasil. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem, como ponto de partida, um passado colonial (DRAIBE, 1985).

No projeto desenvolvimentista de JK, as políticas públicas sociais passaram a receber uma nova configuração, diferente do projeto populista em que elas tinham sido usadas para “mobilizar controladamente as massas urbanas”, a fim de obter a base de sustentação para o novo projeto social que se buscava construir no país (FEE, 1983). A viabilidade do projeto econômico desenvolvimentista passava pelo aumento da taxa de exploração da força de trabalho e pela adoção de uma política de transferência de renda da sociedade como um todo, para os setores mais dinâmicos da economia. Essas medidas implicavam a perda do apoio político dado ao governo por parte da classe trabalhadora. Com isso, o governo começa a lançar mão do processo inflacionário, para tentar articular os interesses da classe trabalhadora com os interesses da classe dominante. O governo passou a utilizar as políticas públicas sociais como mecanismos para garantir a implantação do novo modo de vida exigido pelo modelo econômico e para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana, especialmente relacionados à previdência, saúde, habitação e educação (FEE, 1983).

A “questão social”, entretanto, não foi preocupação central do governo JK, pois o Plano de Metas estava centrado nos aspectos econômicos (COUTO, 2004). A leitura das metas deixa evidente que os aspectos sociais apareciam como complementares ou decorrentes das metas econômicas a serem implementadas. A visão de desenvolvimento dominante na época entendia que o crescimento econômico por si só traria melhorias generalizadas nas condições de vida da população. Por isso dispensavam-se as metas sociais.

Apenas a educação aparece como a última meta do plano. Muito mais por influência política¹⁰ do que por concepção de desenvolvimento presente na equipe que elaborou as metas. Posta no plano, a educação foi utilizada como instrumento para a difusão da ideologia dominante, especialmente junto à classe trabalhadora (CARDOSO, 1977). A educação assumiu um papel estratégico no projeto desenvolvimentista de JK, pois cabia a ela responder às necessidades de qualificação profissional, especialmente na área tecnológica de nível médio e superior, contribuir para a elevação do padrão médio de escolaridade da população e formar uma mentalidade receptiva ao processo de modernização exigido pela estrutura econômica. “Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham ‘resistências à mudança’, de modo não só a criar uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o ‘progresso social’” (FEE, 1983, p. 214).

10 No Plano de Metas, a educação ocupou a meta de número 30. Nela estão descritas as prioridades e os investimentos previstos. Na proposta inicial do Plano de Metas, a educação não estava incluída, pois o Plano era eminentemente econômico. Por influência do Ministro da Educação, Clóvis Salgado, a educação foi anexada como meta de número 30 e posta como essencial, para viabilizar a formação de mão de obra e a criação de um ambiente favorável ao projeto desenvolvimentista. A educação foi incluída no Plano de Metas como uma rubrica de “educação para o desenvolvimento”, demonstrando com clareza o seu objetivo básico (DIAS, 1996).

O crescimento econômico¹¹ gerado pelo Plano de Metas não conseguiu reduzir as diferenças regionais¹² e nem produzir melhorias generalizadas nas condições de vida da população brasileira como um todo¹³. No período final de seu governo, Juscelino passa a ter seu plano questionado pela população em geral (especialmente pela perda do poder aquisitivo dos salários, que passam a ser corroídos pela inflação)¹⁴ e pelos grupos políticos vinculados à União Democrática Nacional (UDN), que acusam o governo de favorecer a corrupção.

4 A CRISE DA PROPOSTA DESENVOLVIMENTISTA: AVANÇOS OU RETROCESSOS – INTERESSES DIVERGENTES?

Aproveitando-se do desgaste do governo JK, a UDN elege Jânio Quadros como presidente, nas eleições de 03 de outubro de 1960, a partir de uma campanha centrada no combate à corrupção. Sem ter um programa claro de governo (FICO, 2000) e com atitudes nem sempre compreendidas por seus próprios apoiadores, Jânio acaba renunciando antes de completar sete meses de mandato, alegando que “forças ocultas” não o deixavam

11 De 1957 a 1961, o PIB brasileiro cresceu 7% ao ano, em média. A renda per capita cresceu 3,8% ao ano, em média. Enquanto nos dez anos anteriores a taxa média anual tinha sido de 5,2% e 2,5%, respectivamente. A produção industrial, núcleo básico do Plano de Metas, cresceu 80% (em preços constantes) entre 1955 e 1961, com destaque para as indústrias de aço (com crescimento de 100% no período), as indústrias mecânicas (125%), as indústrias elétricas e de comunicação (380%) e as indústrias de equipamento de transporte (600%) (BRUM, 1993).

12 Durante o período acentuou-se a concentração econômica nas regiões sul e sudeste, que, representando 18% da superfície do país e 61% da população, são responsáveis, em 1970, por 92% da produção industrial e 80% da renda nacional (BRUM, 1993). Da mesma forma, deterioram-se ainda mais as relações de troca entre as regiões, com vantagens expressivas para a região sudeste, que passa a centralizar os setores mais dinâmicos e com maior poder de acumulação de capital. Nos meios oficiais do governo JK, acreditava-se que era possível realizar o desenvolvimento do país a partir de um centro único, no caso, São Paulo. A partir desse centro, em círculos concêntricos, cada vez mais amplos, o desenvolvimento irradiar-se-ia progressivamente para as outras áreas e regiões do país (BRUM, 2003). Acentuam-se também a influência do capital estrangeiro e a dependência em relação ao capital financeiro (BRUM, 1993; FURTADO, 1972).

13 “Em 1960, mais de 40% de todos os brasileiros eram pobres, ou seja, ganhavam menos do que o necessário para a satisfação de suas necessidades básicas” (SINGER, 1998, p. 91).

14 A taxa anual de inflação que, em 1957, era de 7% ao ano, atinge 24% em 1958, 39,5% em 1959, 30,5% em 1960 e 47,7% em 1961 (BRUM, 1993).

governar. Após um tumultuado processo de embates ideológicos e discussões legislativas, o então vice-presidente, João Goulart, assume a Presidência (BRUM, 2003).

João Goulart (Jango) procurou enfrentar a crise política e econômica em que o país estava mergulhado e criar as condições para restabelecer o presidencialismo, e assim imprimir sua proposta de governo (BRUM, 2003). O Plano Trienal (1963-1965), elaborado sob a coordenação de Celso Furtado e San Tiago Dantas, após uma consistente análise da situação do país, procurava traçar um conjunto de propostas para enfrentar os problemas que o país atravessava.

[...] o plano indicava dois momentos na estratégia de sua implementação: primeiro, uma fase de ordenamento da vida do país – “pôr ordem na casa” – que permitisse ao governo assumir o controle da economia e das finanças públicas; e, segundo, a fase de implementação de reformas estruturais (reformas de base) que abrissem perspectivas reais para viabilizar uma expansão da economia na linha de um desenvolvimento autônomo com equidade social (BRUM, 2003, p. 268).

As medidas indicadas para a primeira fase contemplavam as exigências do FMI quanto à política monetária e fiscal e incluíam um rígido controle dos gastos públicos e dos salários, a fim de restaurar as finanças públicas, controlar a inflação e alcançar a estabilidade econômica e financeira. Por serem medidas impopulares, acabaram atraindo a oposição de setores do próprio partido de sustentação do governo (PTB) e das forças sociais que o apoiavam. Esses setores passaram a exigir a implantação das “reformas de base”¹⁵ sem passar, necessariamente, pela fase intermediária. Com isso

15 Sob a denominação de “Reformas de Base”, incluía-se um conjunto de medidas consideradas necessárias (Reforma Agrária, Reforma Urbana, Reforma da Empresa, Reforma Partidária e Eleitoral, Reforma Administrativa, Reforma Fiscal e Tributária, Reforma Bancária, Reforma Cambial, Reforma Educacional, Reforma da Consciência Nacional), pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico da crise global em que a nação estava mergulhada, de maneira a integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país rumo ao desenvolvimento. Na ótica do governo, significava viabilizar o desenvolvimento capitalista brasileiro numa linha independente. As reformas não chegavam a constituir-se num plano de governo estruturado,

o Plano Trienal foi abandonado pelo próprio governo, que se viu “empurrado pelas lideranças mais radicais do PTB e das organizações populares”, para a adoção das “reformas de base”. Com isso o governo aprofundou o confronto com os interesses multinacionais e seus associados internos e com os setores conservadores em geral. Preparou-se o clima para o golpe militar de 1964 (BANDEIRA, 1983; BRUM, 2003).

Durante o período que governou o país, quer sob o Parlamentarismo ou sob o Presidencialismo, Jango adotou uma postura política e econômica que visava: impor limites à atuação do capital estrangeiro; fortalecer a presença do Estado na economia; descentralizar o crescimento econômico; fortalecer o mercado interno; estimular a pequena e média empresa nacional; destinar uma parcela crescente de recursos públicos para a área social, especialmente para a saúde, a educação, a habitação e o transporte coletivo; melhorar os salários e buscar maior equidade na distribuição de renda. Ao adotar essa postura, o governo assumiu um viés mais social, de compromisso com a classe trabalhadora, procurando negociar com os movimentos sociais, sindicatos, estudantes e instituições que reivindicavam melhores condições de vida para toda a população brasileira. Essa postura atraiu a oposição dos setores mais conservadores, que defendiam os privilégios das minorias.

Em termos de compreensão do desenvolvimento regional, o governo Jango demonstrou forte preocupação com a centralização do desenvolvimento que estava ocorrendo no Sudeste e procurou estabelecer estratégias para sua descentralização. Ao designar Celso Furtado para ocupar o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e um dos coordenadores da elaboração do Plano Trienal, Jango eleva a preocupação regional para o nível nacional (BIELSCHOWSKY, 2000). A experiência de Celso Furtado

como havia sido o Plano de Metas de JK. Também não se operacionalizavam em propostas práticas a serem implementadas, com metas e prazos definidos. Era sim um conjunto de ideias que vinha sendo cultivada nos setores progressistas da sociedade e dos partidos políticos desde a década de 1950. Essas reformas transformaram-se no centro do debate nacional nos primeiros anos da década de 1960 e foram a motivação essencial para a definição dos rumos do país a partir do confronto de 1964 (BRUM, 2003).

na SUDENE o capacitava a conceber estratégias para a desconcentração econômica e para o desenvolvimento mais equilibrado do país. No Plano Trienal (entendendo os seus dois momentos), ficavam claros: a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores e regiões estratégicas e via planejamento; a limitação da ação do capital estrangeiro a setores não estratégicos e submetidos ao controle do Estado; a submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento; e o compromisso com as reformas de cunho social (tributação progressiva, desconcentração regional, reforma agrária e melhor distribuição de renda em nível pessoal e regional). (BIELSCHOWSKY, 2000).

O golpe militar foi a forma que as forças conservadoras encontraram para reverter o jogo a seu favor e abortar as reformas de base, que poderiam consolidar um projeto social, com melhor distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Com ele, as forças conservadoras reassumiram o controle do governo e reprimiram as organizações sociais que representavam uma ameaça ao seu poder. Caçaram os direitos políticos e civis de lideranças que eram contrárias ao seu projeto, expulsando muitas delas do país, assassinando ou fazendo desaparecer outros tantos. Em nome do restabelecimento da democracia e da ordem interna, produziram um regime de exceção, que garantiu a consolidação dos interesses do capital internacional e dos seus aliados, em nível interno (BRUM, 2003).

5 O DESENVOLVIMENTISMO DE VIÉS CONSERVADOR E AUTORITÁRIO: O REGIME MILITAR

Os governos militares que se sucederam¹⁶, entre 1964 e 1985, adotaram uma política econômica centrada em dois objetivos básicos: retomar

16 General Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967); General Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969); Junta militar, composta pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (31 de agosto de 1969 a 30 de outubro de 1969); General Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974); General Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979); General João Batista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985).

a estabilidade econômica e promover um crescimento acelerado da economia. A condução da política econômica foi entregue a técnicos civis, de reconhecida competência na área¹⁷, porém comprometidos com o ideário das forças conservadoras que sustentavam o governo. Para dar conta do primeiro objetivo, Castelo Branco lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), visando corrigir as principais distorções da economia, sanear as finanças públicas, realinhar os preços dos bens e serviços públicos, recuperar a capacidade de investimento das empresas estatais, renegociar a dívida externa, aumentar a participação do Brasil no comércio mundial, reequilibrar a balança de pagamentos, restabelecer a confiança e a credibilidade do Brasil no exterior, controlar a inflação e criar as condições para a retomada do crescimento econômico (BRUM, 2003).

Para dar conta do segundo objetivo, foram editados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)¹⁸, a partir de 1970. Esses planos buscavam criar e assegurar as condições para um crescimento econômico acelerado, consolidar o sistema capitalista no país, aprofundar a integração da economia brasileira no sistema capitalista internacional e transformar o Brasil numa potência mundial (BRUM, 2003). Esse ambicioso projeto de crescimento econômico acelerado estava centrado na expansão do desenvolvimento industrial, na modernização da agricultura e na efetivação de um setor de serviços, capaz de dar conta das necessidades decorrentes dos dois outros setores, e da integração do país na “moderna economia capitalista mundial” (SKIDMORE, 1988).

A implantação desse projeto requeria a utilização de recursos substanciais que o Brasil não dispunha – sobretudo capital e tecnologia –, nem em volume, nem em qualidade suficiente (BRUM, 2003). Os governos

17 A exemplo de Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Antônio Delfim Netto.

18 O I PND (1970-1974), o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1985). Para a condução desses planos foi designado o economista Antônio Delfim Netto.

militares foram buscar esses recursos atuando em duas frentes: em nível interno e externo.

Em nível interno, procuraram: ampliar o sistema público de arrecadação tributária; promover a poupança; fortalecer e ampliar o mercado de ações; estabelecer uma rígida política de controle dos salários, de forma a expropriar os trabalhadores e garantir a apropriação privada do trabalho coletivo; utilizar o recurso inflacionário para transferir renda do trabalho ao capital e inviabilizar qualquer política de distribuição de renda; lançar mão do endividamento público interno, desviando recursos substanciais do investimento produtivo para a especulação financeira (BRUM, 2003).

Em nível externo, buscou-se capital e tecnologia para a realização de obras na infraestrutura econômica e na indústria básica e para a expansão e modernização do parque e da produção industrial. Os recursos¹⁹ entraram no Brasil sob a forma de empréstimos e financiamentos, para o governo e para as empresas privadas, como investimentos diretos na ampliação das multinacionais que já operavam no país, para a instalação de novas empresas estrangeiras, para a compra de empresas nacionais por grupos transnacionais ou, ainda, para a associação de empresas estrangeiras com empresas nacionais. Com isso, “aprofundou-se o entrelaçamento e a dependência financeira do país em relação aos centros do capitalismo internacional e aumentou a participação do capital internacional nos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileira” (BRUM, 2003, p. 331).

A política adotada pelo Regime Militar consolidou um modelo de desenvolvimento “periférico-associado-dependente” em relação ao exterior e “elitista-concentrador e excludente” no plano interno (BRUM, 2003). Nesse modelo, a questão do desenvolvimento regional foi tratada a partir da estratégia dos “polos de desenvolvimento”, que se opõe à ideia de equilíbrio da escola neoclássica, pois afirma que o desenvolvimento é desequilibrado. O mundo econômico não é composto de unidades econômicas

19 A dívida externa bruta brasileira saltou de 3,5 bilhões de dólares, em 1965, para 91 bilhões de dólares, em 1984 (BRUM, 2003, p. 331).

independentes que concorrem entre si num ambiente de concorrência perfeita. Ao contrário, as grandes empresas exercem efeitos de dominação sobre as outras e efeitos de difusão sobre o ambiente ao seu redor, favorecendo o surgimento de inovações que, por sua vez, dão origem a novas empresas (TAVARES, 2002).

O desenvolvimento também é desequilibrado porque o crescimento econômico não ocorre em toda parte e ao mesmo tempo. Ele se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, difundindo-se por diversos canais e com efeitos variáveis sobre o conjunto da economia. O polo de crescimento é representado por uma indústria motriz que, devido a seu elevado dinamismo, exerce efeitos de impulsão sobre certo número de indústrias ou empresas, sob sua influência e sobre o ambiente. Na compreensão de Perroux, esse efeito de polo de crescimento também poderia ser representado por uma aglomeração urbana. Ele também deixa claro que o polo é um instrumento de política e que cabe ao Estado controlar o processo para acentuar os efeitos positivos e evitar os efeitos negativos (apud TAVARES, 2002).

As possibilidades de aplicar a teoria dos polos de crescimento no Brasil começaram a ser discutidas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, conjuntamente com o IBGE, em 1965-1966 (TAVARES, 2002). O Ministério do Planejamento, através da SUDENE, promoveu uma pesquisa sobre os polos de desenvolvimento no Nordeste e, no segundo semestre de 1966, em Recife, realizou um evento nacional para discutir a implantação dessa estratégia por todo o país. Buscou-se estudar a organização espacial brasileira para definir um processo de regionalização e criar as condições de gestão do Estado sobre o processo de desenvolvimento das diferentes regiões. Os resultados desse trabalho fizeram parte do Plano Decenal²⁰ e as estratégias

20 O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado no final do governo de Castelo Branco, sob a coordenação do recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ele traçava um roteiro de desenvolvimento para o período 1967-1976.

de operacionalização foram detalhadas no Primeiro e no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

No I PND (1970-1974), foi dada prioridade à implantação de polos de tipo agrícola-industriais no Sul e no Nordeste e de tipo agrícola-minerais, no Planalto Central e na Amazônia. No II PND (1975-1979), definiu-se a instalação do Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari), do Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió), do Complexo de Fertilizantes do Nordeste, do Complexo Metal-Mecânico do Nordeste, do Polo Petroquímico no Rio Grande do Sul (Triunfo), do Projeto Grande Carajás na Região Norte e da expansão da agricultura mecanizada na região do Brasil Central. Além desses novos polos, buscou-se fortalecer os polos industriais tradicionais, principalmente de confecções e calçados, especialmente no Sul e no Nordeste. Essas estratégias buscavam integrar as demais regiões, de forma complementar, ao grande polo do núcleo São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte, visando uma política de “integração nacional”.

Durante o Regime Militar houve certa “desconcentração do desenvolvimento”, com a região Sudeste perdendo terreno na composição do PIB do país²¹. Acentuou-se, no entanto, a dependência das demais regiões em relação ao Sudeste, especialmente por suas economias terem caráter complementar ao centro dinâmico ali concentrado. De forma semelhante, os polos de desenvolvimento acabaram produzindo uma concentração

21 Em 1970, a região Norte representava 2,2 % da produção total do país, 1,1% da produção industrial e possuía 3,9% da população. Em 1985, passou a representar 4,1% do produto total, 4,1% da produção industrial e 6,9% da população. A região Nordeste, em 1970, representava 11,6% da produção total, 7,0% da produção industrial e 30,2% da população. Em 1985, o Nordeste passou a representar 13,6% do produto total, 12,2% da produção industrial e 28,9% da população. A Região Sudeste representava, em 1970, 65,5% do produto total, 79,1% da produção industrial e 42,8% da população. Em 1985, passou a representar 59,1% do produto total, 65,8% da produção industrial e 42,7% da população. A região Sul representava, em 1970, 16,7% do produto total, 12% da produção industrial e 17,7% da população. Em 1985, passou a representar 17,1% do produto total, 15,7% da produção industrial e 15,1% da população. A região Centro-Oeste, em 1970, representava 3,9% do produto total, 0,9% da produção industrial e 5,4% da população. Em 1985, o Centro-Oeste passou a representar 6,0% do produto total, 2,4% da produção industrial e 6,4% da população (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 374). Para mais detalhes acerca desse processo de concentração/desconcentração, pode-se consultar Diniz (1991 e 1995), Guimarães Neto (1995), Cano (1985 e 1995), Negri (1996), Pacheco (1998), entre outros.

intra-regional, criando, nas diferentes regiões, áreas privilegiadas pelo crescimento econômico e áreas completamente marginalizadas e dependentes desses centros dinâmicos regionais. Criou-se uma escala de dependência interna que reproduzia, em nível de país, uma situação semelhante à criada pela nova divisão internacional de trabalho, que se produziu no pós-guerra.

O modelo implantado durante o Regime Militar ampliou ainda mais o processo de concentração de renda²² em favor da classe dominante, acentuando as desigualdades sociais.

O processo de marginalização e exclusão social no Brasil ampliou e agravou velhos problemas sociais, como: favelização, criminalidade, prostituição, mendicância, desemprego, subemprego, desnutrição, debilitamento da saúde pública, menores abandonados ou carentes, condições de higiene e habitação precárias, comércio e uso de drogas, desagregação familiar, promiscuidade, baixa ou nenhuma escolaridade e outros.

Em termos sociais, o Brasil, sob certos aspectos, caminhou na contramão da história e do desenvolvimento humano, ao longo do ciclo militar. Em vez de avançar no sentido da construção da cidadania e da Nação, ampliou a massa dos marginalizados, despossuídos e excluídos (BRUM, 2003, p. 354).

A compreensão de política pública social presente nos diversos governos militares contribuiu muito mais para o agravamento dos “velhos problemas sociais” do que para a construção da cidadania e do desenvolvimento humano. O entendimento da política pública social como uma simples consequência da política econômica, como um meio de contribuir no processo de acumulação de riquezas ou como instrumento de legitimação

22 “No período de 1960 a 1980, os 10% da População Economicamente Ativa (PEA) mais ricos aumentaram de menos de 40% para mais de 50% sua participação relativa na renda nacional. Os 10% da PEA intermediários permaneceram aproximadamente na mesma posição, com uma participação relativa um pouco acima de 15%. Os 80% da PEA mais pobres, por sua vez, sofreram perdas substanciais na sua participação proporcional na renda produzida, uma vez que sua fatia foi reduzida de 44,8% para apenas 33,7%. Os ricos ficaram proporcionalmente mais ricos e os pobres relativamente mais pobres” (BRUM, 2003, p. 348). A parcela de 1% dos mais ricos representava, em 1980, 16,9% da renda, enquanto os 50% mais pobres possuíam 12,6% da renda (BRUM, 2003, p. 348).

do regime (PEREIRA, 2002a) fez com que se articulassem e/ou alternassem estratégias de repressão, controle, assistência e concessão (SPOSATI, 1998; COUTO, 2004) no trato das diversas manifestações da questão social.

As estratégias de repressão buscavam desmobilizar e desarticular os instrumentos de pressão e de defesa das classes populares em relação aos direitos já conquistados ou por conquistar, na relação de forças com a classe dominante (SPOSATI, 1998). Os Atos Institucionais, os Atos Adicionais, os Decretos-Lei, a Lei de Segurança Nacional, as Medidas de Emergência e o Estado de Emergência foram transformados em instrumentos legais de cassação de direitos, contenção das manifestações contrárias ao regime e eliminação dos focos de resistência (DREIFUS, 1981; VIEIRA, 2000).

As estratégias de controle visavam “manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo” (COUTO, 2004, p. 132). Isso se fez pela “desqualificação” dos demais interlocutores na compreensão e no tratamento das diversas manifestações da questão social, pois se acentuou o viés do tratamento técnico e do planejamento como resposta a elas. Também se efetivou um processo de centralização, excluindo qualquer representação dos trabalhadores nos organismos de gestão das políticas públicas sociais e reorganizando os fundos sociais e os programas de assistência, de forma a mantê-los sob o controle da esfera federal (SPOSATI, 1998).

Ao recriar programas assistenciais, os governos militares buscaram obter apoio ao regime, criar formas de mediação entre o Estado e a sociedade e despolitizar a organização dos trabalhadores. Esses programas não utilizaram as técnicas populistas presentes no trato da política pública social brasileira, desde a década de 1930, mas, sim, de uma nova compreensão do papel do Estado e dos instrumentos a sua disposição. “Usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas”, os governos militares transformaram essas classes em objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe ofereciam, como antecipação a suas necessidades

(SPOSATI, 1998, p.49). Ao mesmo tempo, abriram novos campos de investimento aos setores empresariais que se especializaram na produção de serviços e preservaram as condições possibilitadoras da acumulação capitalista, com generosa intervenção do Estado (SPOSATI, 1998).

A ideia de direitos como concessão do Estado, do governante, de lideranças, de amigos ou de políticos influentes é tradição na história social brasileira (CARVALHO, 2002). Os militares utilizaram-se muito bem dessa tradição ao centralizarem a administração dos fundos e programas sociais na esfera federal e ao delegarem as decisões para pessoas de sua inteira confiança. Também utilizaram os meios de comunicação social para produzir uma imagem de que a manutenção da “ordem social” era vital para o desenvolvimento do país e que os manifestantes contra essa ordem instituída eram “inimigos do país”. Passavam uma imagem dos governantes militares como os “defensores dos interesses da Nação”, os “guardiões da moralidade” e os “defensores dos direitos dos cidadãos de bem”. A farta concessão de subsídios às atividades econômicas auxiliava na consolidação da imagem de que o governo apoiava quem estava disposto a “trabalhar para o desenvolvimento da Nação” (PINTO, 1980; PARES, 1990).

Fagnani (1996, p. 60-61), ao analisar a política pública social brasileira durante o Regime Militar, caracteriza-a como de “estratégia conservadora” e possuidora de “cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964-85”:

1º *Regressividade dos mecanismos de financiamento*: a restrita utilização de recursos de natureza fiscal e a prevalência das fontes autossustentáveis e parafiscais;

2º *Centralização do processo decisório*: centralização no Executivo Federal, com ausência de controle social e exclusão da participação dos governos subnacionais. Marcada pelo autoritarismo, pelo debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação, pelo cerceamento

dos direitos civis e políticos e pela utilização de mecanismos coercitivos próprios do regime de exceção;

3º *Privatização do espaço público*: a fragilização dos mecanismos democráticos de controle e representação facilitou o acesso de setores identificados com interesses particulares, empresariais e clientelistas nas arenas de decisão da política pública social;

4º *Expansão da cobertura*: expansão quantitativa da oferta de bens e serviços na totalidade dos setores, levando a uma ampliação da capacidade de intervenção do Estado no campo social;

5º *Reduzido caráter redistributivo*: em função do baixo valor dos benefícios, da limitada cobertura, da qualidade dos serviços, da destinação dos recursos, dos resultados insatisfatórios, entre outros.

Ao final da década de 1970, acentuaram-se as contradições do modelo adotado pelos militares e a sua manutenção tornou-se insustentável, abrindo-se um período – conhecido como “abertura política” ou “redemocratização” – que vai preparar o retorno dos civis ao poder. Os governos do ciclo militar basearam sua legitimidade no desempenho positivo da economia, a partir do qual justificavam a repressão, a abertura ao capital internacional, a contenção dos salários, os subsídios, a falta de investimentos na área social e o controle dos gastos públicos. No entanto, quando as taxas de crescimento econômico começaram a declinar e depois se tornaram negativas²³, deteriorou-se rapidamente o grau de legitimidade dos governos militares (BRUM, 2003, p. 392).

A perda da legitimidade interna ocorreu num período de intensas mudanças na conjuntura internacional, agravando o quadro de dificuldades. A retomada²⁴ da mobilização das organizações da sociedade civil dava

23 Como no caso do período de 1981 a 1983, que apresentou uma taxa média negativa do PIB de – 2,1%. A inflação saltou para 77,2% em 1979, para 110%, em 1980, e para 223,8%, em 1984 (BRUM, 2003, p. 389).

24 Elas não haviam sido aniquiladas totalmente durante o Regime Militar. Muitas delas mantiveram-se, quer na clandestinidade, ao abrigo da Igreja Católica ou na oposição moderada ao Regime. Entre o final da década de 1970 e durante quase toda a década de 1980, a sociedade brasileira retoma e afirma um processo de reorganização que vai preparar as bases para o confronto do novo momento, que se desenha na história do país a partir

o tom da necessidade de mudanças profundas na sociedade brasileira, a partir do fim do Regime Militar. Por outro lado, as elites dominantes se mobilizaram para preparar uma “transição pelo alto” (FERNANDES, 1974), ou seja, uma passagem do Regime Militar para um governo democrático, sem fazer grandes rupturas, quer na estrutura econômico-social ou nas relações de poder. O desfecho da transição garantiu, mais uma vez, o que já era tradição na história brasileira, a “conciliação”, o “jeito”, o “arranjo” para evitar grandes mudanças.

As “conciliações” ou as “transações”, como se queira, têm composto a base dos continuísmos e da inércia de cada momento da vida política e social do Brasil, encobertos pela voragem das “reformas necessárias” e das “modernizações obrigatórias”, que à custa de enorme sacrifício da maioria da população mudam substancialmente muito pouco ou quase nada, conforme se pode verificar no período compreendido entre o golpe de 1964 e a redemocratização brasileira do Congresso Constituinte de 1987 (VIEIRA, 2000, p. 215).

A transição negociada pelo alto garantiu que se jogasse uma “pá de cal” sobre desmandos, escândalos, corrupções e violações dos direitos humanos, cometidos durante o Regime Militar, a partir de uma “anistia ampla, geral e irrestrita” como justificativa para que o Brasil pudesse entrar em uma nova fase de sua história. Uma fase de democracia, efetivação de direitos e melhoria das condições de vida de sua população. Essa era a nova promessa que se fazia a toda a população que almejava mudanças profundas na realidade em que vivia.

do final do Regime Militar. Existe uma farta literatura que aborda essa questão, como Skidmore (1988), Fausto (1995), Gohn (1995), Netto (2000), Raichelis (2000), entre outros.

6 A RETOMADA DA DEMOCRACIA: NOVOS RUMOS PARA O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO?

A “Nova República” nasce nesse clima de transição negociada, mobilização das diversas forças sociais e esperança de mudanças, prometendo a implantação de um Estado de Direito Democrático e o lançamento das bases de um novo ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais (BRUM, 2003). A morte inesperada do presidente eleito, Tancredo Neves, antes mesmo de sua posse, fez com que seu vice, José Sarney, assumisse a missão de reconduzir o Brasil rumo à democracia (KOUTZII, 1986).

José Sarney enfrentou um primeiro ano de governo bastante conturbado. Embora tenha conseguido aprovar, no Congresso Nacional, um conjunto de leis que garantia a restauração da democracia, encaminhava eleições diretas em todos os níveis e elaboração de uma nova Constituição para o país, não conseguiu dar uma solução a contento para o problema da inflação (BRUM, 2003). A mudança na equipe econômica e a edição do Plano Cruzado, em 28 de fevereiro de 1986, buscavam controlar a inflação, reorientar a economia, recompor a base de sustentação do governo no Congresso e reconquistar a credibilidade e o respaldo popular. Os efeitos imediatos do plano fizeram com que o presidente alcançasse os maiores índices de aprovação e popularidade de toda a história republicana do país (BRUM, 2003) e que o PMDB conquistasse “estrondosa” vitória²⁵ nas eleições gerais de novembro de 1986. As deficiências do Plano, contudo, já se fizeram sentir ao final do mesmo ano, e o governo passou a corrigi-las com a edição de novos planos econômicos (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão), sem conseguir solução (BRUM, 2003).

25 O PMDB elegeu 22 dos 23 governadores (o outro foi do PFL, também Partido da base de sustentação do governo). Fez 44 das 49 cadeiras do Senado e 260 Deputados Federais. Além de fazer a maioria em quase todas as Assembleias Legislativas Estaduais (NADAI; NEVES, 1989, p. 284).

De acordo com Brum (2003), o governo Sarney não foi capaz de identificar que o problema enfrentado pelo país não era apenas a inflação, mas sim o esgotamento de um “projeto de desenvolvimento” que estava centrado na industrialização por substituição de importações, no Estado como o principal agente indutor do desenvolvimento e no financiamento desse desenvolvimento por parte do Estado e do capital externo. No final da década de 1970, haviam se esgotado as possibilidades de sustentação da expansão econômica do país, dentro dos padrões vigentes até então, fundamentalmente em razão do esgotamento da matriz industrial, da crise da dívida externa, do redirecionamento do capital internacional e da falência financeira do Estado Brasileiro. Por outro lado, as forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas e não foram capazes de gerar um novo projeto nacional em substituição àquele que se esgotara.

As forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas. A limitação cultural das elites em geral e da maioria dos políticos dificultava-lhes a compreensão adequada da crise. A fraqueza da sociedade civil e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros incapacitava-os para a formulação de propostas consistentes de médio e longo prazos e também para dar-lhes a imprescindível sustentação político-parlamentar. A ação de uns e de outros em geral estiolava-se na retórica e nos interesses político-eleitorais imediatos, sem visão histórica de longo alcance. O necessário entendimento nacional esbarrava na desconfiança e nos interesses políticos e econômicos das principais lideranças dos vários segmentos que dele deveriam participar. A necessidade de razoável consenso em torno de um projeto global chocava-se também com o personalismo e com interesses locais, regionais ou setorializados de várias lideranças (BRUM, 2003, p. 438-9).

Essa situação fez com que se “marcassem passos” também na construção de propostas capazes de dar conta das disparidades do desenvolvimento entre as diversas regiões do país. Contrariando as expectativas criadas, o presidente Sarney, profundo conhecedor das disparidades regionais, dá

início a um processo de abdicação da ideia do planejamento centralizado e afirmação da descentralização, transferindo aos estados e municípios a atribuição de buscar solução para os seus problemas.

A estratégia da descentralização, como forma de enfrentar as disparidades regionais, vinha se afirmando nos países do capitalismo central a partir da crise econômica mundial da década de 1970. Entre as razões da afirmação da estratégia de descentralização, Tavares (2002) destaca: o abalo ocorrido nas bases fiscais dos governos centrais em decorrência da crise econômica; a crise das indústrias tradicionais que sustentavam os “polos de desenvolvimento”; as fortes pressões sociais pela descentralização do poder nos países de regime unitário (França e Espanha, por exemplo); a política adotada pela União Europeia de apoio às regiões menos desenvolvidas; a compreensão de que o desenvolvimento possuía fortes condicionantes que partiam das bases locais (desenvolvimento endógeno); as novas reflexões teóricas que afirmavam a importância e a primazia dos espaços locais e regionais na configuração do novo padrão econômico, marcado pela dinamicidade e pela flexibilização.

Ao transferir aos estados e municípios a responsabilidade de buscar solução para as disparidades regionais, o governo federal, por um lado, abria espaço para que os atores regionais se tornassem protagonistas do processo de análise da sua realidade, do planejamento e da viabilização de soluções para os problemas que enfrentavam; por outro, poderia significar um “lavar as mãos” diante dos problemas vividos pelas regiões. Durante o governo Sarney, assistiu-se muito mais a essa segunda assertiva.

O governo Sarney foi marcado por uma forte contradição no trato da questão social. Chegando ao poder a partir de uma promessa de mudanças profundas na sociedade brasileira, após 21 anos de regime de exceção e pressionado por uma intensa mobilização da sociedade civil, o governo precisava avançar na garantia de direitos e na melhoria das condições de vida da população. Por outro lado, pressionado pelas forças conservadoras (das quais o próprio Sarney tinha sido líder durante boa parte da ditadura

militar) e pelas elites alinhadas ao capital internacional, era conveniente que se fizesse uma “mudança de governo e não de regime” (PEREIRA, 2002a).

Com o lema “tudo pelo social”, o governo Sarney reconhecia, nos documentos e planos oficiais, a enorme dívida social que assolava o país e a fragilidade dos direitos sociais, comprometendo-se formalmente a produzir expressivos avanços nessa área. Entre as estratégias previstas para alcançar os objetivos sociais, estavam medidas de caráter emergencial, especialmente contra a fome, o desemprego e a pobreza, e medidas de caráter estrutural, que priorizavam o crescimento econômico sustentado (a partir do qual seria possível ampliar a oferta de postos de trabalho, aumentar o salário real, melhorar a distribuição de renda, garantir seguro-desemprego e a reforma da legislação trabalhista e sindical) e a reforma agrária (FAGNANI, 1996; PEREIRA, 2002a).

Possibilitando a retomada da mobilização da sociedade civil, as eleições livres e diretas em todos os níveis e o funcionamento da Assembleia Constituinte, o governo Sarney contribuiu para que a sociedade brasileira avançasse na discussão da questão social, da efetivação de direitos e das possibilidades de uma sociedade democrática, com maior justiça social. Grande parte desses avanços foram consolidados na “Constituição Cidadã”, promulgada em 05 de outubro de 1988 (DALLARI, 2000).

A luta política na Constituinte foi árdua – “uma longa travessia”, como diria Ulysses Guimarães – mas desembocou na Constituição de 1988. Lendo a Carta, a única derrota significativa é a reforma agrária. Ali estava a maior parte das propostas da agenda reformista, como direitos trabalhistas, a autonomia sindical e a lei de greve. Na previdência social, a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais com os urbanos e a vinculação da aposentadoria com o salário-mínimo. Introduziu-se o princípio da seguridade social e o orçamento da seguridade social. Destacam também a definição de fontes de financiamento para o seguro-desemprego, a reorganização da assistência social e a reforma urbana. Os defensores da escola pública obtiveram boas vitórias, como o reforço à vinculação de recursos para a educação. O SUS foi outra conquista extraordinária,

que rompeu com a política privatista na saúde que vigorava na ditadura (FAGNANI, 2005b, p. 06).

No campo dos direitos sociais, a Constituição consolidou um conjunto de categorias-chave que nortearam a elaboração de um novo padrão de política pública social a ser adotado no País, onde todo o cidadão brasileiro é titular de um conjunto de direitos sociais, independente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos. Destacam-se os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, entre outros (PEREIRA, 2002a).

As inovações trazidas pela Constituição de 1988 geraram uma sensação, especialmente nos movimentos sociais que haviam pressionado pela conquista de direitos, de que já estava “assegurada a implantação de uma sociedade democrática, com a garantia de liberdade e igualdade para todos e correção das injustiças sociais históricas” (DALLARI, 2000, p. 478). Com isso diminuiu a mobilização popular para garantir que os direitos consolidados fossem realmente efetivados na prática. Por outro lado, as inovações assustaram os adeptos da “ortodoxia liberal no Brasil” (PEREIRA, 2002a), que passaram a mobilizar-se intensamente para que esses direitos não fossem regulamentados e efetivados na prática (NADAI; NEVES, 1989).

A reação à efetivação de direitos que já se fez sentir durante o próprio governo Sarney, especialmente a partir do final de 1987, intensificou-se após a aprovação da Constituição, quando se organizou um movimento de “desconstrução do sistema formalmente esboçado na Constituição de 88”²⁶. Essa reação se apresentou de forma clara na elaboração do Orçamento da

26 Uma verdadeira “operação desmonte”, orquestrada pelos setores conservadores da elite brasileira e pelos grupos aliados ao capital internacional que defendiam a implantação, no Brasil, de políticas de recorte neoliberal, seguindo uma tendência dominante no cenário internacional (FAGNANI, 2005a). Tratou-se de uma “contrarreforma” impulsionada pelas forças políticas conservadoras (VAZQUEZ et al., 2004).

União para 1989, na ação direta do Executivo²⁷ e na elaboração da regulamentação complementar à Constituição (FAGNANI, 2005a). Esse movimento de “contrarreforma” (VAZQUEZ et al., 2004) foi também respaldado nas orientações do Consenso de Washington²⁸, que propunha como alternativa para os países saírem da crise e ingressarem em um novo ciclo de desenvolvimento uma ampla abertura da economia, uma forte disciplina fiscal, o controle da inflação e uma redução drástica da presença do Estado na economia e na sociedade (incentivando o processo de privatização e a contenção de direitos). A reação contou ainda com um cenário internacional favorável à contenção de direitos (FIORI, 1991; PEREIRA, 2002a; COUTO, 2004).

O final do governo Sarney foi marcado: por um quadro de profunda frustração de amplos setores da sociedade brasileira, com o primeiro governo civil após 21 anos de Regime Militar; por um caos interno ocasionado pela hiperinflação – perda da capacidade fiscal do Estado de agir compensatoriamente, estagnação econômica, requisitos da dívida externa e a mais completa falta de governo (FIOIRI, 1991); por uma forte “reação conservadora”; e por um contexto internacional favorável à contenção de direitos. “Foi neste espaço e neste tempo que avançaram no Brasil as

27 Para verificar as medidas tomadas pelo Executivo que mais afetaram a área das políticas públicas sociais, pode-se consultar Pereira (2002b, p. 182-3).

28 Termo empregado pelo economista inglês John Williamson durante a preparação de uma conferência organizada pelo Institute for International Economics (IIE), realizada em novembro de 1989, em Washington, com a finalidade de avaliar as reformas econômicas realizadas na América Latina. A conferência reuniu economistas de renome internacional, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais sediados nos Estados Unidos (FMI, Banco Mundial e BID). Para relatar as experiências dos países latino-americanos foram convidados economistas desses países. As conclusões desse encontro é que receberam, posteriormente, a denominação de “Consenso de Washington” (PEREIRA, 2002b; BATISTA, 1994). O encontro, embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, acabou se revestindo de uma significação simbólica maior do que muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais. Ele acabou ratificando, como condição para que os países latino-americanos obtivessem cooperação financeira externa, a adoção da proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha seguindo desde o governo Reagan. Em 1999, por iniciativa de John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski, parte desse grupo voltou a se reunir para fazer uma avaliação dos 10 anos do “Consenso de Washington” e ver como haviam sido implementadas as reformas na América Latina e os problemas que enfrentavam e preparar uma nova agenda. Os encontros ocorreram entre 2001 e 2002. Em 2003 foi publicado o novo material sob o título “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”. O texto foi traduzido para o Brasil em 2004, sob o título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”.

ideias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor” (BRUM, 2003; FIORI, 1991, p. 117).

As eleições diretas para a Presidência da República, em 1989, evidenciaram com maior clareza o processo de decepção e de crise em que o país estava mergulhado. Apresentaram-se para a disputa, em primeiro turno, 22 candidatos, demonstrando a fragilidade do quadro partidário brasileiro que havia sido construído na saída do Regime Militar. Superando políticos tradicionais e cujas candidaturas eram respaldadas por grandes partidos, passaram para o segundo turno dois candidatos sem tradição na vida política brasileira e respaldados por partidos de pequena expressão eleitoral (BRUM, 2003). De um lado, Fernando Collor de Mello, do Partido de Renovação Nacional (PRN), que representava as forças centro-conservadoras. De outro, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que representava as forças de esquerda e centro-esquerda (BRUM, 2003).

A primeira experiência de eleições em dois turnos na história política do país deixou evidente que as elites possuíam mais força de articulação e mobilização do que os trabalhadores. Ao não ter seus candidatos na disputa do segundo turno, os maiores setores representativos da elite brasileira não hesitaram em mobilizar-se rapidamente para evitar que um líder sindical chegasse à Presidência da República (DREIFUS, 1989). Fernando Collor de Mello elegeu-se²⁹ presidente com base num discurso de moralização, austeridade e modernização, que foi embalado pelos apoios recebidos, especialmente dos meios de comunicação de massa.

A vitória de Collor não pode ser entendida sem relacioná-la ao fracasso da proposta reformista, posta em prática durante o governo Sarney, especialmente nos três primeiros anos de mandato (FIORI, 1991). “[...] os reformistas tentaram avançar gerindo instrumentos e impondo novas responsabilidades a um Estado que já estava extremamente fragilizado”

29 Obtendo 42,75% dos votos (35.089.998 votos) contra 37,86% (31.076.364 votos) de Lula. Entre nulos, brancos e abstenções, somaram-se 19,38% dos votos (NADAI; NEVES, 1989, p. 291).

(FIORI, 1991, p. 119). Com isso aplainaram o caminho para o avanço das ideias neoliberais e a consagração da candidatura “inorgânica” de Collor de Mello, assentada em duas convicções que se generalizaram a partir de então: 1) o fracasso das ideias econômicas partidárias de um desenvolvimento orgânico e distributivista, coordenado pelo Estado; 2) a insustentabilidade fiscal das ideias sociais consagradas pelo poder constituinte, favoráveis à universalização dos direitos sociais e cidadãos (FIORI, 1991, p. 119).

Respalado por mais de 35 milhões de votos, Collor assumiu a Presidência e passou a implementar um conjunto de medidas³⁰ que visava “promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade”, em que a função de motor central do desenvolvimento deixava de ser do Estado e passava a ser exercida pelo setor privado nacional e internacional (BRUM, 2003).

Para levar adiante esse plano, era essencial construir uma base parlamentar majoritária que lhe desse apoio e uma estrutura de sustentação do governo nos estados e municípios. Para isso ele apostou forte no Plano Collor I e nas eleições de outubro de 1990, utilizando a política pública social como estratégia eleitoral, segundo os métodos mais tradicionais do paternalismo e do clientelismo (FIOIRI, 1991). Com o fracasso do Plano e a derrota nas eleições, a resposta do governo foi o Projeto de Reconstrução Nacional³¹. Nesse momento o Governo Collor abandonou a ambiguidade³² de seu programa eleitoral e optou de forma nítida por uma política

30 Essas medidas estavam centradas num plano de combate à inflação, na Reforma Administrativa e na Reforma Constitucional. Para mais detalhes sobre essas medidas, pode-se consultar Brum (2003, p. 475-478), Fiori (1991, p. 120-126), entre outros. Para implantar grande parte dessas medidas, o presidente Collor não vacilou em usar as “Medidas Provisórias”, alegando um quadro inflacionário e de dificuldades fiscais crescentes para justificá-las (PEREIRA, 2002b).

31 Lançado por ocasião da comemoração do seu primeiro ano de mandato, em 14 de março de 1991. Tinha como principais objetivos a desregulamentação da economia, a abertura da economia brasileira ao processo de concorrência internacional, a atração de investimentos internos, a redução do tamanho e da presença do Estado na economia, tornar as exportações brasileiras mais competitivas e promover o equilíbrio das contas públicas através de uma reforma tributária e de um ajuste fiscal (BRUM, 2003).

32 Collor de Mello elegeu-se apresentando uma proposta eleitoral de viés social-democrata, mas, quando assumiu o governo, acabou se transformando no moderno precursor do desmonte do modelo nacional desenvolvimen-

pública social de tipo seletiva e focalizada, segundo o figurino neoliberal (FIOIRI, 1991).

O governo Collor passou de uma política pública social pouco imaginativa, descoordenada, praticamente inercial e totalmente submetida, durante 1990, aos ditames de sua política econômica de estabilização e da sua estratégia eleitoral, para uma outra política de corte cada vez mais nitidamente liberal, agora em linha de convergência com a política econômica, mas em linha de enfrentamento crescente com a sociedade e com os poderes Legislativo e Judiciário (FIOIRI, 1991, p. 126).

O enfrentamento com a sociedade se fazia sentir no confisco da poupança, levado a efeito no Plano Collor I, no achatamento salarial e na reiterada ideia de suprimir direitos garantidos na Constituição de 1988. O confronto com o Congresso foi percebido na aprovação da Lei Orgânica da Saúde, na Lei de Custeios e Benefícios da Previdência Social, no Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, na regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, na Lei Complementar do Seguro-Desemprego e na discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com o Judiciário, o maior centro de confronto foram as questões relacionadas aos direitos dos trabalhadores e aposentados, afetados pelos planos econômicos. Pode-se afirmar que os direitos sociais constituíram-se em motivos centrais desses confrontos (FIORI, 1991; FAGNANI, 1996).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo Collor foi completamente inoperante. Mesmo sendo conhecedor das disparidades regionais do país, pouco fez para solucioná-las. Ao adotar uma política de desmantelamento do Estado Nacional e de vários órgãos regionais, a abertura indiscriminada da economia brasileira à concorrência externa e a manipulação de fundos públicos em benefício dos aliados políticos, o governo Collor acabou incentivando a disputa entre os estados para a atração

de investimentos e a inserção direta das próprias regiões na dinâmica da economia internacional (GUIMARÃES NETO, 1997). Com isso teve-se um período de inflexão da desconcentração espacial e o acirramento da competição entre os estados, a partir de condições extremamente desiguais.

O fim melancólico do Governo Collor, atingido por um processo de *impeachment* ao final de 1992, não apenas desorganizou o Estado e tornou intolerável a corrupção escancarada, mas, principalmente, teve a função de deixar clara para a burguesia a necessidade de um projeto orgânico e menos imediatista e de definir quem pudesse implementá-lo, no governo, com aceitação popular e dos amplos setores da burguesia (RODRIGUES, 2000; NETTO, 2003).

Num clima de instabilidade política e de mobilização social, Itamar Franco (vice-presidente eleito) assumiu a Presidência, com a missão de restabelecer a normalidade do processo democrático e constituir um governo de coalizão entre as forças que lutaram pelo *impeachment*. Governo esse capaz de encaminhar a solução dos graves problemas que o país enfrentava, especialmente o descontrole da inflação³³ e a estagnação econômica³⁴.

O governo transitório de Itamar Franco teve dificuldades políticas para estruturar-se e para funcionar. Não teve êxito na tentativa de formar um governo de ampla coalizão. A equipe que integrou o primeiro escalão do governo era muito heterogênea, refletindo-se em contradições internas e frequentes mudanças nos ministérios, especialmente no da economia. O governo possuía uma insegura maioria parlamentar num Congresso envolvido em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), pressões da sociedade e processos de cassação. A instabilidade³⁵ do próprio presidente contribuía para agravar o quadro. A realidade demonstrava que o país estava mergulhado numa profunda crise econômica e moral (BRUM, 2003).

33 Nos quatro primeiros meses de 1993 chegou a 130,33% (RODRIGUES, 2000, p. 265).

34 Em 1991, o PIB teve um crescimento de apenas 0,3%. Em 1992, apresentou um resultado negativo de - 0,8% (BRUM, 2003, p. 478).

35 Além do comportamento instável, Itamar Franco havia hesitado em assumir a Presidência e, por várias vezes, teria cogitado com amigos a possibilidade de renúncia (RODRIGUES, 2000; BRUM, 2003).

“O governo adquiriu razoável consistência a partir de maio de 1993, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao comando do Ministério da Fazenda, o qual passou a exercer, na prática, funções de primeiro-ministro” (BRUM, 2003, p. 479). As negociações políticas³⁶ que definiram o ingresso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ao qual era filiado o novo Ministro da Fazenda, na base de sustentação do governo, proporcionaram uma maioria parlamentar, capaz de aprovar um plano de estabilidade econômica em longo prazo. Durante o segundo semestre de 1993 foram implementadas uma série de medidas³⁷, no sentido de criar as condições para a efetivação de um plano de estabilização econômica e de sensibilizar a opinião pública em favor dele. Em 07 de dezembro de 1993 foi anunciado o Plano Real, como sendo o plano capaz de produzir a estabilidade econômica que o Brasil necessitava para voltar a crescer e solucionar os “graves problemas sociais” que o país enfrentava.

Diferente dos planos anteriores, o Plano Real foi anunciado com antecedência, teve ampla divulgação, foi discutido com o Congresso e com os principais agentes econômicos, não continha surpresas e apresentava uma proposta de implantação gradual (BRUM, 2003). Com isso, o Plano tornou-se “palatável à opinião pública”, por não ser autoritário como os anteriores (SINGER, 2003). O Plano estava estruturado em três fases gradativas e complementares entre si. Partia de um “ajuste fiscal” que buscava o equilíbrio das contas públicas, especialmente através da utilização, pelo governo federal, do mecanismo de “desvinculação de receitas”. O segundo

36 A vitória do Presidencialismo no Plebiscito de 21 de abril de 1993 praticamente antecipou o debate da eleição presidencial de 1994 e sepultou a ideia do Parlamentarismo defendida pelo PSDB. Nesse debate, cada vez mais se afirmava a polarização entre as candidaturas de Lula e Maluf. Nenhum desses dois representava uma alternativa consistente para o encaminhamento do projeto da burguesia aliada ao capital internacional. É neste momento que começa a articular-se a candidatura de uma “terceira via”, em torno de uma aliança entre o PSDB e o Partido da Frente Liberal (PFL). A composição da equipe do Ministério da Fazenda representou um ensaio desse processo. Detalhes podem ser consultados em Rodrigues (2000).

37 Entre elas destacam-se o abandono da política recessiva do período Collor, a redução do déficit público, o aumento das reservas cambiais, a renegociação da dívida externa, a obtenção de saldos positivos na balança comercial, a redução das alíquotas de importação de vários produtos, o realinhamento das tarifas e preços públicos e o incentivo à livre negociação entre as partes no caso de reajustes de salários, evitando que os reajustes fossem repassados aos preços dos produtos (BRUM, 2003).

passo foi a implantação de um indexador único da economia, a Unidade Real de Valor (URV), que visava promover o alinhamento de preços, valores e contratos. O terceiro foi a implantação do Real como “moeda forte” e de poder aquisitivo estável, capaz de servir de referência básica das relações econômicas num processo de estabilidade (BRUM, 2003; SINGER, 2003).

7 A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO IDEÁRIO NEOLIBERAL

O sucesso, ao menos aparente, do Plano Real fez com que Fernando Henrique Cardoso (FHC) se credenciasse como candidato à Presidência da República nas eleições de 1994, por uma aliança entre o PSDB e o PFL, aglutinando forças de “centro-direita”. Utilizando-se dos resultados do Plano Real, de um expressivo apoio financeiro do empresariado e habilmente manipulando e apropriando-se de bandeiras históricas da esquerda (RODRIGUES, 2000), Fernando Henrique se elegeu³⁸ presidente já no primeiro turno das eleições de 03 de outubro de 1994.

Vitorioso no primeiro turno, FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar, articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, *garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988* – sob pretexto da “modernização do país”, do “ingresso no Primeiro Mundo” e coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçosamente obteve, o primeiro governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido a “reforma da previdência” é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que

38 Entre os oito candidatos que disputaram as eleições, FHC obteve 54,28% dos votos válidos (RODRIGUES, 2000).

subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 2003, p. 79).

A reação conservadora que havia se iniciado na segunda metade do Governo Sarney e prosseguido, com alguns percalços, durante os governos de Collor e Itamar, veio a consolidar-se com o Governo FHC. A agenda das reformas orientadas para o mercado, para o Estado mínimo e para a desregulamentação, finalmente chegou ao poder em condições de viabilidade política. O Governo FHC efetivou uma ampla hegemonia (apoio econômico, apoio político e sustentação ideológica) em torno do projeto neoliberal, como alternativa para o Brasil sair da crise e ingressar em uma nova fase de desenvolvimento (RODRIGUES, 2000).

Para o ingresso nessa nova fase de desenvolvimento apresentou-se como absolutamente necessária a “modernidade supostamente virtuosa da desregulamentação da concorrência e da globalização financeira internacional” (MATTOSO, 2003, p. 115). Essa “modernidade geraria uma nova dinâmica na economia internacional, favorecendo o surgimento de um novo Renascimento, como uma nova era de avanços da razão e da técnica” (MATTOSO, 2003, p. 115). Para ingressar nessa modernidade bastava integrar rapidamente o país na dinâmica da economia internacional através da abertura econômica e financeira, da drástica redução da intervenção do Estado na economia, da eliminação de qualquer política de defesa da produção nacional, da estabilização monetária e da utilização da taxa de juros como forma de controlar o consumo e conter a inflação (MATTOSO, 2003).

Nesse projeto de desenvolvimento com base em políticas de recorte neoliberal, os direitos sociais apareciam como vilões a serem combatidos, pois oneravam o capital e dificultavam a competitividade das empresas brasileiras no cenário da concorrência internacional.

Ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e, sobretudo, postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação,

redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos (NETTO, 2003, p. 81).

Essa *flexibilização* foi implementada através de uma política macroestrutural que manuseava instrumentos de intervenção em áreas específicas de forma a cortar direitos, desestimular a luta pela manutenção deles e inibir a reivindicação de novos direitos. Segundo Lesbaupin (2003), uma frente de combate foi em relação à Constituição de 1988, que foi completamente “desfigurada”. “A Constituição – nossa Lei maior – se tornou uma lei ordinária, mudada a torto e a direito, de acordo com os interesses do governo” (2003, p. 11). Enquanto os direitos dos trabalhadores iam sendo sistematicamente flexibilizados, novos direitos eram concedidos às empresas, num verdadeiro esforço regressivo em matéria de cidadania.

A estratégia macroeconômica implantada com o Plano Real teve um impacto “devastador” sobre o mercado de trabalho, percebido pela concentração de renda, pelo aumento do desemprego e da informalidade (GONÇALVES, 2003; MATTOSO, 2003; FAGNANI, 2005a). Em 1990, 60% dos trabalhadores brasileiros possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto que em 2002 esse percentual cai para apenas 40% (FAGNANI, 2005b). Considerando que a carteira de trabalho assinada representa a possibilidade de acesso aos direitos ligados ao trabalho, tem-se um violento retrocesso. Da mesma forma, considerando que grande parte dos recursos destinados aos programas sociais provém de contribuições diretamente vinculadas ao trabalho formal, tem-se uma contração na possibilidade de financiamento desses programas (VAZQUEZ et al., 2004).

A estratégia macroeconômica implantada também destruiu as bases financeiras e institucionais do Estado, reduzindo sua capacidade de intervenção na área social (VAZQUEZ et al., 2004). Os incentivos concedidos à instalação de empresas privadas significaram explicitamente renúncia

de arrecadação e, com isso, de capacidade de investimento. O processo de privatização significou a venda de patrimônio público, na maioria das vezes financiado pelos próprios fundos públicos, e a redução da capacidade de ação do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento do país e para a implantação de programas sociais.

O modelo de ajuste fiscal implementado pelo governo FHC reduziu a capacidade de atuação do Estado na área social (GONÇALVES, 2003). Em nome do equilíbrio das contas públicas para o combate à inflação, o governo utilizou-se do mecanismo da “desvinculação de receitas” para reduzir os investimentos em educação, saúde, trabalho, previdência e assistência, e para desviar recursos dessas áreas, caracterizando uma verdadeira e intencional “sabotagem” às políticas públicas sociais (NETTO, 2003). O modelo de ajuste gerou um comprometimento ainda maior dos recursos públicos com o pagamento de juros da dívida externa e interna, além de ampliar o endividamento³⁹. Resulta disso um “brutal crescimento do montante de juros pagos pelo setor público e a consequente imposição do ajuste fiscal permanente, com metas de superavit primário superiores a 4,5% do PIB” (FAGNANI, 2005b, p. 06). O ajuste fiscal acabou se transformando num dos principais “motores” na ofensiva contra os direitos sociais (FAGNANI, 1999).

Os recursos que o governo FHC cortou dos fundos públicos para as políticas e programas sociais foram remanejados e investidos em áreas de direto interesse do capital (NETTO, 2003). Isso torna evidente que a política pública social esteve inteiramente subordinada à orientação macroeconômica estabelecida segundo os ditames do grande capital.

A plena subordinação da política pública social estatal à estratégia macroeconômica do grande capital a situa, naturalmente, nos parâmetros mercantis: ela se torna função da *participação contributiva* dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade

39 “A dívida líquida total que era de 152 bilhões de reais em 94 (30% do PIB), passou para 881 bilhões em 2002 (55% do PIB)” (FAGNANI, 2005b, p. 06).

com a remissão a critérios de base *meritocrática*. Daí que sua marca evidente seja a *segmentação* dos usuários, determinando igualmente a *qualidade* das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas – ou como já se observou, “para pobre, uma política pública social pobre” (NETTO, 2003, p. 87).

A segmentação dos usuários era justificada pelo argumento da *focalização*, pela demonstração do fato de que o gasto social do Estado não tem chegado, historicamente, aos setores mais pobres da população brasileira. Por isso, se fazia necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos setores de maior pobreza (VAZQUEZ et al., 2004), considerados vulneráveis no conjunto da sociedade (SILVA, 2001). A concepção de focalização que orientou a ação do governo FHC pode ser inserida naquela que orientou a reforma dos programas sociais na América Latina a partir do ideário neoliberal, tendo como objetivo:

[...] apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão-somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada. Trata-se de uma concepção que se pauta pelo corte de recursos dos programas sociais. Centrada em programas emergenciais/assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado que transfere para a sociedade, sob o apelo da “solidariedade” e da “parceria”, o dever da proteção social inerente ao Estado moderno (SILVA, 2001, p. 14).

A partir do argumento da “solidariedade” e da “parceria” entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, o governo FHC acabou contribuindo para ampliar uma tendência já presente no trato das políticas públicas sociais desde o regime militar, a *privatização*. Justificada na ideia de que o Estado gastava mal os recursos escassos e não possuía instrumentos eficazes de controle social desses gastos, seria mais eficiente a realização de

“parcerias” com a sociedade civil, que se incumbiria de constituir “redes de proteção social” ou “instituições de solidariedade social” encarregadas da prestação dos serviços sociais (NETTO, 2003). Essa forma de entender e gestar a política pública social contribui para a corrosão da ideia dos direitos sociais como direitos do cidadão e pode levar a um processo de refilantropização, como destaca Yazbek (1995).

A tendência de descentralização, presente desde a Constituição de 1988, teve continuidade com o governo FHC. Porém, a descentralização seguiu uma lógica de transferir obrigações aos estados e municípios, sem o repasse de recursos correspondentes para atendê-los. A utilização do mecanismo da “desvinculação de receitas” e a Lei Kandir acabaram centralizando arrecadação na esfera federal e prejudicando os estados e municípios na efetivação de programas sociais:

[...] esta política vitimou diretamente os setores mais carentes da sociedade, que dependem crucialmente de serviços prestados pelo poder público, sobretudo em nível estadual e municipal. Hoje, a grande maioria das escolas públicas de primeiro e segundo grau assim como os postos de saúde, hospitais e prontos-socorros públicos são mantidos e operados pelos estados e municípios. O governo FHC, desde o primeiro dia de mandato, reduziu as receitas de estados e municípios e os obrigou a destinar uma parcela importante do que sobrou à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida de que o resultado foi não só um aumento do déficit de estados e municípios, [...], mas uma deterioração dos serviços sociais – de saúde, educação, assistência social e outros – prestados por estados e municípios (SINGER, 2003, p. 39).

Os programas sociais⁴⁰ implantados pelo governo FHC, em seus dois mandatos, tendo como “carro-chefe” o Programa Comunidade Solidária, seguiram a lógica do ideário neoliberal que orientou a reforma

40 Comunidade Solidária, instituído em 1995; Comunidade Ativa, em 1999; Projeto Alvorada, em 2000; Bolsa Escola, em 2001; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em 1996; Benefício de Prestação Continuada, entre outros. Para mais detalhes a respeito desses programas, consultar SILVA (2001).

dos programas sociais na América Latina, especialmente a partir do final de década de 1980. Essa lógica estava fundada num tripé expresso pelos princípios da focalização, da parceria e da descentralização (SILVA, 2001).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo FHC “ensaiou” retomar o tratamento da questão regional (TAVARES, 2002). Como primeiro passo, introduziu no Orçamento Plurianual de 1996-1999 um conjunto de projetos na área de transportes, buscando aumentar a integração das regiões brasileiras. Esses projetos visavam consolidar os “eixos de desenvolvimento”, baseados no pressuposto de que a “concentração e a coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que a atuação dispersa e generalizada” (TAVARES, 2002, p. 245). No segundo mandato, deu-se sequência a essa política dos eixos de “integração e desenvolvimento”, criando um ministério para tratar da questão regional, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, e extinguindo os órgãos regionais como a SUDENE e a SUDAM (TAVARES, 2002).

No âmbito do novo ministério foi gestado o “Programa das Mesorregiões Diferenciadas”⁴¹, que propunha um novo recorte e um novo tratamento da questão regional no Brasil (FGV, 2003). O programa criou 13 mesorregiões como instâncias intermediárias entre as macro e as microrregiões, tendo por objetivo elevar a qualidade de vida da população por meio da implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente das ações, a capacitação de técnicos e especialistas e os estímulos à estruturação de cadeias e investimentos produtivos (FGV, 2003).

Esse programa trazia uma “mudança paradigmática” na compreensão das políticas de desenvolvimento regional (FGV, 2003). O governo Federal não assume mais a posição de proeminência no processo de planejamento e execução da política. No entanto, reconhece que: seu papel é atuar

41 Uma análise mais detalhada desse programa que foi incluído no Plano Plurianual 2000-2003, dividindo o território brasileiro em 13 mesorregiões, pode ser encontrada em FGV (2003).

como órgão de coordenação das diversas políticas que contribuem para a integração e o desenvolvimento regional; a participação ativa da sociedade local é essencial para o sucesso de qualquer processo de desenvolvimento; a inaplicabilidade das macrorregiões em função de sua extensão, dispersão, falta de vínculos e instituições de agregação e coordenação; a incapacidade do Estado atual em agir como efetivo injetor de recursos como o fizera em outros tempos; o desenvolvimento não pode ser compartimentado, pois a pobreza, as desigualdades e a estagnação econômica são fenômenos nacionais e requerem a nacionalização das políticas de desenvolvimento (FGV, 2003).

Para além dos louváveis objetivos, do reconhecimento das dificuldades do governo Federal em atuar no desenvolvimento das regiões e da importância da articulação com os atores locais, o Programa das Mesorregiões avançou muito pouco. Avançou mais onde as próprias mesorregiões assumiram a coordenação do processo através da organização da sociedade civil. Em muitos casos, o programa se resumiu à preparação de um “portfólio de oportunidades de investimento para o setor privado”, incentivando empresas, majoritariamente de capital multinacional, voltadas para a exportação, a se instalarem nas “regiões deprimidas”, aproveitando-se de financiamentos públicos generosos (TAVARES, 2002).

As políticas de desenvolvimento regional presentes nos Programas “Brasil em Ação” (do primeiro mandato: 1995-1998) e “Avança Brasil” (do segundo mandato: 1999-2002) continham elevado número de planos e projetos, mas seus resultados foram parciais. Não tiveram como objetivo a articulação produtiva nacional, mas a ampliação da competitividade das exportações brasileiras, através da “desobstrução de gargalos”, com a redução de custos de transporte e de armazenamento. A obsessão da equipe econômica pela obtenção de superavit primário deixou de lado os projetos ou postergou sua conclusão, tornando pífios os seus resultados (CAIADO; RIBEIRO; AMORIM, 2004).

O desgaste produzido pelas políticas de recorte neoliberal implementadas nos dois mandatos de FHC⁴², conjugadas com o cenário internacional de críticas cada vez mais constantes a esse ideário⁴³, fortaleceu um discurso de oposição, liderado por forças de centro-esquerda que derrotaram o candidato do governo⁴⁴ nas eleições presidenciais de 2002.

A eleição de um líder sindical, com uma história de lutas em favor da classe trabalhadora, gerou expectativas de transformações profundas na estrutura de posse e distribuição da riqueza gerada pelo trabalho coletivo, nas relações de poder político e na estrutura social brasileira. Mudanças reivindicadas para longo prazo e parte de uma “agenda democrática”. É compreensível que, com a posse de Lula, em janeiro de 2003, um misto de confiança e desespero tenha tomado conta do país (NOGUEIRA, 2004). Confiança por parte daqueles que haviam lutado pelo fim do Regime Militar e pela consolidação de uma sociedade democrática e com justiça social. Desespero por parte daqueles que sempre defenderam os privilégios de uma pequena minoria.

O novo governo defrontou-se com um cenário econômico interno e externo problemático (NOGUEIRA, 2004). As circunstâncias herdadas de governos anteriores, as impostas pelo próprio sistema político e administrativo brasileiro ou as derivadas da estrutura econômica e financeira do

42 Uma análise consistente do resultado das políticas implementadas por FHC pode ser encontrada em Lesbaupin (2003) e Pochmann (2004), entre outros.

43 Em pouco mais de duas décadas as propostas de solução para a crise do capitalismo e do socialismo com base em estratégias de recorte neoliberal expandiram-se pelo mundo e demonstraram que a tão propalada alternativa não solucionava os problemas para os quais se propunha, mas, em muitos casos os agravava. As propostas levaram a “um desempenho econômico medíocre do crescimento como um todo; um alto (e incontrolável) grau de volatilidade financeira; uma fraqueza exacerbada das instituições públicas internacionais; e uma contínua deterioração da distribuição da renda em nível global” (SUNKEL, 1999, p. 175). “No que tange ao controle e à redução da inflação, uma das metas mais perseguidas pelos neoliberais, com suas políticas monetárias e fiscais, os resultados foram exitosos, porém socialmente perversos” (PEREIRA, 2002a, p. 38). As promessas de benefícios globais não foram cumpridas (STIGLITZ, 2003). O que parecia consenso rapidamente deixou de sê-lo. Suas concepções equivocadas cada vez mais são percebidas e criticadas em lugares muito variados onde foram implementadas, nos diferentes continentes e nas mais diversas formações sociais (SANTOS, 2002).

44 José Serra perdeu as eleições presidenciais de 2002 para Luiz Inácio Lula da Silva. Lula acabou recebendo 61% dos votos válidos, no segundo turno das eleições.

capitalismo globalizado, sem uma sólida maioria no Congresso Nacional, fizeram o presidente Lula optar pelo caminho da prudência.

Sua opção pela prudência foi, assim, acima de tudo uma demonstração de respeito para com a realidade. Escolheu-se não entrar em atrito com o país real, buscando estabelecer com ele uma relação “amigável”, à espera da abertura de um ciclo mais favorável, no qual se fariam possíveis a retomada do desenvolvimento e a adoção de políticas eficazes para equacionar e superar o déficit social. Seria dada continuidade a muitas orientações anteriores simplesmente porque, se se tentasse mudar, ocorreria ainda mais turbulência e tensão. Passou-se a admitir que o governo teria de fazer concessões e de derivar para proposições conservadoras (como a reforma da previdência) porque precisava driblar uma correlação de forças francamente desfavorável. Foi uma opção pela cautela e pela governabilidade, mas também um gesto simbolicamente forte, que representou, antes de tudo, o ingresso do PT no universo da esquerda não revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, não mais o fim do capitalismo (NOGUEIRA, 2004, p. 27-8).

O governo Lula procurou fazer alguns ajustes na política econômica de forma a retomar o controle sobre a inflação, o déficit público, a política industrial e agrícola (BOITO, 2005). Adotou uma política agressiva de exportações, centrada no agronegócio e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica e implementou as medidas cambiais, creditícias e outras necessárias para manter essa política. Com isso angariou o apoio de parcela considerável da burguesia interna, que se mostrava descontente com os rumos da política econômica do governo FHC. A política adotada não descontentou o capital financeiro e os setores ligados ao capital internacional, pois garantia superavit necessário para o pagamento dos encargos das dívidas interna e externa (BOITO, 2005) e não mexia no limite da remessa de lucros ao exterior, algo sempre temido pelo capital externo que atua em outro país.

A retomada de uma ação mais ativa do Estado através da ação direta das empresas e organismos estatais, de financiamentos via bancos públicos, do uso de técnicas de planejamento e orientação de investimentos e da articulação com os atores regionais envolvidos demonstrou-se como o diferencial em relação ao governo anterior. O Estado retoma a perspectiva do planejamento do desenvolvimento regional, de longa tradição no país. Essa nova postura do governo se fez sentir no caso da política de desenvolvimento regional, ao afirmar-se que o Brasil necessitava de uma “política nacional” e de uma “ação ativa” do Estado na busca de soluções para as disparidades inter e intrarregionais, que caracterizam o perfil socioeconômico do país (BRASIL, 2005).

A PNDR precisa ser uma **Política Nacional**, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados etc.), de ONG’S, dentre outros. O Governo Federal tem, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (BRASIL, 2005, p. 14, grifo do autor).

Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se fez um amplo diagnóstico das diferentes regiões do país e propôs-se a criação

de um conjunto de programas⁴⁵, ações estratégicas⁴⁶ e instrumentos⁴⁷ capazes de operacionalizar o planejamento proposto. A intenção expressa nessa política é a retomada do crescimento econômico, a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira como um todo (BRASIL, 2005).

Análise detalhada do projeto implantado no Brasil a partir do governo Lula é desenvolvida na sequência dos textos que integram este livro, a partir dos estudos e debates realizados na disciplina “Seminários”, do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da UFFS – Campus Cerro Largo, no primeiro semestre de 2016.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. de; CAVALCANTI, C. de V. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976.

ALMEIDA, R. **Planejamento do combate às secas**. Fortaleza: BNB, 1953.

BANDEIRA, M. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil: 1961-1964**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, n. 6, set. 1994.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOITO, A. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio 2005.

45 Os programas básicos definidos foram: “Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais” (PROMESO); “Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido” (CONVIVER); “Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões” (PROMOVER); “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (FAIXA DE FRONTEIRA); “Programa de Organização Produtiva de Comunidades” (PRODUZIR); “Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)” (RIDE) (BRASIL, 2005).

46 A articulação entre os ministérios e secretarias de governo (através da Câmara de Política de Integração Nacional), o diálogo com as organizações da sociedade e com os agentes produtivos regionais, a articulação entre o governo federal, os estados e os municípios e a proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

47 A criação de novas instituições de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, SUDECO e Secretarias de Programas Regionais) capazes de coordenar a ação dos diferentes órgãos de governo presentes em cada região.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp>>. Acesso em: 19 set. 2006.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 12. ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 1993.

_____. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 2003.

CAIADO, A. S. C.; RIBEIRO, T. F. F.; AMORIM, R. L. C. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 63-146.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

_____. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 399-415.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DALLARI, D. de A. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000. p. 439-488.

DIAS, J. L. **O BNDE e o Plano de Metas (1956-61)**. São Paulo: FGV/BNDES, 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas/pdf>>. Acesso em: 23 out. 2005.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início da desconcentração, risco da reconcentração**. 1991. Tese de Professor Titular – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

_____. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 417-429.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUS, R. A. **1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **O jogo da direita**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

DUQUE, J. G. **Solo e água no Polígono das Secas**. Fortaleza: DNOCS, 1953.

FAGNANI, E. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 21, p. 59-102, 1996.

_____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas. **Jornal de UNICAMP**, Campinas, ed. 301, 12 a 18 set. 2005. Entrevista concedida a Luiz Sugimoto, p. 06. Disponível em: <<http://www.unicamp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2006.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2005.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim-RS: EDIFAPES, 2003.

FICO, C. O Brasil no contexto da guerra fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964). In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) – a grande transição**. São Paulo: Senac, 2000. p. 163-82.

FIORI, J. L. A política social do Governo Collor. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. VI, n. 02, p. 115-127, jul./dez. 1991.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1979.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 45-74.

GRUPO DE TRABALHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 41-93, jun. 1997.

_____. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-397.

IANNI, O. **A idéia de Brasil moderno**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociologia da sociologia**. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Ática, 1989.

KLIEMANN, L. H. S. **RS: terra e poder**. História da questão agrária. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

KOUTZII, F. (Org.). **Nova República: um balanço**. Porto Alegre: L&PM, 1986.

LARA, T. A. **Caminhos da razão no ocidente: a filosofia ocidental, do renascimento aos nossos dias**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres**. Problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, R. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (Portugal): Celta, 2001.

MATTOSO, J. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 115-132.

NADAI, E.; NEVES, J. **História do Brasil**: da Colônia à República. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo**. Campinas: UNICAMP, 1996.

NETTO, J. P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p. 219-245.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 75-89.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. de. **A economia brasileira**: Crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PACHECO, A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Instituto de Economia, 1998.

PARES, A. C. G. Estado e modernização: a função do crédito agrícola e da política de garantia de preços mínimos. In: FIGUEIREDO, V. **Estado, sociedade e tecnologia agropecuária**. Brasília: UNB – FINEP, 1990. p. 29-78.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002a. p. 25-42.

_____. **Necessidades humanas:** para uma crítica a los patrones mínimos de sobrevivência. São Paulo: Cortez, 2002b.

PINTO, Luís Carlos G. **Notas sobre política agrícola e crédito rural.** Tese de Doutorado – UNICAMP, Campinas, 1980.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva:** perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1967.

_____. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1945.

_____. _____. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, A. T. **O Brasil de Fernando a Fernando:** neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí: UNIJUI, 2000.

SANTOS, B. de S. Em defesa das políticas sociais. In: MAIA, M. (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1º Seminário Balanço e Perspectiva das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual – II Fórum Social Mundial. **Caderno Ideação.** Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 21-32.

SILVA, M. O. da S. e. (Coord.). **O comunidade solidária:** o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SINGER, H. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste.** Recife: Condepe, 1962.

SINGER, P. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 25-44.

_____. **Globalização e desemprego:** diagnóstico e alternativas. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SKIDMORE, T. E. **Brasil:** de Castelo a Tancredo. Tradução de Mário Silviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SPOSATI, A. de O. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios.** 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2003.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 173-195.

TAVARES, H. M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: Planejamento e Território, ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 02, ago./dez 2001, ano XVI, n. 01, jan./jul. 2002, p. 229-248.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VAINER, C. B. Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-182.

VAZQUEZ, D. A. et al. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-167, jul./dez. 2004.

VIEIRA, E. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p. 185-217.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG/CNAS**, São Paulo, p. 15-24, out. 1995.