



Número: 182

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

**PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA CIENTÍFICA E
TECNOLÓGICA**

MILENA PAVAN SERAFIM

**A política científica e tecnológica e a política de inclusão social: buscando
convergência**

Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências
como parte dos requisitos para obtenção do título de
Mestre em Política Científica e Tecnológica.

Orientador: Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

CAMPINAS - SÃO PAULO

Março - 2008

**Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Geociências/UNICAMP**

Si65p Serafim, Milena Pavan
A política científica e tecnológica e a política de inclusão social:
buscando convergência / Milena Pavan Serafim.-- Campinas,SP.:
[s.n.], 2008.

Orientador: Renato Peixoto Dagnino
Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Geociências.

1. Política - Aspectos sociais. 2. Política de C&T 3. Inclusão
social. 4. Tecnologia – Aspectos sociais. 5. Políticas públicas.
I. Dagnino, Renato Peixoto. II. Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Geociências. III. Título.

Título em inglês: Science and technology and social inclusion policies: seeking convergence.

Keywords: - Policy – Social aspects,

- Science and Technology policy,
- Social Inclusion,
- Technology Approach for Social Inclusions,
- Public Policy.

Área de concentração:

Titulação: Mestre em Política Científica e Tecnológica

Banca examinadora: - Renato Peixoto Dagnino;

- Greiner Teixeira Marinho Costa;
- Valmor Schiochet

Data da defesa: 24/03/2008

Programa: Política Científica e Tecnológica.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

AUTORA: MILENA PAVAN SERAFIM

A política científica e tecnológica e a política de inclusão social: buscando convergência

ORIENTADOR: Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

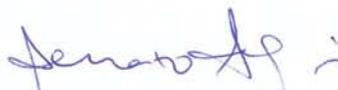
Aprovada em ____/____/____

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

Prof. Dr. Greiner Teixeira Marinho Costa

Prof. Dr. Valmor Schiochet

 Presidente



Campinas, 24 de março de 2008

Dedico este trabalho aos meus pais, por
me ensinarem a preeminência do respeito
ao ser humano.

Dedico este trabalho a todas as
pessoas que buscam uma
transformação social.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela minha vida e por estar sempre comigo.

Agradeço aos meus pais Ricardo e Eliana, pelo amor incondicional e por estarem sempre ao meu lado. Sinto vocês a cada passo que dou. Agradeço por me ensinarem a não ter medo do desconhecido; por me ensinarem que na vida nada vem de graça, que é preciso batalhar por elas; por me ensinarem a respeitar as diferenças e que todo ser humano merece respeito. Obrigada por me ensinarem que a definição de minhas capacidades e de minhas limitações cabe apenas a mim mesma. Obrigada pela educação e pelo amor que tive, pois são eles que me definem hoje.

Agradeço à minha irmã, Mirella, pelo imenso amor, pelo cuidado excessivo e pelo companheirismo. Agradeço também ao meu cunhado, Luis Carlos, pelo carinho e, principalmente, pela paciência.

Agradeço aos professores do DPCT, pela oportunidade em cursar esse programa de pós-graduação e pelos seus ensinamentos nas disciplinas e nas conversas em particular. Em especial à Prof^ª Leda, pelas horas de paciência, quando discutíamos sobre metodologia e, por ter me proporcionado a oportunidade de ir a Buenos Aires pelo convênio.

Agradeço à CAPES pelo financiamento desta pesquisa.

Agradeço à Prof^ª Lea Velho e à Prof^ª Maria Conceição da Costa pelas excelentes contribuições na disciplina CT 122. Foi a partir delas, da abordagem dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia e das inquietações suscitadas dentro e fora da sala de aula, que nasceu esta dissertação.

Agradeço ao Hernán e à Sarita Rietti, pelo carinho, pelo acolhimento e pelos debates que tanto acrescentaram no meu trabalho.

Agradeço à Dri, à Ednalva e à Val, pelo carinho, pela paciência (já que foram muitas as amolações) e pela torcida.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, Josi, Rebeca, Nanci, Fernanda e Rodrigo, por

estarem presente em uma parte importante dessa minha trajetória.

Aos professores da Banca de Mestrado. Agradeço ao Greiner, por sua valiosa contribuição no meu trabalho e por desde a minha qualificação compartilhar comigo as minhas angústias. Agradeço ao Valmor, por ter sido uma inspiração para mim como dirigente público. Apesar da nossa rápida convivência, posso garantir que é uma pessoa sensata e capaz de contribuir imensamente com suas reflexões.

Agradeço aos meus queridos professores da Unesp. Ao Fonseca, meu orientador eterno. À Profª Sara, a primeira pessoa a me confiar uma oportunidade de estágio e, que claro, depois de tudo isso, se tornou uma querida amiga. Ao Prof. Fabiano, um exemplo de cidadão, de amigo e de professor. Seu compromisso com o ensino é inigualável e sua crença nas pessoas é incrível. Uma pessoa que estimo muito.

Agradeço a outros dois grandes professores, pelas excelentes discussões sobre política pública e sobre Estado. À Profª Marta Arretche, pelos seus ensinamentos sobre políticas públicas. Uma mulher com grande sabedoria e conhecimento e, com uma excelente arguição. Ao meu estimado Prof. José Luiz Riani, por me ensinar que o conhecimento é construído de forma coletiva e que todo ser humano tem direito a ele. Com o seu jeito sensato, me ensinou que tudo na vida é um processo e que tem coisas que tem que acontecer e outras simplesmente não. Um ser humano de caráter e de fortes convicções.

Agradeço à Adriana, pelos meses de trabalho em conjunto, que foram de extrema valia. E, também, pelo incentivo em realizar o mestrado. Ao Nilson, um gaúcho bravo à primeira vista, mas com um excelente coração, pela sua paciência em me ensinar a entender a máquina do Estado. À Bianca, pela amizade incondicional, que começou do nada, foi se fortalecendo e que ficará para sempre. À Iolanda, pela sua alegria contagiante e sua força. À Mirlane, pelo seu carinho. Uma pessoa com um coração imenso.

Agradeço ao Mauro, pelos ensinamentos e pela sua amizade.

Agradeço as minhas queridas amigas: Cassiana, Emi, Flávia e Marina. Por entenderem minha ausência (que foram muitas), por escutarem meus anseios e aflições e pela amizade incondicional.

Agradeço aos meus sogros. Ao Zé pelas dicas e discussões e à Márcia por me ensinar que a

psicologia já estudava “estruturas cognitivas”.

À Maria, minha *roommate*. Esta é das antigas, a conheço desde criança. Obrigada por me aturar estes dois anos e por compartilhar comigo as emoções do dia-a-dia.

Agradeço a essa família GAPI. A Carol e ao Rogério, estes agradeço especialmente, pois foram os meus companheiros de mestrado. A Carol, pela amizade, pelo carinho, pelas longas conversas e por estar sempre compartilhando comigo nossos medos, anseios e vitórias. Pelo seu companheirismo, seja em Campinas ou em Buenos Aires. Ao Rogério, pela sua fidelidade, pelo seu jeito direto e objetivo, que tanto demorei pra me acostumar, mas que tanto valorizo e admiro. A Ednalva, pelo seu carinho e entusiasmo. Ao Ivo, pela sua paciência em me escutar e a sua serenidade em conduzir as coisas. É algo admirável. À Laís, pela sua amizade e por ser um ser humano encantador. Agradeço também a ela por ter me ajudado com a epígrafe deste trabalho. À Márcia pela alegria contagiante e pelo jeito tranqüilo de ser. Ao Henrique, meu parceiro oficial de artigos, um mineiro com um coração gigante, uma pessoa íntegra, mas sem freio na boca e que agora trouxe uma nova alegria para o grupo, a Isadora. Ao Rodrigo, gapiano no exílio, pelos momentos descontraídos e pelas conversas. O homem que conhece todas as piadas.

Agradeço em especial ao meu amor Rafael, por me fazer sentir plena, por estar sempre comigo, por despertar o que há de melhor em mim, por fazer do nosso dia-a-dia uma eterna férias e pelo seu amor incondicional. Simplesmente amo.

Agradeço ao meu querido orientador, por ter aceitado me orientar, pela sua amizade e confiança. Uma pessoa de coração vermelho, um gaúcho italiano que aparenta braveza, mas só até dar a primeira gargalhada. Sua inteligência é incrível e sua oratória é capaz de avermelhar muitos cérebros cinzentos. Nossas discussões sobre o modo de escrita são infinitas, porque ele simplesmente não gosta dos advérbios.

"Desconfiai do mais trivial, na
aparência singela. E examinai,
sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente: não aceiteis
o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada, de
arbitrariedade consciente, de
humanidade desumanizada, nada deve
parecer natural, nada deve parecer
impossível de mudar" (Bertolt Brecht,
Nada é impossível de mudar, In:
Antologia poética. Rio de Janeiro: Elo,
1983, p. 45).

Sumário

Lista de Quadros, Tabelas e Figuras.....	x
Introdução.....	1
Capítulo I: Entendendo o processo de elaboração da política pública: conceitos de Análise de Política	13
1.1. O instrumental de Análise de Política.....	13
1.2. Identificação de problemas	20
1.3. Conformação da Agenda	23
1.4. Formulação da Política Pública.....	27
Capítulo II: Um retrospecto da Política de Inclusão Social	35
2.1. O período 1930 - 2002	36
2.2. O primeiro mandato do governo atual.....	55
Capítulo III: Um retrospecto da Política Científica e Tecnológica	73
3.1. O período 1930 - 2002.....	73
3.2. O primeiro mandato do governo atual.....	83
Capítulo IV: A busca pela convergência e o Enfoque Tecnológico para a Inclusão Social.....	97
4.1. Contribuições ao surgimento do ETPIS	99
4.2. Testando o ETPIS nas ações e programas da PIS e da PCT	104
4.2.1. ETPIS e os programas de inclusão produtiva	106
4.2.2. ETPIS e ações da SECIS.....	109
Considerações Finais	115
Referências Bibliográficas	119
Anexos.....	135
<i>Lista dos programas sociais – PPA 2004 - 2007.....</i>	<i>135</i>

Lista de Quadros, Tabelas e Figuras

Quadro 1: Variedades de Análise de Política	19
Figura 1: Influência de fatores na formulação da política pública	28
Quadro 2: Uma síntese da discussão sobre a racionalidade	30
Quadro 3: Modelo Limitação estrutural	31
Tabela 1: Taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da População Economicamente Ativa (PEA) – Brasil, 1951 – 2000.	54
Quadro 4: Programas visando a inclusão produtiva direta dos trabalhadores informais	63
Diagrama 1: Estruturação do Plano	88
Gráfico 1: Investimento na área de C&T	91
Gráfico 2	92
Quadro 5: Enfoques Tecnológicos	105
Quadro 6: Programas da inclusão produtiva e os enfoques tecnológicos	109
Quadro 7: Ações do Programa C,T&I para inclusão e desenvolvimento social - SECIS	110
Quadro 8: Ações da SECIS e os enfoques tecnológicos	112



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

A política científica e tecnológica e a política de inclusão social: buscando convergência

RESUMO

Dissertação de Mestrado

Milena Pavan Serafim

Esta dissertação analisa duas políticas públicas – a política científica e tecnológica (PCT) e a política de inclusão social (PIS) – e tem como ponto de partida a constatação de que existe uma inadequada interação entre elas. Como objetivo, este trabalho busca produzir elementos cognitivos capazes de possibilitar sua interlocução e convergência.

Como hipótese explicativa da inadequada interação entre as duas políticas e de sua incapacidade para viabilizar a inclusão social, apontamos para o modelo cognitivo usado para a sua elaboração. O entendimento que os atores envolvidos com as políticas - formuladores, gestores, estudiosos da PIS e da PCT, etc. – têm da relação entre ciência, tecnologia e sociedade e, em particular, a predominância das concepções da neutralidade e do determinismo científico e tecnológico, que ocupa um papel central nesse modelo cognitivo, é a importante condicionante dessa situação.

Para estudar essa inadequada interação, usamos o instrumental de Análise de Política, dada a sua capacidade de explicitar os aspectos políticos envolvidos no processo de elaboração das políticas públicas e como estes influenciam o seu conteúdo. É privilegiada a análise dos processos de identificação de prioridades, de conformação da agenda e de formulação da política, por entendermos que eles são importantes para identificar o modelo cognitivo das políticas e, no âmbito de nosso trabalho, caracterizar a inadequada interação entre as duas políticas.

O estudo da trajetória das duas políticas revelou mudanças mais ou menos concomitantes, associadas às alterações do contexto que as envolve. No caso do período mais recente, embora o governo atual tenha proposto um estilo de desenvolvimento distinto do até então

adotado, o modelo cognitivo das duas políticas não se alterou de forma significativa, uma vez que foram mantidas aquelas concepções acerca da C&T.

Como proposta normativa, este trabalho concebeu o que denominamos de "Enfoque Científico-tecnológico para Inclusão Social" orientado a viabilizar a interação entre as duas políticas através da constituição de um modelo cognitivo baseado na crítica àquelas duas concepções.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

Science and technology and social inclusion policies: seeking convergence

ABSTRACT

Master's Dissertation

Milena Pavan Serafim

This Master's dissertation is focused on the analysis of two important public policies: science and technology policy and social inclusion policy. The study is based on the perception that the interaction between the two policies is rather inadequate. It is thus directed to discussing elements that may be used toward stimulating the interaction and convergence of these two policies.

As an explanatory hypothesis regarding this inadequate interaction and the constraint it represents for social inclusion, we point out to the cognitive model used in the elaboration of these two policies. The perception shared by those involved with this process – policy makers, administrators, STP and SIP researchers, etc. – regarding science and technology and their relation to society, and particularly the view on scientific and technological neutrality and determinism, which plays a pivotal role in this cognitive model, is the main cause of this situation.

In order to study in detail this inadequate interaction between the two policies, the Policy Analysis framework is utilized, given its capability of unveiling political aspects that involve policy making and policy characteristics. The analytical tools for priority identification, agenda conformation and policy making are emphasized, due to their importance in allowing a more complete understanding of public policies, including the cognitive model that shapes them and the aspects of their interaction.

The analysis of the trajectory of these two policies has revealed some significant changes, somewhat connected, that are associated to some broader contextual changes. Particularly in the more recent period, despite a new proposal for development from the current office, it is noted that the cognitive model of the two policies has not been significantly altered,

due to the persistence of the views on scientific and technological neutrality and determinism.

As a normative proposal, the “Cognitive Approach to Social Inclusion” is presented. It is directed towards allowing the interaction between the two policies through the construction of a cognitive model based on the criticism concerned the views on scientific and technological neutrality and determinism.

Introdução

A situação de desigualdade e exclusão social no Brasil atual é de notável gravidade. Após décadas de crescimento econômico concentrador da renda e da riqueza, a situação de desigualdade sócio-econômica brasileira, a partir dos anos 80, se agravou. Apesar dos avanços propostos na Constituição Federal de 1988, o novo cenário de globalização, não permitiu uma melhoria dessa situação (DUMÉNIL & LÉVY, 2003). O baixo ritmo de crescimento impresso a partir da década de 80, acompanhado pela crescente financeirização do capital, a inserção passiva e subordinada do País no contexto das economias globalizadas, o desmonte da estrutura do Estado, a redução do gasto social ocasionada pela adoção das políticas neoliberais e a desestruturação do mercado de trabalho foram alguns dos fatores que marcaram a condição do Brasil no final do século XX.

Esse quadro, resultado de processos como os enunciados acima, apresenta dados estarrecedores. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007), 1% dos mais ricos (cerca de 1,7 milhão de pessoas) da população apropria-se de 13% do total das rendas domiciliares, o mesmo percentual apropriado pelos 50% mais pobres (algo em torno de 87 milhões de pessoas). Cerca de 47% das famílias brasileiras, segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), apresentaram restrições para comprar alimentos, demonstrando que a situação de insegurança alimentar e nutricional está presente na sociedade brasileira. Ademais, entre 1995 e 2003, o Brasil apresentou, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007), um crescimento acentuado do desemprego, que saltou de 6% para 10%. A informalidade cresceu: a taxa de trabalhadores sem carteira assinada (incluindo aqui os que trabalham por conta própria) chegou a 47% da população economicamente ativa (PEA) em 2002. A renda média real dos trabalhadores brasileiros caiu 22% entre 1996 e 2002 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007).

Em relação a esse quadro, Pochmann (s/d, p. 2) afirma que

“o fenômeno da exclusão transformou-se drasticamente, deixando de se manifestar apenas nos tradicionais segmentos sociais que se encontravam na condição de despossuído para avançar no estágio daqueles estratos sociais que algum dia já estiveram incluídos socialmente”.

A dinâmica do mercado de trabalho vem se mostrando incapaz de gerar empregos suficientes para atender aos “velhos” segmentos sociais desempregados e excluídos. O que dizer, então, dos “novos” segmentos que se unem a eles?

A instabilidade e a vulnerabilidade do quadro social são evidenciadas no mercado de trabalho. Devido à celeridade com que se desenvolvem e se transformam as bases produtivas na atual fase do capitalismo, o trabalhador, ainda que com emprego formal, é constantemente oprimido e coagido a aceitar a precariedade do mercado de trabalho, tendo em vista as incertezas e a rapidez com que pode perder o seu posto de trabalho¹.

Além disso, como coloca Sachs (2004a) mesmo que haja crescimento econômico, o processo pelo qual os países têm passado é o de *jobless growth* ou mesmo de *job loss growth*, ou seja, crescimento sem emprego e de crescimento destruidor de empregos, respectivamente. Em outras palavras, o crescimento econômico não apenas não vem acompanhado com empregos suficientes para o contingente de desempregados, como tende também a destruir postos de trabalho².

Ainda nesse sentido, o autor assinala que:

“um estudo recente [...] apresentou dados estarrecedores sobre a eliminação de empregos que se seguiu à abertura da economia brasileira em 1990. A modernização tecnológica do país fechou

¹ Essa precariedade do trabalho é combatida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao defender o trabalho decente. Ver mais sobre isso em Sachs (2002).

² Sachs (2004a) argumenta que, apesar da redução de postos de trabalho na indústria, houve um aumento destes no setor de serviços. Isso, contudo, não ocorreu de forma a compensar a destruição de emprego no cômputo geral da economia.

8,98 milhões de postos de trabalho no setor agropecuário, 3,63 milhões na indústria manufatureira, 902 mil na administração pública e 757 mil na construção civil. A produtividade do trabalho na agropecuária cresceu, de 1990 a 2001, em média, 5,12% ao ano, e na indústria, 2,52%. Por sua vez, as importações provocaram a redução de 1,54 milhão de postos de trabalho” (p. 24).

Rifkin (2004) explica que esse efeito deriva da constante introdução de inovações de processo na indústria. Inovações, caracteristicamente poupadoras de mão-de-obra mas tentadoras para o capital, produzem incrementos no produto sem que haja igual incremento no nível de emprego e, afirma ele, pode gerar a erosão do emprego.

Nesse cenário, as pressões sobre o trabalho se manifestam em duas dimensões. Por um lado, os trabalhadores formais, ainda que mantendo seus empregos, enfrentam a precarização do trabalho (SACHS, 2004b). Por outro, uma parcela da população (trabalhadores desempregados e pessoas que nunca sequer adentraram o mercado de trabalho) tenta sobreviver através dos programas de inclusão social³ ou do vulnerável e precário trabalho informal.

Dessa situação, surge a necessidade em formular políticas públicas capazes de incluir os excluídos, de criar oportunidades, de redistribuir renda e, assim, de reduzir a vulnerabilidade do cidadão frente ao sistema econômico vigente, tornando-o emancipado, ainda que dentro das restrições impostas pelo próprio sistema capitalista.

Como coloca Sposati (1996), a inclusão social busca quatro “substratos” fundamentais: a) **autonomia**, relacionada à capacidade e à possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais; b) **qualidade de vida**, referente à valorização e à democratização do acesso às condições de preservação do homem e do meio ambiente; c) **desenvolvimento humano**, ligado à possibilidade de todos os cidadãos desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento; e d) **eqüidade**, que diz respeito à possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação e de forma a favorecer o combate às práticas

³ Cohn (1995) denomina esses programas de compensatórios das desigualdades derivadas do mercado.

de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais e aos direitos das minorias, etc.

Para nós, a concretização desses quatro substratos só será plenamente alcançada se a política de inclusão social⁴ (PIS), seja ela federal, estadual ou municipal, contiver, como um dos seus pressupostos essenciais (ou como uma das suas preocupações), um componente científico-tecnológico⁵. Em outras palavras, essa política apenas será capaz de garantir a consolidação desses substratos se os responsáveis pela sua elaboração compreenderem que ciência e tecnologia (C&T) são elementos que perpassam a questão da inclusão e da exclusão social. Ou seja, que atuam como suporte para a sociedade e as relações (sociais, políticas, culturais, econômicas, etc.) que se manifestam na sociedade, como coloca Feenberg (1991).

Caminhando em paralelo a essa preocupação, o presente estudo parte da constatação de que a interação existente entre a PIS e a política científica e tecnológica (PCT), ambas federais, é inadequada como instrumento da inclusão social, não viabilizando a concretização dos quatro substratos apontados por Sposati (1996).

A inadequada interação entre as duas políticas ocorre devido à idéia de que é suficiente que exista oferta de conhecimento para que ocorra desenvolvimento social. E que, portanto, não é necessária uma preocupação com a efetiva interação entre elas. Essa lógica de oferta de conhecimento acaba ignorando as demandas da população a quem se deveria destinar o conhecimento alavancado pela PCT.

Além disso, o estudo parte da percepção de que a preocupação com a interação entre a PIS e a PCT, que parecia estar associada à criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS) do atual governo, não gerou um debate entre os atores sociais acerca da relação entre ciência e tecnologia e inclusão social plena.

Como discutido neste trabalho, as propostas inicialmente pensadas para a PCT, gestadas em discussões dentro do Partido dos Trabalhadores (PT), acabaram não sendo

⁴ Um conjunto de ações e programas orçamentários ou extra-orçamentários, elaborado e implementado pelo governo e sociedade civil, orientado para a intervenção na sociedade de forma a reduzir os desequilíbrios sociais e alcançar os quatro substratos da inclusão social.

⁵ Entendemos por componente científico-tecnológico a compreensão de C&T como elementos de suporte ativos no processo de construção social. Ou seja, aquele no qual se nota uma preocupação em “ajustar” o conhecimento ao problema social que se busca atacar. Essa discussão será aprofundada ao longo do trabalho.

incorporadas à agenda de governo. O que verificamos é que a PCT atual, impregnada pela tendência inercial da PCT dos governos anteriores, segue as mesmas orientações conservadoras. Chegando até mesmo a ser conflitante com o programa de governo, no que tange à inclusão social.

No outro sentido, a PIS não dialoga com a PCT, porque os atores envolvidos com sua elaboração entendem a ciência e a tecnologia como variáveis externas, fechadas e inerentemente boas. Dessa forma, para esses gestores não faria muito sentido discutir o papel social da C&T, “abrindo” essas variáveis.

Reconhecemos a existência de algumas exceções ao comportamento que aqui discutimos. Contudo, acreditamos que elas não são suficientemente representativas para comprometer a nossa análise. Tampouco o são para sinalizar uma reorientação do modelo cognitivo vigente de ambas as políticas.

Em essência, essas “resistências”, tanto por parte da PCT quanto da PIS, se devem a um aspecto mais sutil, referente a seus respectivos “modelos cognitivos”. Referimo-nos a modelo cognitivo como um conjunto de conceitos, idéias, métodos, valores, interesses e recomendações que condicionam escolhas de atores sociais referentes, sobretudo, às políticas públicas (às estratégias nacionais de desenvolvimento, à orientação do desenvolvimento científico e tecnológico, etc.). O modelo cognitivo influencia todo o processo de sua elaboração das políticas públicas, envolvendo a identificação de problemas, a formação da agenda decisória, a formulação, a implementação e a avaliação da política. É o modelo a partir do qual os atores sociais mais influentes envolvidos com esse processo descrevem, explicam e prescrevem sobre o objeto dessa política e sobre o seu contexto (DAGNINO, 2007).

O modelo cognitivo de uma política pública decorre de um processo de negociação entre os diferentes atores sociais participantes do processo de tomada de decisão e da sua capacidade de influenciar esse processo. Envolve, assim, o conjunto dos modelos cognitivos particulares dos atores envolvidos na negociação.

Quando um ator social for forte o suficiente, por exemplo, no caso dele ser o dominante, ele transformará seu modelo cognitivo naquele da política. Sua visão a respeito de problemas, prioridades e da própria orientação da política irá se converter no modelo

cognitivo da política. Outra maneira de o ator impor seu modelo é através da influência sistemática do processo, fazendo com que seu modelo passe a ser gradualmente percebido como correto e legítimo pelos demais atores.

Essa situação demonstra que o modelo cognitivo que conduz a PIS não prioriza como um de seus elementos importantes o componente científico-tecnológico. E, aliado a isso, o modelo cognitivo que conduz a PCT tende a atender prioritariamente às demandas das empresas privadas, através do estímulo estrito ao desenvolvimento científico e tecnológico convencional (DAGNINO, DIAS & NOVAES, 2008).

Em outras palavras, enquanto um modelo cognitivo – o da PIS – não exhibe uma preocupação com um componente científico-tecnológico; o outro – o da PCT – não coloca como prioridade um desenvolvimento científico-tecnológico orientado para a inclusão social. Nesse sentido, percebe-se um afastamento dessas políticas, devido ao modelo cognitivo que as condicionam, mesmo este sendo composto por atores sociais diferentes. Esse é o tema central de nossa análise.

Partimos da hipótese de que o ponto que une esses modelos cognitivos se refere à percepção da neutralidade e do determinismo da ciência e da tecnologia. A visão da neutralidade da C&T remete à idéia amplamente aceita de que ciência e tecnologia são independentes do contexto social no qual são produzidas. De acordo com essa concepção, seriam, portanto, livres de quaisquer tipos de valores e interesses (econômicos, políticos, culturais, sociais, etc.). Já a visão do determinismo coloca que C&T caminham de forma autônoma, ou seja, não seriam passíveis de qualquer forma de controle social. O impacto dessa percepção sobre o processo decisório das políticas públicas é tratado, por exemplo, por Dagnino (2007).

Refutar essas duas visões é, em nosso entendimento, uma pré-condição para que se conforme uma adequada interação entre a PIS e a PCT e para que seja viabilizada a construção de um novo modelo cognitivo para essas políticas, compatível com a necessidade da inclusão social. Isso porque essa percepção (que ocupa um papel importante nos dois modelos cognitivos e que é propagada por um forte ator da PCT) ignora o fato de que C&T são construções sociais carregadas, assim, de valores e interesses. Somente a partir do momento que se reconheça que a atual forma de produzir C&T reforça os valores

do contexto, representando, portanto, um entrave para a construção de um novo modelo cognitivo, é que será possível conceber soluções cognitivas distintas, com valores e interesses da inclusão social, para os problemas sociais que nos estão sendo colocados.

Acreditamos que a construção de uma sociedade diferente e de uma nova base científico-tecnológica passaria por uma reorientação da PCT, viabilizada pela incorporação de um novo modelo cognitivo, orientado para a transformação social e para a emancipação do cidadão frente ao contexto que se coloca. Em decorrência disso, haveria então uma interação natural entre a PIS e a PCT, orientada para a inclusão plena.

Entendemos que esse novo modelo seria pautado por conhecimentos que não necessariamente compõem aquilo que hoje se entende como conhecimento disciplinar e construído em concordância com o método científico. Mais que uma subversão do conhecimento em si, esse novo modelo implicaria uma forma alternativa de produzir conhecimento, de difundi-lo e de fomentar o seu desenvolvimento. Em outras palavras, implicaria uma outra forma de fazer ciência e tecnologia e uma outra forma de conduzir a política científica e tecnológica.

Caminhando nessa direção, o objetivo deste trabalho é apresentar um instrumento viabilizador da interação desejada entre a PIS e a PCT: o Enfoque Científico-Tecnológico para a Inclusão Social (daqui pra frente, ETPIS). Este enfoque poderia ser, assim, o facilitador da construção de um novo modelo cognitivo pautado em uma visão crítica da C&T e sua relação com a sociedade, estando, portanto, à frente da reorientação da C&T e da PCT brasileira.

Com a entrada do atual governo federal, observa-se uma preocupação crescente com a inclusão social plena e efetiva da população brasileira. E assim, o entendimento de que a política de inclusão social tem que ser cada vez mais emancipatória. Contudo, acreditamos que isso só será alcançado caso haja uma interação adequada para essa emancipação social entre a PIS e a PCT. Pensamos, além disso, que esse processo seria facilitado com a incorporação do ETPIS. No terreno normativo em que é formulado o conceito, ele proporcionaria aos fazedores de política um olhar crítico da relação CTS no processo de elaboração da política pública.

Entendemos por ETPIS um conjunto sistematizado de idéias interligadas por um substrato teórico–metodológico capaz de fazer com que a PIS incorpore a preocupação com um componente científico-tecnológico⁶ na sua elaboração e que a PCT incorpore uma preocupação com o desenvolvimento científico-tecnológico orientado para a inclusão social. O ETPIS congrega conceitos, relações, fatos estilizados que relacionam aspectos de natureza cognitiva (ou, mais especificamente, científica e tecnológica) com os de natureza social em um dado território. Esses conceitos seriam sensíveis a ações desencadeadas a partir do Estado e atinentes a atores sociais identificáveis e importantes para o objetivo da inclusão social.

Como premissa, entendemos que esse enfoque deve abarcar, de forma simultânea, duas dimensões: a democrático-participativa (a tecnologia deveria envolver a participação do produtor/usuário direto) e a inclusiva (a tecnologia deveria ser orientada, necessariamente, para a inclusão produtiva e social, permitindo a inclusão através do trabalho). Esse enfoque vai, portanto, na direção contrária aos moldes da ciência e da tecnologia construídas hoje, como ilustra o exemplo da Tecnologia Social (TS)⁷.

Através do emprego do ETPIS se busca, então, fazer com que a PIS e a PCT incorporem normativas que mobilizem áreas de atuação dentro e fora do Estado capazes de conceber a base científico-tecnológica necessária para o alcance dos quatro substratos de inclusão social. Essa proposta é o que move este trabalho.

O instrumento metodológico escolhido – o da Análise de Política (*Policy Analysis*) – busca possibilitar o entendimento do processo de elaboração das políticas públicas e as suas características (quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, etc.). Em nosso caso particular, esse instrumento é utilizado para identificar o modelo cognitivo da PIS e da PCT e, assim, a visão delas sobre a relação ciência, tecnologia e sociedade. Isso permite, por sua vez, uma análise dos elementos que imprimem a dinâmica da interação entre essas duas políticas.

⁶ Base cognitiva se refere a um conjunto de conhecimentos necessários para a construção de uma nova sociedade ou para um novo modelo de desenvolvimento.

⁷ Cf. Dagnino, Brandão & Novaes (2004).

A escolha deste referencial se deu por três motivos. O primeiro se refere ao fato de que a abordagem da Análise de Política se concentra nos componentes comportamentais dos atores envolvidos com o processo político (HAM & HILL, 1998). O segundo motivo diz respeito ao entendimento de que a formulação de uma política pública decorre das escolhas dos atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão da política pública. O último motivo se refere à capacidade desse instrumental em nos fornecer suporte para explicitar os aspectos políticos envolvidos no processo de elaboração das políticas públicas e como estes influenciam o seu conteúdo.

O entendimento que está por trás da escolha deste instrumental é o de que uma problemática ou intenção só será trabalhada se elas tiverem sido compreendidas e pactuadas entre os atores sociais e inseridas na agenda de governo. Esse entendimento está relacionado com o nosso objeto de estudo – o ETPIS – que, por sua vez, estaria na base da interação (orientada para a inclusão social) entre uma política-fim, a PIS, e uma política-meio, a PCT.

Contudo, vale ressaltar que nosso estudo não tem como objeto de análise os atores sociais propriamente ditos. Nosso foco são as políticas públicas, em particular a PIS e a PCT.

Além das reflexões de autores ligados à Análise de Política, nos baseamos ainda nas idéias de autores de outros campos. Dentre estes, podemos destacar autores da tradição marxista e do campo dos Estudos sobre Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), por exemplo.

Este trabalho argumenta sobre a pertinência do ETPIS, não tem como intuito verificar empiricamente a sua existência. Ao apresentar apontamentos e reflexões sobre o assunto, com base em nossa percepção e na de outros autores que já trabalharam com temas correlatos, ele espera que o enfoque possa atuar como um instrumento viabilizador da interação entre a PIS e a PCT. E que a médio e longo prazo, caso ele venha a ser usado de forma sistemática, seja possível conformar um novo modelo cognitivo para essas políticas. Espera-se, sobretudo, que este trabalho possa servir como insumo para novas pesquisas a respeito do tema.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro, é abordado, a partir do referencial da Análise de Política, o processo de elaboração de política pública. Esse processo envolve, entre outros, a identificação de problemas e a escolha de prioridades, a conformação da agenda de governo, o processo de tomada de decisão e a formulação da política pública.

No segundo capítulo, analisamos a trajetória da política social no Brasil a partir da década de 1930, destacando suas características mais importantes. Em seguida, damos particular ênfase à PIS, desenvolvida no período mais recente, a fim de destacar suas características gerais e sua posição face à questão tecnológica.

O terceiro capítulo analisa a trajetória da PCT brasileira, de forma análoga àquela do capítulo anterior. Conferimos particular destaque aos elementos que denotam a visão de C&T que tem servido de fundamento para a PCT brasileira desde o início da constituição da base institucional, por volta dos anos 30, até o primeiro mandato do atual governo, buscando analisar suas características e, assim seu modelo cognitivo, a fim de verificar de que forma essa política trata a questão do desenvolvimento social.

A decisão em retornar às bases do surgimento de ambas as políticas analisadas – década de 1930 –, no segundo e no terceiro capítulo, se justifica pela necessidade de explicitar o contexto em que elas foram conformadas e quais características elas incorporaram. Isso permite que possamos explicitar os elementos fundadores do modelo cognitivo das duas políticas.

O quarto capítulo trata da interação entre as duas políticas e formula uma proposta orientada a viabilizar a convergência entre elas: o ETPIS. Com o objetivo de “testar” a plausibilidade e a operacionalidade do enfoque, analisamos alguns programas federais de inclusão social, em especial, os programas de inclusão produtiva dos trabalhadores informais e as ações orçamentárias da SECIS. Ao analisarmos de que forma a questão tecnológica tem sido incorporada por esses programas, conseqüentemente, verificamos a aderência dos programas ao ETPIS. E, mais que isso, estamos captando evidências que validam o nosso argumento de que o afastamento das políticas se dá por causa dos seus modelos cognitivos.

Por fim, na conclusão, retomamos as principais reflexões apresentadas ao longo da dissertação. Dentre elas a que decorre da análise da trajetória das duas políticas e que mostra que, no período mais recente, embora o governo atual tenha proposto um estilo de desenvolvimento distinto do até então adotado, o modelo cognitivo das duas políticas não se alterou de forma significativa, uma vez que foram mantidas aquelas concepções acerca da C&T. Apresentamos ali o que pode ser entendido como a conclusão deste trabalho: a busca pela conformação de um novo modelo cognitivo para essas políticas e pelo desenvolvimento de uma nova base científico-tecnológica orientada para a inclusão social, que passa pelo questionamento das concepções da neutralidade e do determinismo da ciência e da tecnologia.

Capítulo I: Entendendo o processo de elaboração da política pública: conceitos de Análise de Política

As características de uma política pública refletem o seu modelo cognitivo. Esse modelo decorre de um processo de negociação entre diferentes atores sociais (cada um com seu modelo cognitivo) envolvidos com a política pública. Neste, os atores sociais disputarão espaço e negociarão a “política”, ou seja, a identificação dos problemas, os conceitos, as idéias, os métodos, os valores, os interesses e as recomendações. Contudo, se um ator social tiver uma forte influência política e cognitiva sobre a política pública em questão, ele possivelmente conseguirá fazer com que seu modelo cognitivo se transforme no modelo da política pública. Assim, o resultado desse enfrentamento será um reflexo da capacidade política de cada ator social em influenciar esse processo.

Aqui vale ressaltar que o conceito de “modelo cognitivo” da política e dos atores sociais, não é utilizado pelo campo da Análise de Política. Esse campo se refere a esse conceito como conteúdo, desenho e características da política, influenciado pelos interesses e valores do atores sociais.

Neste capítulo apresentaremos a partir do instrumental metodológico de Análise de Política (utilizado neste trabalho) o processo de elaboração de uma política pública, desde a identificação de problemas até a formulação da política. Antes de entrarmos nesses momentos do processo, abordaremos alguns conceitos utilizados pelo campo de Análise de Política.

1.1. O instrumental de Análise de Política

O instrumental de Análise de Política surgiu nos Estados Unidos na década de 1960, em função do crescente interesse dos fazedores de política (*policy makers*) e dos acadêmicos em explicar o processo de elaboração das políticas públicas. Enquanto os primeiros necessitavam compreender a política em toda a sua complexidade, os segundos

desejavam aplicar seus conhecimentos aos problemas governamentais (HAM & HILL, 1993).

Após um longo período de ascensão da ciência política, o conceito de Análise de Política emergiu como o favorito entre autores como Wildavsky (1979), Jenkins (1978) e Hogwood & Gunn (1984). Apesar da emergência deste termo e da sua crescente utilização e interesse por questões governamentais, a Análise de Política, segundo Hecló (1972, p. 83) representa uma “modernidade renovada”. Isso porque o interesse na atuação do governo nos remete à aplicação dos conhecimentos da ciência social a problemas governamentais (HAM & HILL, 1993).

O fato é que a Análise de Política surge como uma nova abordagem que fornece novos elementos para a compreensão e tratamento de problemas de governo. Ao contrário da Ciência Política, que está mais interessada na relação Estado-Sociedade, no sistema político-social que a engloba e no processo político, e da Administração Pública, que centra sua análise nas organizações e estruturas de governo, buscando otimizar o seu desempenho, o campo da Análise de Política busca analisar o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo.

Assim, enquanto a Administração Pública focaliza a otimização da implementação da política e a Ciência Política busca a problematização da formação da agenda de decisão, a Análise de Política parte da análise do comportamento dos atores sociais e do reconhecimento de seus valores e interesses para entender o conteúdo da política pública.

Muitas são as definições de Análise de Política dadas pelos fundadores do campo. Para Dye (1976, p.1), analisar a política é “descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz”. Em outras palavras, é a explicação das causas e conseqüências da ação do governo. O autor ressalta que a Análise de Política também pode auxiliar o fazedor de política a “melhorar a qualidade das políticas públicas”.

Para Wildavsky (1979), a Análise de Política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e conseqüências da ação do governo e, em particular, do processo de elaboração de políticas. Ele considera, ademais, que a Análise de Política é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por

fronteiras disciplinares, mas sim por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema.

Para Gordon, Lewis & Young (1977), o termo Análise de Política está envolvido tanto com a análise “da” política quanto com a análise “para a” política. Em uma abordagem similar, Dagnino et al. (2002) colocam que o campo de Análise de Política se refere tanto à atividade acadêmica visando, basicamente, à melhoria do entendimento do processo político, quanto à atividade aplicada voltada à solução de problemas sociais. Assim, a Análise de Política é, ao mesmo tempo, descritiva e prescritiva. Sua preocupação é “tanto com o planejamento governamental (*policy*) quanto como com a política (*politics*)” (DAGNINO ET AL., 2002, p. 163).

Tendo em vista que o campo de Análise de Política está centrado nos componentes comportamentais dos atores envolvidos direta ou indiretamente com a política, faz-se necessário apresentar alguns conceitos como: “*polity*”; “*politics*”; “*policy*”; “*policy cycle*”; “*advocay coalitions*”; “*policy arena*” e “*policy networks*”.

Com o intuito de facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração da política pública, o instrumental de Análise de Política diferencia três dimensões da palavra política. Uma dimensão é a “*polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político. Outra dimensão é a processual, o processo político, denominado de “*politics*”. E a terceira dimensão é a material, a “*policy*”, que se refere às políticas públicas em si. Usamos esses conceitos em inglês, pois somente esse idioma nos possibilita essa diferenciação teórica de aspectos peculiares. Apesar dessa diferenciação ser interessante e proveitosa, essas “dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000, p. 217).

Continuando na definição dos conceitos, a materialização de uma política pública passa por alguns momentos de maturação. A modelização do processo de elaboração de uma política⁸ é denominada de “*policy cycle*” (ciclo da política).

Uma extensa bibliografia (JONES, 1970; MENY, & THOENIG, 1992; DYE, 1992; FREY, 2000), com a qual compartilhamos esse entendimento, divide o ciclo em cinco momentos sucessivos, interligados e dinâmicos: 1. identificação de problemas; 2.

⁸ Um dos pioneiros na identificação e na modelização dos momentos da elaboração da política pública foi Laswell (1962).

conformação da agenda; 3. formulação; 4. implementação; 5. avaliação da política. Nossa análise está centrada nos três primeiros momentos, porque compreendemos que são estes os momentos que configuram o modelo cognitivo de uma política pública. São nesses momentos que os atores sociais buscam inserir seu modelo cognitivo no processo de tomada de decisão da política.

O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à identificação de um problema pelos atores que o reconhecem. Este reconhecimento procede de forma subjetiva e interessada por esses atores, ou seja, ele resulta do entendimento, dos valores, das idéias e métodos desses atores.

Após o reconhecimento desses problemas, que pode ser individual (quando o ator é forte e o legítima) ou coletivo, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar esse problema declarado público na agenda de governo e passar a dá-lo maior atenção como um assunto que possivelmente virará uma política pública. A agenda é o instrumento que reflete a priorização de problemas e assuntos a serem trabalhados num governo.

O terceiro momento é o da formulação da política pública. Nesse, os “tomadores de decisão”, termo utilizado por Dagnino et al. (2002), formulam uma política pública no âmbito de um processo decisório,

“que pode ser democrático e participativo ou autoritário e de ‘gabinete’; de ‘baixo para cima’ ou de ‘cima para baixo’; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou propositadamente incompleta” (p. 195).

Vale ressaltar que muitas vezes esse processo democrático e participativo se inicia na conformação da agenda. Contudo, é mais freqüente se observar no momento de se formular a política pública.

Depois de formulada, inicia-se o momento da implementação da política, mediante os órgãos e seus mecanismos. Este momento, segundo Viana (1996, p. 13), se dá “em um espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas”. Dependendo do grau de detalhamento na formulação da política, haverá a existência de uma discricionariedade por parte dos implementadores, para adequar a política à realidade. Nesse sentido, entendemos que, até esse momento, deve-se considerar que a política ainda está sendo formulada.

Meny & Thoenig (1992) entendem que a implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou de discursos. É o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções em resultados observáveis.

O último momento corresponde à avaliação da política pública. A avaliação pode ser usada apenas como um instrumento técnico ou como uma ferramenta política e útil na formulação da política (OLMO, 2006). Apesar de apresentarmos a avaliação como o “último” momento do “*policy cycle*”, ela não necessariamente ocorre após a implementação da política (avaliação *ex-post*). Ela pode ocorrer também no início do ciclo (avaliação *ex-ante*) ou ao longo dele, de forma concomitante.

A avaliação se apresenta como um instrumento técnico que permite o desenvolvimento de processos para a revisão e medição sistemática do estado do problema. Os resultados dessa avaliação podem ocasionar três situações: 1. auxiliar na melhoria da política e assim na sua continuação; 2. finalizar a política existente; e 3. desenvolver uma nova política.

Além de instrumento técnico, a avaliação é também uma ferramenta política. Os resultados dela são utilizados para melhorar os programas e para prestar contas aos cidadãos, contribuindo assim para a confiança e para a legitimidade do sistema.

A escolha por parte desses autores em dividir o “*policy cycle*” em cinco momentos ao invés de três se dá pelo entendimento de que uma política pública nasce do reconhecimento pelos atores sociais de que uma dada realidade é um problema social e da necessidade de uma intervenção pública (ou política). Esse reconhecimento, com base no modelo cognitivo do ator, não é um processo simples. Ele é fruto de um complexo processo

de disputas, interesses e valores entre atores sociais que se reúnem em grupos de pressão, de interesses ou redes políticas para advogar sobre um problema ou uma questão específica.

Nesse caso, são três as principais formas de articulação envolvendo atores sociais que influenciam fortemente um processo político e suas decisões.

A primeira é o que alguns autores denominam de “*advocacy coalitions*”⁹. Este conceito tem sido empregado com sucesso na Análise de Política¹⁰, ao analisar a atuação e a articulação de atores participantes de um mesmo grupo que se unem para advogar sobre uma mesma causa ou assunto diante do próprio grupo (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1993; DEUBEL, 2006).

Outra forma de articulação sobre o processo político é através da “*policy arena*”. Nela, as reações e expectativas de organizações afetadas por medidas políticas geram um efeito antecipatório na arena política que acaba influenciando o próprio processo político e decisório (FREY, 2000). McDaniel, Sims & Miskel (2000) afirmam que existe uma forte correlação entre as percepções dos fazedores de política e dos grupos de interesse a cargo das organizações de qualquer espécie. Ou seja, nota-se uma forte influencia dos grupos de interesse e de pressão sobre os fazedores de política.

Por fim, a terceira forma que afeta a construção da política é a interação entre diferentes instituições e atores que conformam coalizões e redes políticas em torno de questões específicas, de forma a pressionar e atuar na gênese e na implementação de uma determinada política. Essa forma de articulação entre os atores é denominada de “*policy networks*” (FREY, 2000).

São esses os conceitos básicos e fundamentais que um analista de política tem que compreender para o desenvolvimento de qualquer reflexão em relação ao processo de elaboração da política pública e do processo político.

De acordo com Hogwood & Gunn (1981), existe um largo espectro de variedades de Análise de Política, que compreende desde os estudos descritivos – “análise do conteúdo da política” – até os normativos – “defesa de políticas”. O quadro abaixo sintetiza essas

⁹ *Advocacy coalitions* se refere à grupos sociais de pressão.

¹⁰ Em diversos campos como a conservação das águas (MUNRO, 1993) e ambiental (SABATIER & BRASHER, 1993; DEUBEL, 2006).

variedades.

Quadro 1: Variedades de Análise de Política

Variedade de Análise de Política	Descrição
1. Estudo do conteúdo das políticas	Os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados.
2. Estudo da elaboração das políticas	Os analistas dirigem a atenção para estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas.
3. Estudo do resultado das políticas	Procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão porque tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.
4. Avaliação de políticas	Procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto sócio-econômico, o ambiente político, a população.
5. Informação para elaboração de políticas	O governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões.
6. Defesa do processo de elaboração da política	Os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo mediante realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções.
7. Defesa de políticas	Atividade exercida por grupos de pressão que possuem e defendem idéias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Fonte: Dagnino et al. (2002, p. 210).

Segundo Dagnino et. al (2002, p. 210), um analista de política, ao observar o processo político, escolherá qual tipo de trabalho desenvolverá e,

“a escolha do analista depende de sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político, etc. Frequentemente, no entanto, o analista altera as características de seu trabalho, à medida que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo inclusive percorrer todo o espectro conformado pelas sete variedades”.

O presente trabalho utiliza-se da primeira variedade de Análise de Política. Busca-se analisar o conteúdo da Política de Inclusão Social e da Política Científica e Tecnológica no Brasil (ambas no âmbito federal), ou seja, o modelo cognitivo dessas políticas.

Nesse sentido, para analisar o modelo cognitivo de uma política pública, é imprescindível compreender o processo de identificação de problemas e de conformação da agenda. Isso porque entendemos que o processo de escolhas na política não é puramente racional e monolítico. Ao contrário, ele é baseado na predileção e interesses dos atores participantes e nas características (preferências e crenças) dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à constituição das políticas públicas (VIANA, 1996).

Para compreendermos esses momentos do ciclo da política, utilizaremos vários autores que, ao longo de seus trabalhos, sistematizaram e modelizaram com base nas suas percepções a realidade do processo de elaboração da política pública.

1.2. Identificação de problemas

O entendimento sobre a subjetividade da definição do problema ganhou corpo com o desenvolvimento da Análise de Política, pois até então esse elemento era considerado

uma entidade objetiva e sequer era reconhecido como uma fase do ciclo da política. Esse não-reconhecimento era mascarado pela racionalidade do processo de tomada de decisão.

Como ressalta Lindblom (1991), as decisões dos fazedores de política não são sustentadas apenas por um comportamento de caráter racional, mas são pautadas em valores políticos, pessoais, ideológicos, etc. Nesse sentido, a identificação de um problema e de sua solução se dá de forma subjetiva e interessada pelos atores sociais, ou seja, decorre naturalmente de seus modelos cognitivos.

Dery (1984) trabalha com quatro definições de problemas, que são:

1. Problema como situação – o problema é definido como uma simples situação não desejável ou um simples estado de dificuldade observado. Essa definição não observa as diferenças de concepções de problema social (a diferença de concepções entre neoliberais e social-democratas, por exemplo);
2. Problema como discrepância – o problema é definido como a discrepância entre o que é e o que deveria ser. Essa definição pressupõe que todos tenham um conhecimento prévio e a mesma concepção do que deveria ser e das soluções, para se alcançar o ideal;
3. Problema como discrepância solucionável – esta definição oferece uma solução intermediária entre as duas posições acima, entre aquilo que é aquilo que deveria ser. Essa definição compreende que a solução de um problema melhoraria a situação inicial, mas não levaria ainda a uma situação ideal;
4. Problema como oportunidade – esta concepção entende que os problemas são subjetivos e não são fáceis de ser identificados, sendo necessária uma construção analítica em cima deles.

Nesse sentido, Perèz & Seisdedos (2006) modeliza, por meio de um esquema de trabalho, as etapas de reconhecimento de um problema, que são:

Etapa A – reconhecimento/identificação de um problema – Esta etapa se caracteriza pela identificação do problema, pela necessidade em atuar sobre ele e pela vontade política em atuar no problema;

Etapa B – definição propriamente dita do problema – Esta etapa se propõe levantar o conjunto de fatores que afetam o problema. Para isso, utiliza-se de levantamento de informações e dados sobre o problema (pesquisas científicas ou de opinião, banco de dados e etc.);

Etapa C – classificação do problema – Uma vez determinado os fatores do problema, se estabelece um conjunto de soluções para cada uma das definições alternativas dadas ao problema;

Etapa D – avaliação do problema – Nesta etapa, as conseqüências da escolha de um problema e de seu correspondente leque de soluções são avaliadas, para que seja determinada aquela mais conveniente. Tal avaliação analisa custo-benefício, níveis de conflitos e oportunidades reais de melhoria, etc.

Aliado a isso, esses autores apresentam cinco mecanismos que conjuntamente com essas etapas identificarão um problema: o *primeiro* se dá por meio de busca e análise permanente de informação estratégica e seletiva; o *segundo* mecanismo prevê participação em redes de gestão, a fim de facilitar o intercâmbio de informações, de recursos e de impactos de medidas já aplicadas, possibilitando identificar problemas que já afetam outros problemas; o *terceiro* está ligado aos órgãos especializados em detectar problemas, ou seja, se refere aos grupos de trabalhos, às oficinas de informação ao público, às unidades que recebem reclamações/ouvidorias, etc.; o *quarto* mecanismo diz respeito às pesquisas de opinião, que levantam as expectativas e demandas dos usuários das políticas públicas; o *quinto* mecanismo, por fim, se refere à avaliação das políticas e programas em funcionamento. Este último mecanismo é semelhante ao último momento do ciclo da política pública, a avaliação. A avaliação nos proporciona informação para orientar os processos de decisão sobre uma política, detectando os problemas de eficácia, de eficiência ou de gestão de um programa.

A decisão sobre o reconhecimento de um problema e a sua incorporação na agenda está ligada ou vulnerável a uma série de fatores externos e internos, sejam eles

incentivadores ou não. Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: 1. crises ou escândalos; 2. emotividade e impacto emocional (a questão da fome de crianças); 3. magnitude da população afetada; 4. pressão dos grupos de interesse; 5. meios de comunicação; 6. momento do ciclo político (teoria da *policy window* do Kingdow, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); 7. tradição e cultura (valores de uma sociedade) (PERÈZ & SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, Viana (1996) ressalta as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, etc.

Não obstante, apesar de Dery (1984) e de Perèz & Seisdedos (2006) criarem tipologias de identificação de problemas ou mecanismos para tal, entendem que tanto a escolha desses mecanismos quanto à escolha dos problemas estão fortemente relacionadas ao modelo cognitivo dos atores sociais que atuam no cenário político, bem como ao seu poder político e às articulações que constroem.

Vale ressaltar que a delimitação entre o término da identificação de problemas e o início da conformação da agenda serve apenas para fins didáticos e de compreensão, pois estes dois momentos são interdependentes. Os aspectos que destacamos nesse item estão relacionados ao processo de identificação de problemas. No item seguinte, iremos explorar a priorização desses problemas e a sua entrada na agenda decisória das políticas públicas.

1.3. Conformação da Agenda

A agenda é uma lista de questões que o governo prioriza como problema público e que passa a receber mais atenção como um conjunto de assuntos que podem vir a se converter em uma política pública.

Os atores (de modo geral), segundo Perèz & Seisdedos (2006) que intervêm no processo de conformação da agenda são vários, mas podemos classificá-los em dois grandes grupos: os atores e os públicos. Os atores são aqueles que participam da conformação da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são:

o legislativo; o governo; a administração pública; os grupos de interesses; os partidos políticos e os grupos de especialistas (técnico ou especialista na área discutida, comunidade de pesquisa, etc.). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos.

A forma com que os atores sociais são apresentados por esses autores parece ser muito simplista, ingênua e ignorante da estrutura das relações de poder entre grupos políticos distintos; todavia, ela serve apenas para clarear ao leitor os principais atores participantes (ou que deveria participar) de um processo decisório. Quando o peso de um desses grupos (ator ou público) for forte o suficiente para influenciar a agenda de governo, ele será compreendido como um *agenda setter* (formador da agenda). São eles, através do seu modelo cognitivo e da influência de outros fatores, que determinam a conformação da agenda governamental.

De acordo com Kingdon (1984), a agenda é o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. É importante ressaltar que, apesar disso, a passagem de um problema para a agenda não é, por si só, um requisito para que finalmente se elabore uma política pública para solucioná-lo.

É no processo de conformação da agenda que se verifica com maior frequência os fenômenos trabalhados por Bachrach & Baratz (1962) e, posteriormente, por Lukes (1974), referentes às diferentes faces do poder. De acordo com esses autores, os conflitos referentes a qualquer processo de tomada de decisão estão sujeitos à influência daqueles que detêm poder sobre ela e que buscam criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais. No caso, buscam continuar legitimando seu modelo cognitivo como o modelo da política. Assim, a transformação do modelo cognitivo de um ator no da política irá depender da relação de poder e dos conflitos que dela decorrem.

Bachrach & Baratz (1962) afirmam que existem duas faces associadas ao exercício do poder. A primeira delas é a explícita, referente aos conflitos abertos envolvidos no processo de tomada de decisão. A segunda é a encoberta, através da qual grupos políticos

articulam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada à agenda, criando uma situação de “não-tomada de decisão” (*non decision-making*¹¹).

Lukes (1974) complementa essa análise, argumentando que haveria, ainda, uma terceira face do poder, referente aos conflitos que denominou de latente. Nessa situação, de natureza bem mais sutil que as outras duas, “o exercício de poder se dá conformando as preferências da população, de maneira a prevenir que nem conflitos abertos nem encobertos venham a se manifestar” (DAGNINO ET AL., 2002). Esse tipo particular de conflito ocorre quando as opiniões ou preferências da sociedade são manipuladas, prevenindo, assim, o surgimento de eventuais conflitos no futuro. Devido a sua própria natureza, a existência de tais conflitos não pode, por definição, ser comprovada.

Retomando o foco da discussão, é importante destacar a classificação feita por Kingdon (1984) acerca dos três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e decisória. A primeira é composta por uma lista de assuntos que são de preocupação nacional há algum tempo, mas que ainda não receberam a devida atenção do governo. A governamental é composta por assuntos identificados pelo governo como importantes. A última das três – a decisória – é composta por assuntos priorizados na agenda governamental a fim de serem efetivamente implementados.

Autores como Perèz & Seisdedos (2006) dividem a agenda em dois grupos semelhantes àqueles apresentados por Kingdon (1984): agenda sistêmica (conjuntural) ou agenda institucional (governamental ou política). Na primeira agenda estão os problemas que preocupam a “sociedade¹²” num determinado momento como, por exemplo, o alagamento nos períodos de chuvas na grande São Paulo. São problemas com uma imensa bagagem de complexidade. Já na agenda institucional estão os problemas públicos priorizados pelo governo, e que serão objeto de análise e de tomada de decisão.

Essas classificações das agendas servem apenas para diferenciar entre a intenção ou necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão propriamente dita. De acordo com Perèz

¹¹ Lukes (1974) denomina as duas primeiras faces de “aberta” e “encoberta”, respectivamente.

¹² Aqui vale ressaltar que muitas vezes a percepção (ou a preocupação) da sociedade sobre um problema é fortemente influenciada pela mídia (LEWENSTEIN, 1995). No caso do objeto da PCT, objeto que nos interessa, a opinião dos *experts* também é fundamental na moldagem da percepção da sociedade acerca de um problema (SAREWITZ, 1996).

& Seisdedos (2006), geralmente os problemas que compõem a agenda governamental são provenientes da agenda sistêmica.

O modo como ocorre a conformação da agenda nos mostrará o grau de democracia, se assim podemos dizer, numa determinada sociedade. De forma estilizada, podemos afirmar que, em regimes democrático-participativos, o acesso ao governo é aberto a todos os setores. Já em regimes autoritários, somente as demandas colocadas pelos grupos que de fato detém o poder político passam a fazer parte da agenda.

Uma questão que parece ser fundamental para nossa análise é: porque alguns assuntos ou problemas, bem como alternativas, são selecionados para deliberação governamental e outros não? A resposta diz respeito principalmente às escolhas dos *agenda setters* e dos grupos de pressão (*advocay coalitions*, *policy arena* e a *policy networks*) participantes da construção da agenda. A conformação da agenda se dá com base no entendimento, nos interesses, nos valores, na “visão de mundo” desses atores sociais. Esse processo decisório e as escolhas dos atores iniciam-se na identificação do problema e nas escolhas das alternativas para solucioná-lo.

Particularizando para o nosso objeto de análise, podemos afirmar que a agenda da Política Científica e Tecnológica (âmbito federal) é composta por várias agendas de segmentos sociais específicos: a do governo, a da comunidade científica, a dos movimentos sociais e a da empresa. A Política Científica e Tecnológica brasileira, em particular, é controlada pela comunidade de pesquisa que, além de determinar a agenda, conforma o modelo cognitivo obscurecendo (ou suplantando) assim as outras três agendas (DAGNINO, DIAS & NOVAES, 2007).

Podemos afirmar que agenda da Política Federal de Inclusão Social, por sua vez, apresenta um caráter mais democrático, uma vez que incorpora um conjunto maior e mais amplo de demandas. Fazem parte dela as agendas do governo, dos movimentos sociais, das empresas e dos organismos multilaterais (como o Banco Mundial, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo). Ao contrário da Política Científica e Tecnológica, temos como hipótese que a Política Federal de Inclusão Social não possui um ator social que a controla, o seu modelo cognitivo se dá através de um processo de negociação entre os atores sociais.

1.4. Formulação da Política Pública

Apesar de reconhecermos que os dois momentos anteriormente descritos (identificação de problemas e conformação da agenda) são fundamentais na definição do modelo cognitivo da política, entendemos que é no momento da formulação da política pública que ele se materializa. Isso porque o fato de um problema entrar na agenda de governo não é requisito para que se elabore uma política pública para solucioná-lo. É apenas quando ocorre a formulação que isso de fato acontece.

Quando um governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de fazer algo sobre ele, os fazedores de política precisam decidir ou não (o que configuraria uma situação de *não-tomada de decisão*¹³) sobre um curso de ação. Para fazer isto, eles exploram várias opções disponíveis para enfrentar o problema. Ou seja, inicia-se o processo de formulação da política pública¹⁴.

O momento da formulação é a fase em que opções são definidas, consideradas, aceitas ou rejeitadas. Momento no qual a proposta de solução do problema é definida. Para Aguilar (1993), este momento tem início na identificação do problema. Ou seja, de acordo com essa concepção, a solução partiria da própria definição do problema. A formulação dos objetivos e a busca das alternativas para a solução do problema já estão presentes na fase de identificação do próprio problema. No caso, ele compreende que *quem define é quem decide*.

Viana (1996, p.13) desmembra o momento de formulação em três subfases:

“primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o

¹³ Ver mais em Lukes (1974); Ham & Hill (1992).

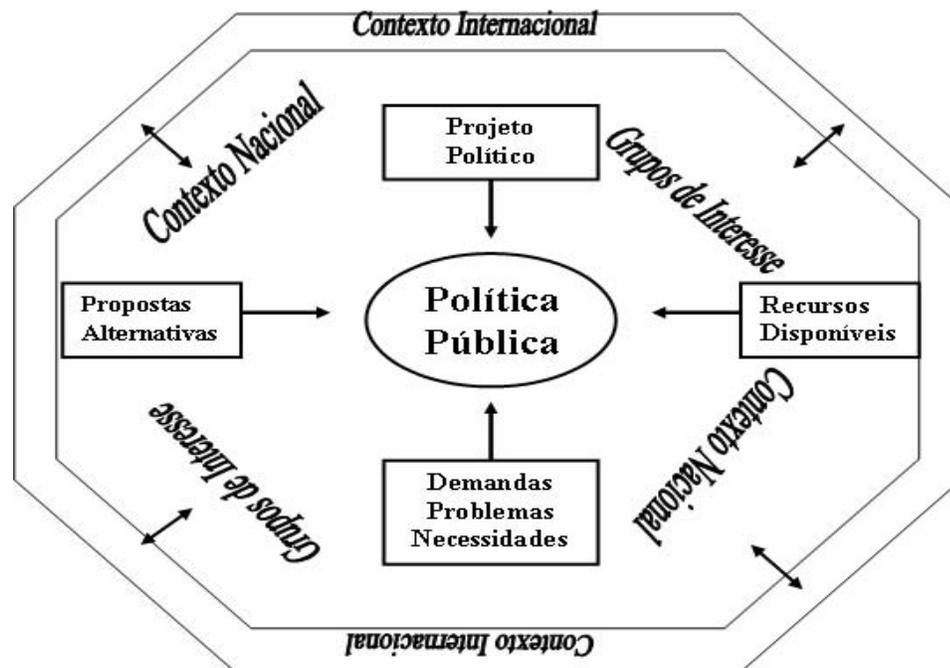
¹⁴ Ver mais em Hoppe, Graaf & Dijk (1985), Anderson (1975) e Hofferbert (1974).

conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas”.

A transformação de uma intenção de resolução de problemas em ações públicas se dá em um “espaço político de trocas e indeterminações, conflitos e poder” (VIANA, 1996, p. 13) e compreende um processo de tomada de decisão, em que alternativas serão escolhidas e transformadas em política pública.

A formulação da política pública decorre de uma confluência de fatores: demandas, problemas e necessidades (identificação dos problemas); propostas de alternativas (solução para esses problemas); projeto político (valores, interesses e ideologia do governo); e, recursos disponíveis. Outros fatores que permeiam a tomada de decisão são os grupos de interesses, como já vimos nos itens anteriores, o contexto nacional e também o internacional. Essa influência de fatores na formulação da política pública está demonstrada na Figura abaixo.

Figura 1: Influência de fatores na formulação da política pública



Fonte: Elaboração própria com base em Velásquez, 2001.

Mondragón (2006) identifica dois momentos relativos ao processo de formulação da política. O primeiro é o *processo decisório*, no qual os atores políticos¹⁵, com base em variáveis diversas (valores políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos; projeção de resultados; recursos envolvidos; níveis de conflito; caráter objetivo ou subjetivo da política; intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política; dotação orçamentária¹⁶; etc.) influenciam consideravelmente a escolha das alternativas e o esqueleto da política pública. O segundo é o *processo formal*, em que a decisão do primeiro momento se configura em política pública por meio de medidas administrativas necessárias para sua existência. Os espaços que legitimam e formalizam essas decisões são: legislativo (leis); executivo (decretos, medidas provisórias e resoluções); e judiciário (interpretam leis e etc.).

Há um debate entre duas correntes interpretativas acerca do grau de objetividade e racionalidade com que deve ser efetivado o processo decisório da formulação de política, um tema importante da Análise de Política. As discussões são polarizadas entre o modelo racional e o modelo incremental.

No caso do primeiro modelo, o *racional*, Simon (1957), ao enfatizar a necessidade de eficácia administrativa, propõe que o fazedor de política, após comparar os efeitos e atuação das alternativas para o processo de tomada de decisão, opte pela melhor alternativa. Esse modelo propõe racionalidade nas decisões e a busca por eficácia nas estruturas institucionais.

O próprio autor reconhece a dificuldade em se tomar decisões racionais frente às limitações, como falta de conhecimento sobre o objeto da decisão; influência das organizações (cultura organizativa e política); valores e interesse de quem decide a política¹⁷; elevado custo, tendo em vista, a necessidade de um alto grau de conhecimento,

¹⁵ Neste momento, utilizamos a denominação de atores políticos para diferenciar de atores sociais, algo mais amplo. No momento da formulação, compreendemos que na sua maioria a tomada de decisão se dá pelos atores políticos, participantes do processo político.

¹⁶ Após a formalização da decisão, para esta virar um programa é necessário haver dotação de recursos para implementar a política pública. Não podemos nos esquecer que também há disputa entre órgãos do governo pelos recursos financeiros.

¹⁷ Muitas vezes se refere a melhor alternativa para quem decide e não para a política pública em si.

informação e meios materiais e pessoais; e condicionantes que derivam de políticas anteriores, que podem pressionar em busca de um incrementalismo endêmico.

Face a essas limitações, Simon (1957) derivou do modelo um outro, ao qual ele chamou de “modelo de racionalidade limitada”. Este, com diversas limitações, foi trabalhado por vários autores, como Forester (1989), que sistematizou as diferenças entre racionalidade e a racionalidade limitada, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 2: Uma síntese da discussão sobre a racionalidade

Na visão “<u>racional</u>”, os analistas trabalhariam com:	Na visão baseada em uma “<u>racionalidade limitada</u>”:
Problemas bem definidos	Os problemas são ambíguos e pouco determinados
Uma lista completa de alternativas para sua consideração	A informação para identificação de alternativas é precária e muitas alternativas são desconhecidas
Uma base completa de informação sobre contexto e ambiente	A informação sobre o contexto ou ambiente é problemática e incompleta
Visão adequada sobre os impactos de cada alternativa	O impacto das possíveis alternativas levantadas é desconhecido
Informação completa sobre os valores e interesses dos cidadãos e grupos de interesses	Os interesses, valores e preferências não são bem estabelecidos
Competências, recursos e tempo suficientes	O tempo, as competências e os recursos são limitados

Fonte: Dagnino et al. (2002, p. 190).

A partir da formulação de Simon (1957), Forester (1989, apud DAGNINO ET AL., 2002) propõe ainda uma nova versão para o modelo de racionalidade limitada, batizada por ele de “modelo de limitação estrutural”, que serve como base de análise para muitas das políticas elaboradas atualmente, conforme mostra o quadro abaixo.

Quadro 3: Modelo Limitação estrutural

Elementos	Modelo Limitação estrutural
Ator	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade.
Problema	Definições em bases ideológicas.
Informação	Desinformação ideológica e vinculada ao poder.
Tempo	É poder e é limitado conforme interesse dos atores.
Estratégia prática	Baseada em antecipação, neutralização, organização.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Dagnino et al. (2002)

Lindblom (1991), não compartilhando do reconhecimento do processo de decisão como um processo racional, propõe o *modelo incremental*. O autor tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisão, que segundo ele é mais complexa que a abordagem racional. Na sua concepção, a democracia, o governo e as políticas públicas são vistos como um processo contínuo de

tomada de decisão¹⁸. Neste sentido, este modelo “parte da situação existente buscando alterá-la incrementalmente (“método dos galhos”)” (DAGNINO ET AL., 2002, p. 188).

Dessa forma, Lindblom (1991) opta por efetuar mudanças sobre políticas já existentes, apenas a incrementando-as e com isso alcançando resultados satisfatórios. Principalmente, assegurando acordos dos diferentes interesses políticos presentes. Para este modelo, a “formulação é um processo inescapavelmente político”, no qual as percepções e interesses dos atores estão presentes em todos os momentos (DAGNINO ET AL., 2002, p.194). Nota-se assim que este modelo é conservador¹⁹, pois se apóia nas forças pró-inércia e anti-inovação.

Existem, ainda, algumas modelizações que estão situadas entre a visão proposta pelo modelo racional e aquela proposta pelo modelo incremental. Tratam-se do *modelo de exploração combinada ou mixed scanning* e do *modelo da causalidade ou garbage can (anarquia organizada)*.

O *modelo de exploração combinada ou mixed scanning* foi proposto por Etzione (1967). Este traz uma combinação dos modelos racionais e incrementais. Propõe uma visão geral e contextual (sem ir ao extremo do racional), mas ao mesmo tempo um estudo pontual e preciso, sem o reducionismo político do incremental.

O *modelo da causalidade ou garbage can (anarquia organizada)* foi proposto por March & Olsen (1976). Também com uma postura contrária à visão do processo de tomada de decisão como algo racional, esses autores consideram a causalidade como fator determinante para explicar um processo decisório. A decisão nasce do encontro fortuito e da inter-relação entre problemas, objetivos, alternativas e atores sociais. Este enfoque pode ser útil para explicar a tomada de decisão em situações de complexidade, indefinição de problemas e um importante número de atores e interesses no processo de decisão.

¹⁸ O incrementalismo busca revisar somente aquelas políticas que diferem das políticas existentes; entende que a tomada de decisão pode ser constantemente redefinida, permitindo ajustar os fins e os meios; não existe uma solução ou decisão perfeita, e sim uma série de tentativas e aproximações das questões; o modelo é remediador, reparador, orientado a melhoria das imperfeições sociais concretas do presente, mais que ao desenvolvimento de metas sociais futuras.

¹⁹ Ver mais em Dror (1964).

Verifica-se, assim, uma predominância do modelo incremental nas escolhas decorrentes do processo decisório. Para Anderson (1975), uma variável a ser estudada que influencia o fazedor de política é a cultura política.

A cultura política explica, de fato, boa parte da resistência dos atores sociais a mudanças nas políticas públicas, um tema de fundamental relevância para nossa análise. As políticas públicas tendem a ter um comportamento inercial por causa do aprendizado e das crenças defendidas dentro da coletividade (instituições sociais ou grupos de interesses, como *advocacy coalitions*). Em outras palavras, os atores ou instituições tenderão sempre a reproduzir os velhos procedimentos, valores e crenças e serão resistentes a quaisquer mudanças (SABATIER & BRASHER, 1993). Isso nos demonstra que, quando um modelo cognitivo já é intrínseco à política, esta tende a se tornar “blindada”.

Concluindo este capítulo com as idéias de Lowi (1972), acreditamos que é preciso enfatizar que toda política pública traduz uma vontade manifestada ou implícita do fazedor de política. Em outras palavras, o desenho da política pública conformada ao longo do processo de tomada de decisão (desde a identificação do problema) espelha a vontade dos atores participantes deste processo e, como consequência, revela o seu modelo cognitivo.

A formulação da política nos remete a um processo de negociação entre diferentes atores com valores e interesses diversificados. Ao analisarmos a política pública, de forma a verificar seus objetivos, quais os instrumentos utilizados para alcançar tais objetivos, as parcerias, etc., nos é permitido compreender quais preocupações foram incorporadas e quais são os atores sociais predominantes. Uma política não caminha sem que os atores sociais envolvidos assim a orientem. Essas reflexões, fundamentadas na argumentação desenvolvida neste capítulo, são fundamentais para basear as idéias que são desenvolvidas nos capítulos seguintes.

Capítulo II: Um retrospecto da Política de Inclusão Social

O foco da análise deste capítulo é a política federal de inclusão social (PIS) do primeiro governo Lula. O intuito é depreender as características gerais dessa política para que, no capítulo 4, possamos melhor compreender de que forma a questão tecnológica tem sido incorporada por ela. Ao contrário da maioria dos estudos sobre políticas sociais, que prioriza a análise dos gastos da política ou o seu arcabouço institucional (COHN, 2000), o nosso principal ângulo de análise será o modelo cognitivo (ou como denomina o instrumental da Análise de Política, o desenho) dessa política, enfatizando, sobretudo, de que forma ela, integrada a outras políticas, vem intervindo (ou enfrentando) os desafios da pobreza, da desigualdade de renda e do desemprego.

Como vimos anteriormente, o modelo cognitivo da política pública é o produto do enfrentamento entre os diferentes modelos cognitivos dos atores que participam de sua elaboração e que contam com uma maior ou menor possibilidade de influenciar a agenda decisória, de acordo com seu poder político. No caso da PIS, existe uma ampla gama de atores que participam no processo de tomada de decisão, tais como os movimentos sociais, a academia, o governo e os organismos multilaterais. Quando analisamos a PCT, verificamos a escassa participação de movimentos sociais e uma presença mais sólida da comunidade científica, conforme veremos no capítulo seguinte.

Antes de iniciarmos este capítulo, faz-se necessário definir o significado do termo “inclusão social”. Tsakloglou & Papadopoulos (2000) utilizam-se de um conceito antagônico a ele – o de exclusão social – para se aproximar de seu significado. Para os autores, exclusão social é o ato ou efeito de privar um indivíduo de participar do funcionamento básico político, econômico e social da sociedade em que vive. Apesar desse conceito ser amplo e apresentar diferentes significados, é consenso o fato de que a exclusão social “está mais estreitamente relacionada ao conceito de pobreza relativa [ao contexto social] do que pobreza absoluta [imposta pelas restrições naturais] e, portanto, está inextricavelmente vinculada à desigualdade” (BUVINIC’, 2004, p. 5). Mais que isso, ela ocorre se

“um grupo produz um impacto significativo no acesso do indivíduo às oportunidades, e se as interações sociais entre os grupos se dão numa relação de dominação/subordinação. [...] A exclusão social é arbitrária – as pessoas são excluídas por causa de características que lhes são imputadas e que estão além da sua capacidade ou da sua responsabilidade e não por suas conquistas individuais”.

Nesse sentido, a inclusão social ocorre por meio de um efeito contrário ao da exclusão. Podemos afirmar que inclusão social se refere ao acesso às oportunidades e a plena participação no funcionamento político-socioeconômico da sociedade. Como forma de atuar sobre a situação de exclusão, surge a PIS, orientada para a intervenção na sociedade de forma a reduzir os desequilíbrios sociais. Essa política, segundo Sposati (1996), como já nos referimos, busca alcançar os quatro substratos da inclusão social (autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade).

A fim de melhor contextualizar as políticas de inclusão social, faz-se necessário abordar primeiro a trajetória e as características das políticas sociais no Brasil. Isso permite uma análise mais completa da PIS.

2.1. O período 1930 - 2002

O conceito de política social não é um termo técnico com um significado preciso. Para Marshall (1967), política social diz respeito às políticas aplicadas pelos governos e que exercem um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda (saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social, etc.).

Na mesma linha, Vieira (2001) também acredita que política social se relaciona com políticas públicas de educação, saúde, habitação, previdência social, assistência social, lazer

e condições de trabalho. O autor ressalta, contudo, que é um erro acreditar que ela é dissociada da política econômica, conforme expresso na passagem abaixo:

“A distinção entre política social e política econômica só é sustentável do ponto de vista didático, porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico. Trata-se apenas de definição de campo” (VIEIRA, 2001, p.18).

Santos (1979), por sua vez, entende política social como um conjunto de ações voltadas para a garantia da equidade social ou para a redução de desequilíbrios, dividindo o “bem-estar social” em vários componentes a partir de carências em áreas de saúde, educação, habitação, etc. A função das políticas sociais seria, assim, a redistribuição de renda e benefícios sociais.

Caminhando em direção a uma perspectiva mais radical, Faleiros (2007) acredita que os benefícios e serviços das políticas sociais surgem como exigências do capital para a manutenção do seu desenvolvimento e do processo de acumulação. Ou seja, existe uma relação intrínseca entre as políticas sociais e as exigências do capital, como forma de valorizar e reproduzir a força de trabalho.

De fato, as políticas sociais parecem se adaptar, ao longo da história, às exigências do capital, conforme destaca Faleiros (2007):

“as políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão” (p. 8).

Ainda nesse sentido, Faleiros (2007) prossegue, afirmando que

“As políticas sociais são, assim, formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos de classes e de manutenção da ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção de riquezas” (p. 33).

Reconhecemos que algumas políticas sociais no Brasil, como a de saúde e a de educação, romperam de certa forma com a relação trabalho-benefício, passando a ser um direito social, universal e igualitário adquirido pelos cidadãos, independente das relações de produção, e garantido por lei. Contudo, Faleiros (2007) ressalta que, de forma geral, as políticas sociais, conforme vêm sendo implementadas, não buscam uma transformação social de fato, no sentido de ruptura do ciclo da desigualdade social. Pelo contrário: essas políticas acabam por auxiliar na perpetuação das perversidades associadas ao modo de produção capitalista, como no caso da orientação para a instrução profissional (SILVEIRA, 2006).

A reflexão desenvolvida por esses autores, de inspiração marxista, parece constituir a abordagem mais interessante no sentido de fornecer elementos para a compreensão da relação entre as políticas sociais (e, por extensão, as políticas públicas como um todo) e as classes sociais. Dentre as várias abordagens que se propõem a analisar essa relação, a marxista parece ser a mais rica.

Veremos, no decorrer da trajetória da PS e da PIS, as características centrais que elas adquiriram ao longo do tempo, salientando que, conforme apontamos no capítulo anterior, elas espelham o modelo cognitivo dos atores participantes do processo de elaboração da política.

A construção e consolidação da Política Social: da década de 1930 a 1970

O período de 1930 a 1970 no Brasil foi marcado por uma mudança, ainda que tardia, no padrão de desenvolvimento capitalista – passagem do modelo primário-exportador para o modelo de industrialização periférica leve e, posteriormente, pesada (CARDOSO DE MELLO, 1982). Essa mudança ocasionou ao Brasil um intenso crescimento econômico, porém, sem distribuição igual da renda, e aliado a isso, a conformação de um sistema de proteção social²⁰, orientado para a manutenção da classe trabalhadora.

A institucionalização da política social no Brasil, por exemplo, nos remete à década de 1930 com a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública. Até esse momento, as ações existentes eram isoladas, como no caso da instituição da previdência social com a Lei Elói Chaves em 1923, ou eram pontuais, como a de saneamento dos espaços de circulação de mercadorias exportáveis e de controle das doenças que poderiam prejudicar a exportação. Um padrão semelhante de institucionalização de ações até então difusas e pontuais pôde ser observado, em momentos diferentes, no caso das outras políticas sociais.

Apesar da ocorrência das duas greves gerais organizadas pelo movimento operário, em 1917 e 1919, a Consolidação das Leis Trabalhistas só se deu em 1943, como um sintoma do início do processo de industrialização pesada, materializada na década de 1950.

Pode-se afirmar que, o padrão de acumulação vigente no Brasil até a década de 1930, sendo pautado num modelo primário-exportador, não tinha como exigência para sua expansão a consolidação de políticas de proteção social. Contudo, esse quadro começa a se modificar à medida em que a indústria pesada começa a se desenvolver no país.

O Estado nacional desenvolvimentista brasileiro, ao impulsionar a industrialização, promoveu com bastante êxito uma

²⁰ Denominamos de sistema de proteção social o conjunto de políticas sociais, como educação, saúde, previdência, assistência social, habitação, etc.

“transformação capitalista da estrutura social, mas o fez, como se sabe a processos extremamente violentos –selvagem modernização do campo e rapidez da urbanização – e de um modo pouco ‘moderno’, nada inclusivo de incorporação social dos setores populares, pouco referido a direitos e à expansão da cidadania, limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários” (DRAIBE, 2003, p. 68).

Como é sabido, com a depressão econômica de 1929 e com a ausência de uma reforma agrária, milhares de pessoas foram obrigadas a buscar nas cidades uma nova estratégia de sobrevivência, sujeitando-se a péssimas condições de trabalho, moradia, remuneração, etc. Ao mesmo tempo, o Brasil consagra uma nova estrutura produtiva de base industrial, promotora de intensa mobilidade social (até a década de 1980), embora também de ascendente vulnerabilidade e precariedade nas relações e condições de trabalho. Esses processos impuseram a necessidade da criação de um conjunto de políticas públicas (no caso, sociais), para conter os problemas que surgiam.

A consolidação desse modo de produção capitalista – a industrialização – ocorreu simultaneamente ao processo de formação do sistema de proteção social no Brasil. De acordo com Pochmann (2004), é a partir da nova estrutura produtiva nacional que nasce a exigência de políticas sociais no país. Elas surgem da necessidade de manutenção do trabalhador e das relações de produção requeridos pelo padrão de desenvolvimento capitalista implantado no país. A gênese da política social é uma das estratégias acionadas nessa nova fase da regulação capitalista (PAIVA & OURIQUES, 2006).

Segundo Pochmann (2004, pp. 9-10),

“até a década de 30, por exemplo, o empregador industrial absorvia praticamente a totalidade do custo de reprodução do seu trabalhador no preço final do produto ou serviço comercializado. Como uma

espécie de herança do período escravista, o empregado industrial tinha praticamente a totalidade do seu custo de reprodução internalizado na estrutura da produção, significando, na maior parte das vezes, a responsabilidade da empresa pela constituição e manutenção, além do salário, das chamadas vilas operárias (moradia, educação, saúde, previdência e assistência, entre outros custos). A partir da industrialização, grande parte do custo de reprodução da força de trabalho foi externalizado da estrutura interna de produção da empresa. Em outras palavras, além de cobrir alimentação e vestuário, o salário recebido mensalmente pelo empregado urbano teve que cobrir também despesas com moradia, previdência e assistência, educação, saúde, entre outros.”

O autor prossegue em sua argumentação, afirmando que

“Nesse sentido, ganharam importância a definição de salário mínimo (criado em 1940) e a estrutura de tributação elaborada com vistas ao financiamento, pelo Estado, das políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência” (POCHMANN, 2004, p. 10).

De acordo com o autor, portanto, o salário era insuficiente para cobrir todas as despesas associadas à subsistência dos trabalhadores. A criação do salário mínimo, que tinha o intuito de solucionar esse problema, também se mostrou insuficiente após algumas décadas.

O fato é que a conformação dessas políticas se deu orientada para a necessidade imposta pela nova estrutura produtiva, ou seja, para o crescimento econômico²¹, e tendo

²¹ Draibe (2003) denomina de modelo desenvolvimentista de *Welfare State* voltado ao crescimento econômico.

como ator hegemônico a burguesia industrial nacional (DRAIBE, 2003). Podemos depreender dessa conformação, que esse ator social²² transformou seu modelo cognitivo, seus interesses, no modelo cognitivo da política social.

Para uma melhor compreensão desse argumento, apresentaremos rapidamente o surgimento das políticas sociais (previdência social, saúde, educação, habitação e assistência social) e os principais pontos de inflexão de cada uma até a Constituição Federal de 1988.

A previdência social²³ no Brasil teve o seu marco, como nos referimos anteriormente, com a promulgação da Lei Elói Chaves em 1923. Ao instituir as Caixas de Assistência e Previdência (CAPs), ainda que restrito a um pequeno número de categorias profissionais, se conforma o nascimento da seguridade social no Brasil. As CAPs eram organizadas pelas empresas e/ou categoria profissional dos trabalhadores. Seu sistema básico era o de capitalização coletiva, financiada de forma tripartite pelos trabalhadores, empregadores e Estado. Seu surgimento decorre de uma congruência de fatores: a expansão da indústria brasileira, ainda que mínima, por conta da Primeira Guerra Mundial; o início de uma movimentação dos operários (duas greves gerais em 1917 e 1919); a aderência do Brasil ao debate encabeçado pelos países de capitalismo avançado (como verificado na Conferência do Trabalho de Washington em 1919); e o destaque ao tema conferido pelo então candidato à presidência, Rui Barbosa, defensor da causa trabalhista (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1997).

Em relação ao processo de consolidação do sistema de seguridade social no Brasil, Fundação Getúlio Vargas (1997) coloca que

“o objetivo central da classe operária era melhorar as condições de vida, de trabalho e salário. Já o empresariado considerava a possibilidade de fazer algumas concessões ao operariado para

²² A burguesia é essencialmente uma classe social (a dominante) pela perspectiva marxista. A partir do momento que essa classe passa a atuar sobre o processo decisório da política pública, ela passa a ser entendida como um ator social da política, sem que, com isso, abandone seu caráter de classe.

²³ Antes da Lei Elói Chaves, as ações de previdência social nos remetem às ações pontuais de alguns segmentos, como a dos empregados dos Correios, em 1888.

garantir o processo de produção e de acumulação de capital e, simultaneamente, fazer frente às críticas antiindustrialistas que acusavam o setor de ser o causador da alta do custo de vida além de estimulador de graves problemas sociais com sua intransigência” (s/n).

Entre as décadas de 1960 e 1970, grandes ganhos foram registrados no âmbito da política de seguridade social no Brasil: a cobertura de todos os trabalhadores urbanos de forma compulsória; a expansão da cobertura dos serviços aos trabalhadores rurais e empregados domésticos e a adoção de seguro-desemprego (OLIVEIRA, 2008).

Observa-se, na conformação da política de previdência social e em sua trajetória, segundo Faleiros (2007), um mecanismo de reprodução da exploração da força de trabalho. Apesar do ganho da classe trabalhadora com o seguro social e com a proteção à saúde, é ingenuidade pensarmos que essa política surge de uma consciência “protetora” por parte do capital (empresários) em relação aos trabalhadores.

De acordo com Faleiros (2007, pp. 33-34),

“O capital se valoriza através da exploração da força de trabalho, que não recebe por tudo que produz. [...] A existência da relação social de exploração é, portanto, a condição do processo de acumulação. E, conseqüentemente, torna-se fundamental manter o trabalhador vivo e produtivo, para que essa relação se perpetue”.

Continuando nessa direção, podemos observar que as políticas ligadas à área da saúde têm sua instituição atrelada aos benefícios da previdência social e, assim, às necessidades da classe trabalhadora formal. O segmento da população que não fazia parte do trabalho formal buscava assistência em centros de filantropia, nas Santas Casas e nas instituições religiosas. Apenas a partir dos anos 70 é que foram criados pelo governo militar dois programas “assistenciais” de saúde, no âmbito do Instituto de previdência social: o

Fundo Rural (Funrural), programa que visava atender aos trabalhadores rurais e a suas famílias, independente de contribuírem com a Previdência Social; e o Programa de Pronta Ação (PPA), voltado para indigentes e população sem vinculação formal com a previdência (MÉDICI, 2007). Isso representou uma primeira aproximação ao modelo universal de cobertura, implementado a partir da Constituição Federal de 1988. Nota-se, assim como no caso da previdência social, uma estreita relação entre a política de saúde e a classe trabalhadora assalariada.

A necessidade de consolidação de políticas educacionais nos remete a 1822, quando a Assembléia Nacional Constituinte discutiu a questão da educação popular. Contudo, foi apenas com a demanda por mão-de-obra especializada, gerada pela nova realidade industrial brasileira, que foi criado o Ministério da Educação e Saúde, em 1930. A partir desse momento, a política educacional passou a ser vista como uma estratégia importante para o desenvolvimento nacional, entendido como sinônimo do modelo presente nos países de capitalismo avançado.

Para atender a essa demanda por parte da indústria, surge, em 1937, o ensino profissionalizante como um complemento importante à educação básica²⁴. A educação passa, então, a ser paulatinamente valorizada como instrumento de reprodução das relações sociais de produção (SILVEIRA, 2006) Apesar da política de educação passar a ser uma política pública, universal e gratuita, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961, ela acabou por aprofundar a relação capital-trabalho (DURHAM, 2007). Houve, em virtude desse fato, um incremento da “aprendizagem de ofícios industriais associando escola e empresa” (CUNHA, 2000, p.43).

“É neste sentido que se dá a história da formação profissional no Brasil — uma luta política permanente entre duas alternativas: a implementação do assistencialismo e da aprendizagem operacional *versus* a proposta da introdução dos fundamentos da técnica e das tecnologias, o preparo intelectual” (CIAVATTA, 2005).

²⁴ Cf. Vieira (2007).

Ainda caminhando no sentido de ilustrar a trajetória das políticas sociais através de exemplos das políticas específicas que as compõem, são pertinentes algumas ponderações a respeito do campo da habitação. Até 1964, as intervenções do governo nesta área foram muito tímidas (VASCONCELOS & CANDIDO JR, 1996). Após a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) nesse mesmo ano e a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mecanismo adicional de financiamento, no caso, de poupança compulsória em 1966, que esse setor passou a se fortalecer. Contudo, nota-se que essa política também esteve associada às necessidades dos trabalhadores formais, não abarcando os informais.

Se, por um lado, as políticas de seguridade social, saúde, educação e habitação passaram a ter um tratamento mais profundo e sistemático por parte do governo federal, o mesmo não pode ser dito a respeito da política de assistência social.

Um marco na história dessa política foi a criação, após a Segunda Guerra Mundial, da Legião Brasileira de Assistência, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Isso se deu por conta da necessidade de auxiliar as famílias órfãs de combatentes brasileiros. O trabalho da Legião, no início, era destinado a essas famílias. Posteriormente, passou a contemplar também as demais famílias necessitadas (DRAIBE, 2008). Contudo, vale ressaltar o forte clientelismo associado às ações da agência. Foi com a Constituição de 1988 e com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, que a assistência social passou a estar associada

“a um conjunto de ações públicas que deve garantir o exercício dos direitos sociais básicos do cidadão: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia e - especialmente para as crianças e adolescentes - o direito ao desenvolvimento integral” (DRAIBE, 2008, s/n).

Segundo Draibe (2003), características como a alta complexidade organizacional, o clientelismo, a centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa –, a forte fragmentação institucional, a ausência de participação social, o grande desperdício de

recursos e a ineficiência acometiam o conjunto das políticas sociais aqui mencionadas (seguridade social, saúde, educação, habitação e assistência social). Ademais, elas eram “pautadas em uma concepção de intervenção social do Estado meramente sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza” (DRAIBE, 2003, p. 68).

Com exceção da assistência social, essas políticas têm em comum o fato de girarem em torno, cada uma com suas especificidades, das necessidades da classe trabalhadora, no sentido de, mais que garantir os interesses dessa classe, assegurar a manutenção dos mecanismos de acumulação capitalista. A consolidação da burguesia industrial como um ator central e de interesses específicos relativamente homogêneos conformou um bloco hegemônico e se firmou no cenário econômico e político brasileiro, atuando como grupo de pressão na construção de uma sociedade urbano-industrial e na consolidação do capitalismo industrial no País (SILVEIRA, 2006).

Mesmo com a expansão da cobertura da política de educação, com um programa de saúde para as pessoas fora do mercado formal de trabalho, com a criação de um Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e alguns programas de alívio à pobreza²⁵ (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN²⁶), a baixa capacidade das políticas sociais em redistribuir a renda e em reduzir a desigualdade social foi aprofundada ainda mais durante o regime militar.

Apesar da entrada de um novo ator no cenário político, os militares, o perfil das políticas sociais não sofreu nenhuma mudança substantiva. Mais que isso, as políticas sociais neste período, além de reforçarem as características já listadas acima, passaram por um processo de regressão em seus mecanismos de financiamento, de privatização do espaço público (parte dos serviços sociais provisionados pelo setor privado) e de expansão da cobertura com certa precarização²⁷. Vale ressaltar que foi nesse momento que a classe

²⁵ Cf. Cohn (1995).

²⁶ Segundo Cohn (1995), o II PRONAN congregava os seguintes programas de distribuição de alimentos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa de Nutrição em Saúde (PNS); o Programa de Complementação Alimentar (PCA), voltado para gestantes, nutrízes e crianças de seis a 36 meses e vinculado à Legião Brasileira de Assistência, do Ministério da Previdência e Assistência Social, e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), voltado para os trabalhadores de baixa renda do mercado formal de trabalho.

²⁷ Segundo Pochmann (2004), a ampliação da cobertura pelo sistema de proteção social implicou, algumas vezes, na queda do valor real do benefício, na precarização dos serviços ofertado pelo Estado e na

média, temendo a excessiva precariedade dos serviços, deixou de se comportar como uma parceira na defesa da universalização, e que o trabalhador formal passou a receber salários reais decrescentes (POCHMANN, 2004).

As políticas sociais no Brasil passaram, como mostramos até aqui, em um contexto de intenso crescimento econômico. De 1930 até meados da década de 1970, o Brasil registrou um crescimento de 6% ano, ao passo que a indústria brasileira multiplicou a sua produção em 18 vezes (POCHMANN, 2004).

Contudo, é notório que a situação social da população não se apropriou plenamente (e, em alguns casos, sequer parcialmente) dessa conquista. Foi justamente nesta época que cerca “de 40% da população ficou de fora [do processo de crescimento] social e economicamente” (POCHMANN, s/d, p. 10). O ciclo virtuoso da industrialização não foi suficiente para homogeneizar a sociedade, romper com a desigualdade social e estruturar por completo o mercado de trabalho²⁸, “uma vez que as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo não foram realizadas (agrária, tributária e social)” (POCHMANN, s/d, p. 3). Esse fato implicou a

“consolidação de uma sociedade apartada entre os incluídos pelo mercado de trabalho organizado, com acesso às políticas sociais de garantia de uma certa cidadania regulada, e os excluídos, mais conhecidos como despossuídos do progresso econômico alcançado até então. Assim, o bolo da produção cresceu sem distribuição justa da renda nacional gerada” (POCHMANN, s/d, p. 3).

Esse cenário, agravado pela estagnação das atividades produtivas e pela instabilidade econômica internacional decorrente da crise da década de 1970, levou os países periféricos a buscar formas de se adaptarem à nova realidade. Em muitos deles verificou-se a secundarização do setor produtivo industrial e o avanço das classes

fragmentação da assistência social em bases filantrópicas. Nesse sentido, a perspectiva da universalidade terminou sendo postergada.

²⁸ Cf. Pochmann (2002).

proprietárias de ativos financeiros, realidade essa consolidada na década de 1990 no Brasil, em conjunto com a adoção das políticas neoliberais.

Nesse sentido, o que se observa é que, até a década de 80, o sistema de proteção social brasileiro teve como orientação o trabalho e o trabalhador formal. O ator social de maior peso, seja diretamente ou não, de modo explícito ou não, no processo de tomada de decisão, foi a burguesia nacional. A partir da década de 1980, com o esgotamento do modelo de acumulação, o movimento é de desvinculação do sistema de proteção social da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho (COHN, 2000). O marco dessa desvinculação e da conquista dos direitos sociais básicos do cidadão foi a Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988: Primeira Reforma

Em meio a mudanças políticas e econômicas no final da década de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização e de restauração do Estado por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988. Entendemos ser necessário trabalhar o processo de conformação da Constituição Federal, pois o consideramos como um momento de inflexão, envolvendo uma transformação nas políticas sociais (com o reconhecimento de direitos sociais que garantissem igualdade) e também de restauração e fortalecimento do Estado (necessidade de intervenção do Estado).

Concomitantemente ao processo de desmantelamento do regime militar, emergiu um movimento liderado pela oposição, que formulou um amplo projeto de reformas progressistas, pautado em três objetivos, a saber,

“a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção das bases de um sistema de proteção social inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social, [...] e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, plenamente direcionada para o

crescimento econômico com distribuição de renda” (FAGNANI, 2007, p.36).

A busca pela efetivação desse projeto se deu em três etapas, segundo Fagnani (2007). Estas foram: formação da agenda de reformas (1975-84); iniciativas do executivo federal (1985-86); e Assembléia Nacional Constituinte (1987-88).

A primeira etapa teve como ator principal o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e se materializou no documento *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*, publicado em outubro de 1982. Este documento propunha uma agenda de reformas políticas, econômicas e sociais (FAGNANI, 1999).

Além do partido político mencionado, outros atores sociais estiveram envolvidos com o debate acerca da Constituição de 1988. Os movimentos sociais também tiveram uma importante participação em sua construção. Segundo Dagnino (2004) e Souza (2001), esses atores conseguiram incluir na agenda de discussões questões atreladas às suas demandas.

Em relação à lógica reformista do documento, Gimenez (2007) observa que

“no que se refere à nova estratégia de desenvolvimento social e suas diretrizes para a política econômica, traz consigo uma característica essencial: aproximar crescimento econômico e desenvolvimento social. (...) O que se observa nessa ‘proposta de governo para o Brasil’ é uma extensa agenda de reformas dirigida ao desenvolvimento social. Política salarial, previdência social, saúde, educação, abastecimento, habitação, saneamento, transporte, políticas de desenvolvimento regional, entre outras. Mais do que isso, uma agenda que toca em todas as áreas sensíveis ao enfrentamento da questão social no Brasil, para as quais o regime militar escolhera caminhos que foram alvo de duras críticas por parte da oposição à ditadura. Talvez a maior expressão das relações

entre a questão social e a política econômica seja exatamente tomar o ‘emprego como a síntese da política social’ ” (pp. 40-41).

O contexto, a partir de 1985, era de transição democrática e de disputa entre duas coalizões políticas, denominadas por Fagnani (1999) de “ala progressista” e de “ala conservadora”. A divergência entre essas duas forças teve fortes reflexos na natureza e nos rumos da política social.

A importância do *Esperança e Mudança* residiu no fato dele ter servido de fio condutor para a ala progressista consolidar a agenda pública, que culminou na Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Mais que isso, porque algumas de suas diretrizes postuladas nesse documento foram inscritas na Constituição de 1988.

A segunda etapa rumo à construção das bases de um sistema de proteção social se deu no âmbito da máquina administrativa, na qual postos de comando lideraram esforços para implementar o referido projeto no âmbito do governo federal (FAGNANI, 1999).

A terceira e última etapa foi a incorporação de algumas diretrizes na Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar que “boa parte da agenda de reformas progressistas ficou inscrita na Carta Magna de 1988” (GIMENEZ, 2007, p. 43).

Estas reformas sociais conduzidas pelo estado indicavam que o Brasil caminhava para a “conformação de um novo padrão social para o Brasil, partindo da garantia de um conjunto de direitos universais, de políticas de proteção social, de promoção do bem-estar social” (GIMENEZ, 2007, p. 46). Mais que isso, ela consagrou novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais. Nas palavras de Draibe (2003, p. 69):

“o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a

descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema”.

A Constituição de 1988 almejava uma igualdade real efetiva entre os cidadãos e uma forte intervenção do Estado, apesar de não cogitar uma efetiva ruptura com o sistema econômico vigente.

Porém, a tentativa tardia da busca pela implementação desse reordenamento institucional esbarrou em algumas restrições políticas e econômicas. Para que fosse implementado um sistema de proteção social conforme previa a Constituição Federal, era necessário enfrentar interesses muito encastelados e suscitar uma revisão conceitual e cultural profunda. E, mais do que isso, era necessário rever os mecanismos e as estruturas de um sistema histórico social reprodutor de desigualdade. Assim, o reordenamento não seria possível sem a reforma das estruturas organizacionais que, todavia, não foi implementada. Isso levou à ampliação do escopo da proteção, sob a secular regra de “dar mais aos mesmos” (DRAIBE, 2003).

Aliado a isso, a situação era de incompatibilidade entre um projeto social de caráter progressista e a estagnação econômica que acometia o país. A orientação era de que, sem crescimento econômico, as possibilidades de avanços sociais significativos em relação ao mercado de trabalho e à política social se restringiam (GIMENEZ, 2007). Por conta disso, a decisão político-ideológica foi a de seguir as novas orientações internacionais denominadas de projeto neoliberal.

Nesse sentido, o processo de implementação (criação de emendas constitucionais, etc.) de algumas garantias constitucionais foi interrompido em alguns casos e preterido em outros, não conseguindo implementar na sua totalidade, permanecendo-as apenas no papel.

O projeto neoliberal: Segunda Reforma

O final do século XX representou um momento de importantes transformações no sistema capitalista mundial. O Brasil, acompanhando essas transformações, seguiu a

cartilha neoliberal convencionada pelo famoso “Consenso de Washington” em 1991. Nesse sentido, segundo Pochmann (2004), o projeto de desenvolvimento nacional de forma gradual deu lugar a um ciclo crescente de financeirização da riqueza, cujo principal financiador e legitimador político era o Estado.

O estado brasileiro – representado na época pelo Governo Collor (1990 – 1992) – ao adotar esse novo modelo de política econômica, impôs uma quebra no curso da consolidação efetiva do projeto reformista expresso na Constituição Federal de 1988. Esta quebra foi denominada por Draibe (2003) de segundo ciclo de reformas.

A implementação dessa reforma neoliberal-privatizante foi intensificada no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 - 2002). O receituário de ajustes macroeconômicos e de reforma do Estado – em busca do Estado-mínimo – defendido pelos países centrais fortaleceu o retorno da “ala conservadora” ao centro do processo decisório nas políticas brasileiras (FAGNANI, 1999). Esse movimento político-econômico hostil ao projeto reformista ganhou força e consolidou as reformas liberais no país. Em relação a isso, Fagnani (1999) afirma que o foco dessas reformas era a desfiguração do referido projeto reformista. Como resultado desse quadro, pouco tempo depois de promulgada, a Constituição de 1988 (e, com ela, o sistema de proteção social brasileiro) se vê à mercê de um processo de revisão constitucional.

O cenário de globalização e financeirização ocasionou no Brasil uma redução no avanço das atividades produtivas, um desmonte do sistema de proteção social por conta do contingenciamento de recursos públicos para a esfera financeira e uma desestruturação do papel do Estado. Ademais, faz-se importante ressaltar o surgimento da burguesia financeira ou, nos termos de Pochmann (2004), a classe proprietária de ativos financeiros. Esse novo ator manifesta uma atuação implícita, mas forte, no direcionamento das políticas social e econômica nesse período (década de 1990).

Apesar do Brasil nunca ter passado por uma experiência de Estado de Bem-Estar Social, o modelo neoliberal prescindia do desmonte da frágil rede de proteção social brasileira (VIEIRA, 2001; GIMENEZ, 2007). Sendo assim, a escolha desse modelo econômico resultou na reformulação do papel do Estado,

“seja na atuação como empresário (privatização do setor produtivo estatal), seja na regulação da concorrência intercapitalista (abertura comercial, produtiva, financeira e tecnológica) e do trabalho (desregulamentação das relações de trabalho e flexibilização do mercado de trabalho)” (POCHMANN, s/d, p. 3).

Essa escolha resultou também na queda significativa do gasto social e na redução importante do grau de proteção social até então oferecido. Vale ressaltar que, em meio a esse processo de desmonte ou retrocesso do Estado (PIERSON, 1994), algumas políticas sociais alcançaram determinadas vitórias. É o caso da assistência social, por exemplo, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS²⁹) de 1993, e da saúde, que em 1996, através da Norma Operacional Básica nº01, instituiu a gestão plena do SUS.

Fagnani (1999) argumenta que a estratégia de desenvolvimento social do Governo FHC³⁰ foi compatível com o novo modelo econômico adotado. Ou seja, ela foi pautada na descentralização e na transferência de encargos e responsabilidades para estados e municípios e em programas como o Comunidade Solidária e o Brasil Empreendedor, que buscavam estimular a solidariedade e o voluntariado das empresas e apoiar as empresas para gerar mais postos de trabalho.

Mais que a readequação do Estado a um novo contexto econômico, constatou-se que o fenômeno da exclusão transformou-se ao longo desse período, deixando de se manifestar apenas nos tradicionais segmentos sociais que se encontravam na condição de “despossuídos” para avançar no estágio daqueles estratos sociais que algum dia já estiveram incluídos socialmente (POCHMANN, s/d).

Fagnani (1999, p.174) corrobora essa idéia dizendo que “a marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais”.

²⁹ Esta estabeleceu em dezembro de 1993 que cabe a essa política social a responsabilidade pela provisão de mínimos sociais à sociedade brasileira.

³⁰ Ademais, nos dois últimos anos desse governo foi instituído o Projeto Alvorada, através de um rearranjo que incorporou recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza, o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação (para crianças até seis anos e gestantes) (YASBEK, 2004).

Ao longo os anos 90, verificou-se um agravamento significativo do quadro de exclusão social no Brasil, decorrente de fatores como a baixa expansão da produção com a inserção passiva e subordinada do País na economia globalizada, o desmonte da estrutura do Estado e a queda do gasto social. Para Pochmann (2004, p.9), “o país passou a acumular maiores indicadores de exclusão social, a partir do alto desemprego somado à antiga pobreza e desigualdade social”. Até mesmo segmentos sociais com níveis de escolaridade mais elevados se encontram ameaçados, cada vez mais, pelo desemprego, por exemplo. Novas variáveis da exclusão surgem nessa nova fase do capitalismo, momento esse em que vivemos.

Como podemos observar na tabela abaixo, o Brasil, a partir da década de 1950 e até o final da década de 1970, passou por um processo de crescimento econômico que se deu a um ritmo sem precedentes. Esse período foi marcado por altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), superando a expansão da população economicamente ativa (PEA) e, portanto, sendo suficiente para gerar um volume de empregos e sub-empregos suficiente para absorver os novos trabalhadores. Contudo, esse cenário se inverteu nas décadas seguintes, como mostram os dados apresentados na tabela abaixo.

Tabela 1: Taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da População Economicamente Ativa (PEA) – Brasil, 1951 – 2000.

	PIB	PEA	PIB/PEA
1951-1960	7,7	1,1	7,1
1961-1970	6,2	4,5	1,4
1971-1980	8,6	3,9	2,2
1981-1990	1,6	3,1	0,5
1991-2000	2,5	3,2	0,8

Fonte: Dedecca, 2003

Como já nos referimos na introdução deste trabalho, a necessidade em formular políticas públicas que dêem conta de incluir os velhos e novos segmentos sociais desempregados e excluídos, implica em primeiro lugar desatrelar desenvolvimento social de desenvolvimento econômico. Graças às contribuições cepalinas, a idéia de que o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, como era postulado nos anos 50 e 60, caiu por terra (COHN, 1995). O efeito em vigor, porém, apresenta uma natureza mais perversa. Como já ressaltamos, trata-se de um processo de crescimento sem aumento de emprego, ou até mesmo de crescimento com destruição de emprego (SACHS, 2004a).

Nesse cenário, como já afirmamos, é visível a insuficiência de empregos capazes de absorver o contingente de trabalhadores desempregados e de pessoas que nunca sequer adentraram o mercado de trabalho. Essa insuficiência, aliada à concentração de renda e de riqueza (essa ainda mais acentuada) e à baixa intervenção estatal no que diz respeito a bens e serviços básicos, força a conformação de políticas públicas capazes de atacar as mazelas sociais verificadas no País. Dentre essas políticas, destacamos as de inclusão social.

2.2. O primeiro mandato do governo atual

As políticas de inclusão social no Brasil ganharam força a partir da confluência de cinco principais fatores: da incapacidade das tradicionais políticas sociais em reduzir ou melhorar o quadro social; do próprio contexto de fome, pobreza, exclusão e desigualdade social³¹; da participação de novos atores sociais nessas discussões, como no caso do Fórum Social Mundial; do fortalecimento de organismos multilaterais, como Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), etc.; e da entrada de um novo Governo, em 2003.

Em relação ao primeiro fator, como vimos na trajetória das políticas sociais brasileiras, a despeito de alguns avanços, elas não foram capazes de romper com a natureza da exclusão e da desigualdade social inerente ao próprio processo de desenvolvimento

³¹ Cf. Sposati (1998).

brasileiro. Mais que isso, elas foram incapazes de puxar um processo de redistribuição de renda e de criar novas oportunidades frente à crescente vulnerabilidade do cidadão em relação às perversidades do sistema econômico.

Ademais, o quadro sócio-econômico brasileiro foi sendo agravado nas últimas décadas. O Brasil, um país rico em recursos naturais e com grande extensão de terras cultiváveis, permitiu a propagação de um fenômeno que constitui a pior consequência da desigualdade social e da pobreza: a fome³² (Castro, 2002). Segundo dados apresentados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002/2003 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006), 47% dos adultos brasileiros consideram a quantidade de alimentos consumida insuficiente para atender às suas necessidades. Ademais, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007) mostram que em 2002, 34% da população se encontrava abaixo da linha da pobreza (vivem com até meio salário mínimo *per capita*), sendo que, desses, 13,9% da população, sobrevivem em extrema pobreza, com um quarto do salário mínimo *per capita*.

A taxa média de desemprego em 2002, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (período de referência de 30 dias, regiões metropolitanas), foi de 11,7%. A informalidade passou de 44,7%, em 1995, para 47,2%, em 2002, e caiu para 45,5% da população economicamente ativa em 2003. Destes, nada menos que 24,5% trabalham sem carteira assinada e 21,3% trabalham por conta própria. A renda média diminuiu consideravelmente entre 1996 e 2003, passando de R\$ 754,00 para R\$ 639,00. Além disso, 28,5% da população urbana (ou 41,8 milhões de pessoas) em 2003 não tinham acesso simultâneo aos serviços de água, esgoto e coleta de lixo. A taxa de analfabetismo, por sua vez, atingiu o patamar de 11,6% da população com mais de 15 anos, ou seja, 14,6 milhões de pessoas em 2003.

Paralelamente a essa degradação da situação social, novos atores³³ sociais surgem no cenário nacional e passam a influenciar as decisões governamentais (BEDIN, 2001). A ocorrência do Fórum Mundial Social em 2001, em contraposição ao Fórum Econômico,

³² Uma das causas desse problema é a falta de acesso aos alimentos, por causa do não acesso a terra e pela falta ou insuficiência de renda das famílias.

³³ Cf. Dupas (2005).

explicita a preocupação de diversos atores (organizações não governamentais, movimentos sociais, etc.) com a questão social, marcando uma nova “era” de discussões sobre este tema. Ademais, os organismos multilaterais passaram a atuar no sentido de atenuar esse quadro, seja mediando acordos mínimos de desenvolvimento, como aqueles associados aos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), seja financiando programas em alguns países, como vêm fazendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas em desenvolvimento (PNUD).

Adicionado a tudo isso, o cenário nacional em 2003 foi de transição política, com a entrada de um novo governo. Após dois mandatos consecutivos do Governo Fernando Henrique Cardoso, há uma quebra na continuidade do mandato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva.

A grave situação social à qual já fizemos menção colaborou para que as mazelas sociais entrassem na agenda como uma das prioridades desse governo³⁴. A preocupação em relação à situação social do país nos remete a outubro de 2001, quando o Instituto Cidadania, sob a coordenação geral de Luís Inácio Lula da Silva, lançou para debate público o “Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional”. A constituição desse documento teve a participação de representantes de Organizações Não-Governamentais (ONGs), institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país.

O documento já explicitava a preocupação do programa na

"conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de

³⁴ O projeto do governo Lula se propunha a articular três eixos estruturantes e interdependentes: o social, o democrático e o nacional, sendo o social a referência para os outros dois, ou seja, a distribuição de renda e de riqueza, a geração de trabalho e emprego, a inclusão social e o uso dos recursos naturais com sustentabilidade (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a).

políticas compensatórias. Limitar-se a estas últimas quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza (...) significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (...) também não é admissível o contrário. Subordinar a luta contra a fome à conquista prévia de mudanças profundas nas políticas estruturais representaria a quebra da solidariedade que é dever imperativo de todos perante os milhões de brasileiros hoje condenados à exclusão social e à insuficiência alimentar" (SILVA, 2001, p. 5).

Ao trazer esse debate a público e implementar seu programa de governo, o Governo Lula sinalizou que a desigualdade e a exclusão social, o desemprego e a insegurança alimentar e nutricional passaram a ser entendidas não como uma fatalidade individual, mas como uma questão de interesse nacional e de responsabilidade conjunta da sociedade em geral e dos governos.

Transformar as ações estatais, integrando-as entre si e articulando-as com toda a sociedade, visando acabar com a exclusão e a desigualdade social, foi o grande desafio assumido pelo Governo Lula. Para isso, foi lançado o Programa Fome Zero e criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), para coordená-lo sob a tutela do então Ministro José Graziano da Silva, em 2003. Este projeto tinha como objetivo implementar a proposta de uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome. Neste mesmo ano, o Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, foi restabelecido. Em conjunto com os CONSEAs estaduais e municipais, o Conselho Nacional tem o papel de assessorar o governo na formulação de políticas e na elaboração de programas. A gestão compartilhada entre governo e sociedade civil do Conselho, com forte participação de movimentos sociais, mostra um avanço na forma de se elaborar política pública. Mais que isso, uma abertura a atores sociais, como movimentos sociais, que até então não existia.

A necessidade em romper com a lógica de ações fragmentadas, setorializadas e/ou com sobreposição de ações similares fez com que em 2004 fosse instituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu o projeto Fome Zero e o transformou em 2005 em uma Estratégia de Governo, envolvendo mais de 30 programas e ações sociais, divididos em quatro eixos articuladores: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da Agricultura Familiar, promoção de processos de inserção produtiva e articulação e mobilização. O montante investido nesses eixos desde 2003 até 2006 foi de R\$ 51 bilhões em investimento³⁵.

São princípios norteadores desta Estratégia: a transversalidade e a intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado (federal, estadual e municipal) e a Sociedade (movimentos sociais etc.); a equidade, atentando para as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas; e a articulação entre orçamento e gestão, e articulação entre medidas emergenciais e ações estruturantes e emancipatórias (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Como forma de apoiar esse processo, um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero (GT Fome Zero) foi criado pela Presidência para contribuir com a coordenação multisetorial no Governo Federal.

A realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, consolidou o reconhecimento pelo Estado da necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional fortemente apoiada na participação da sociedade brasileira.

No que diz respeito às políticas sociais tradicionais (assistência social, saúde, previdência, habitação, educação, etc.), essa estratégia, ou mais que isso, a preocupação num primeiro momento com a insegurança alimentar e nutricional e depois de uma forma mais ampla com a inclusão plena do cidadão, foi uma novidade introduzida pelo atual governo.

Este governo buscou casar duas frentes de atuação para garantir a segurança alimentar e nutricional e promover inclusão plena e o bem-estar social: as *políticas compensatórias* (voltadas à garantia de acesso aos alimentos, ou seja, programas de

³⁵ Recursos orçamentários e extra-orçamentários de diferentes ministérios.

transferência de renda e distribuição de alimentos, merenda escolar e alimentação do trabalhador, etc.), por um lado, e um conjunto de *políticas emancipatórias ou estruturantes* (voltadas para as causas mais profundas da desigualdade social, como reforma agrária, fortalecimento da Agricultura Familiar, programas de geração de trabalho e renda, de educação, de saúde e etc.), por outro. Essas duas frentes são abarcadas por uma política³⁶ “guarda-chuva” de fomento à inclusão social em todas as suas dimensões (produtiva, étnica, racial, digital, etc.).

Podemos afirmar que agenda da Política Federal de Inclusão Social, por sua vez, apresenta um caráter mais democrático, uma vez que incorpora um conjunto maior e mais amplo de demandas. Fazem parte dela as agendas do governo, dos movimentos sociais e dos organismos multilaterais (como o Banco Mundial, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo). Ao contrário da Política Científica e Tecnológica, temos como hipótese que a Política Federal de Inclusão Social não possui um ator social que a controla, o seu modelo cognitivo se dá através de um processo de negociação entre os atores sociais.

O Governo Lula, por meio do Plano Plurianual³⁷ *Brasil de Todos* (2004-2007), instituiu 94 programas sociais que visam, através de diferentes mecanismos, garantir a preservação dos direitos sociais básicos da população. Esses programas estão divididos de acordo com três mega-objetivos, entendidos como prioridade de governo: (i) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; (ii) Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e (iii). Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Do montante desses programas sociais, 29 se destinam diretamente à inclusão social.

Destes mega-objetivos, selecionamos como recorte principal para nossa análise o mega-objetivo II, dada sua ênfase na questão do trabalho. Por compreendermos que as

³⁶ Essa percepção de que a Estratégia Fome Zero foi (ou vem sendo) suplantada por uma Política de Inclusão Social não é consenso entre os estudiosos da política pública, mas no caso deste, trabalho compartilhamos desse entendimento.

³⁷ O Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do governo brasileiro, conforme determina a Constituição Federal. A versão utilizada aqui é a da revisão por meio da Lei nº 11.450, de 7 de fevereiro de 2007, que altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

relações sociais se concretizam, sobretudo, por meio do trabalho³⁸ e que, por isso, a inclusão social plena depende dele, analisaremos os programas de inclusão produtiva dos trabalhadores informais do atual governo.

A realização desse recorte da geração de renda através do segmento informal ocorreu por quatro razões. A primeira se refere ao fato de que, como vimos anteriormente, o crescimento da economia brasileira não está sendo suficiente para criar o número de empregos necessário para absorver os trabalhadores. O fato do mercado formal ser incapaz, por conta da própria lógica capitalista, de incluir todos os trabalhadores, cria uma grande pressão à economia informal. Ou seja, mesmo que haja crescimento econômico, esse não seria capaz, segundo Sachs (2004a, p.23), de

“saldar a imensa dívida social acumulada sob a forma de desemprego e subemprego durante quarenta anos de crescimento econômico e de rápida modernização, [...], seguidos de mais de duas décadas quase perdidas”.

Outra razão se refere à vulnerabilidade, incerteza e precariedade do mercado informal. Apesar dos trabalhadores formais também sofrerem com isso, esses constrangimentos são ainda mais prejudiciais no caso dos trabalhadores informais.

A terceira razão diz respeito ao fato do mercado informal ser estratégia de sobrevivência de quase metade da população economicamente ativa, ou seja, ser fonte de sustento de milhões de famílias brasileiras.

Por fim, a última razão para a escolha desse recorte se dá pelo entendimento de que é apenas por meio do trabalho que o trabalhador pode ter garantida sua autonomia, sua liberdade e sua auto-estima, ainda que restringidas por conta das características do próprio capitalismo. Concretamente, as relações de trabalho vigente (capitalista) alienam o trabalhador.

³⁸ Segundo Sachs (2004b, p. 26), “em termos psicológicos, o exercício do direito ao trabalho promove a auto-estima, oferece oportunidades para a auto-realização e o avanço na escala social, ao contrário do desânimo e da falta de perspectivas vivenciados por assistidos crônicos”.

Em concordância com essa percepção, o governo atual formulou, como uma de suas frentes de atuação contra a desigualdade, exclusão social e pobreza, políticas para esse segmento da população. O substrato da informalidade, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não propriamente a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas.

As unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção. Ademais, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), o setor informal compreende todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, independente do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do trabalhador.

Podemos dividir esses trabalhadores em dois grandes grupos³⁹. Um grupo diz respeito ao movimento de Economia Solidária, ou seja, trabalhadores que estão envolvidos com iniciativas

“econômicas associativas nas quais (a) o trabalho, (b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito etc.), (c) os resultados econômicos do empreendimento, (d) os conhecimentos acerca de seu funcionamento e (e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscando-se relações de igualdade e de solidariedade entre seus partícipes” (CRUZ, 2006, p. 69).

³⁹ Esse recorte cumpre apenas uma função analítica. Os dois grupos poderiam também ser entendidos como partes de um mesmo todo.

O outro grande grupo, por sua vez, se refere aos produtores familiares, categoria esta que envolve agricultores (podendo ser assentados da reforma agrária), pescadores artesanais, extrativistas, indígenas, quebradeiras de coco, membros de comunidades quilombolas, ribeirinhos e outras populações tradicionais. Nesse caso, do universo de 94 programas, 24 correspondem a esse objetivo. Destes, 10 se referem à inclusão produtiva orientada para os trabalhadores informais.

O quadro abaixo apresenta de forma sintética os dez programas selecionados para ilustrar nossa análise.

Quadro 4: Programas visando a inclusão produtiva direta dos trabalhadores informais⁴⁰

Nº	Programas visando a inclusão produtiva direta dos trabalhadores informais	Órgão responsável ⁴¹	Objetivo	Público-alvo
1	0351 - Agricultura Familiar – PRONAF	MDA	Fortalecer a Agricultura Familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.	Agricultores familiares
	0281 Equalização de Juros para a Agricultura Familiar			
	0A81 Financiamento para a Agricultura Familiar			
	4260 Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares			
	0359 Contribuição ao Fundo Garantia-Safra			
	4280 Fomento à Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar			
	1C13 Suporte ao desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares no nordeste brasileiro			
2	0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	MDA	Promover a democratização do acesso à terra, contribuindo para a segurança alimentar e a geração de emprego e renda.	Trabalhadores rurais sem-terra
	4464 Assistência Técnica e Capacitação de Assentados			
	4460 Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária			
	4296 Projetos de Assentamento Rural em Implantação			

⁴⁰ Em amarelo, estão destacados os programas; os demais itens representam ações orçamentárias.

⁴¹ Os órgãos são: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração (MIN), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP).

	0062 Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – implementação			
3	1343 - Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	SEAP	Desenvolver a maricultura e a aqüicultura continental para o crescimento da produção de pescado, aumentando a oferta de emprego e melhoria da renda dos povos litorâneos, ribeirinhos e produtores rurais.	Aqüicultores, comunidades e populações tradicionais litorâneas, associações e cooperativas de produtores.
	11UF Implantação de Entrepostos de Produtos Aqüícolas			
	7726 Implantação de Parques Aqüícolas			
	11UE Implantação de Unidades de Beneficiamento de Produtos Aqüícolas			
	1862 Implantação de Unidades Demonstrativas de Aqüicultura			
	5352 Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios e em Grandes Reservatórios			
4	1342 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca	SEAP	Desenvolver a cadeia produtiva da pesca.	Pescadores artesanais e industriais
	7616 Implantação de Entrepostos de Pescado			
	7618 Implantação de Terminal Pesqueiro			
	7604 Implantação de Unidades de Beneficiamento de Pescado			
5	0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	MDA	Recuperar e consolidar assentamentos, proporcionando à população assentada a capacitação e os meios para gestão e estruturação dos processos organizativo e produtivo, objetivando sua inserção sócio-econômica, respeitando as diversidades regionais com melhoria de qualidade de vida	Famílias assentadas
	4470 Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – recuperação			
	4312 Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural			
	0427 Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados (Op. Crédito)			
6	1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento	MTE	Promover o fortalecimento e a divulgação da Economia Solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.	Trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da Economia Solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento.
	5565 Ações de Geração de Renda para Populações Carentes (até 2005)			
	4963 Promoção da Inclusão Produtiva (MDS)			
	2A85 Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário			
	0980 (OE) Estímulo à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária			
	4737 Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária			
	4739 Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária			
	2A84 Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária			

7	8009 - Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR	MIN	Contribuir para o desenvolvimento regional por meio da capacitação e organização produtiva de segmentos da população, visando gerar ocupação e renda, de modo a inserir estas comunidades em arranjos e atividades que promovam dinamização econômica e social.	Segmentos da população que se encontram fora da dinâmica social e econômica do País e que estejam localizados em espaços definidos como prioritários da ação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional
8	1387 - Microcrédito Produtivo Orientado	MTE	Apoiar e estimular o microcrédito produtivo orientado, com ênfase no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento em âmbito local.	Pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 60 mil
9	8007 - Resíduos Sólidos Urbanos (diminuição de resíduos sólidos)	MMA	Aumentar a cobertura e a eficiência dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, na perspectiva da universalização e da sustentabilidade dos empreendimentos, com ênfase no encerramento de lixões, na redução, na reutilização, no aproveitamento e na reciclagem de resíduos sólidos urbanos, e na adoção de meios para a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	População localizada em áreas de maior concentração de pobreza do país e/ou de fragilidade físico-ambiental; em municípios de pequeno e médio portes, nas periferias de grandes centros e de regiões metropolitanas.
10	0103 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	MTE	Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo, capaz de gerar emprego, trabalho e renda.	Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, empresas pertencentes a setores prioritários de política

		governamentais de desenvolvimento, de arranjos produtivos locais ou de setores intensivos em mão-de-obra.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria com base no Plano Plurianual 2004-2007, revisão em 2006.

Vale ressaltar que o recorte de objeto realizado aqui serve apenas estreitar o nosso foco de análise e, para assim no quarto capítulo, analisarmos de que forma esses programas vem incorporando de fato a questão tecnológica e qual a aderência deles em relação ao ETPIS. Não significa que os outros programas de inclusão social não requerem uma preocupação com o componente científico-tecnológico.

Convém, neste momento, apresentarmos brevemente cada um dos programas descritos no quadro acima.

O Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) busca prover crédito subsidiado e serviços técnicos a agricultores familiares. De acordo com Buainain (2006), os agricultores familiares brasileiros têm sido negligenciados pela política pública. Esse quadro passou a se modificar gradualmente com o lançamento do PRONAF em 1995 e com sua posterior ampliação a partir de 2004. Com isso, os agricultores familiares passaram a ser reconhecidos como importantes atores políticos e como sujeitos e beneficiários diretos de políticas públicas direcionados ao desenvolvimento econômico, social e ambiental no campo.

O PRONAF é um programa do Governo Federal vinculado à Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) que, por sua vez, integra o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Programa foi criado com o objetivo de apoiar o desenvolvimento rural sustentável e garantir a segurança alimentar e nutricional, fortalecendo a Agricultura Familiar por meio de financiamentos aos agricultores individuais, às suas associações e às cooperativas de produtores (SAF, 2007a e 2007b).

Esse Programa também esbarra em um problema relacionado aos critérios de definição dos produtores rurais que se enquadram na classificação de agricultores familiares. Através de diversas linhas de crédito⁴² nas modalidades investimento, custeio e capital de giro, o Programa envolve desde os produtores com renda bruta anual de até R\$ 4 mil até aqueles com renda bruta anual de R\$ 110 mil. O amplo espectro do público que pode usufruir dos recursos do Programa deixa clara a dificuldade de definição conceitual da Agricultura Familiar.

O volume de recursos disponibilizado pelo Governo aos agricultores para financiamento da Safra 2006-2007 foi da ordem de R\$ 10 bilhões. Desde 2003 até 2006, os recursos disponibilizados para o programa. Neste mesmo período, 1,65 milhão de famílias agricultoras acessou o programa (SAF, 2007a e 2007b).

Outro programa diz respeito aos *Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais*. Este programa é também coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e busca promover a democratização do acesso à terra e dar condições de sustentabilidade aos trabalhadores rurais, por meio de crédito instalação, infra-estrutura básica, elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA), manejo dos recursos naturais, serviços topográficos, assessoria técnica, social e ambiental. Os recursos investidos no ano de 2006 dizem respeito à aproximadamente de R\$ 2,2 bilhões. O custo família/ano praticado para os serviços de assistência técnica é de R\$ 400,00, conforme estabelecido no NE/Incrá/SD nº 36/04 e NE/Incrá/SD nº 39/04 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007).

Também um programa do mesmo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o *Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária* tem como objetivo “proporcionar às famílias assentadas a capacitação e os meios para estruturação do processo organizacional e produtivo, de forma a integrá-las ao segmento da Agricultura Familiar” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, p. c-327). Segundo Ministério da Fazenda (2007), R\$ 408,8 milhões foram os recursos investidos neste programa.

⁴² São, ao todo, 17 linhas de crédito: Pronaf A, Pronaf Grupo A Complementar, Pronaf A/C, Pronaf B, Pronaf C, Pronaf D, Pronaf E, Pronaf Agroindústria, Pronaf Custeio – Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar, Pronaf Cota-Parte, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Convivência com o Semi-Árido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia, Pronaf ECO Sustentabilidade Ambiental.

Outros dois programas são implementados pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), órgão da Presidência da República, e se referem às duas temáticas do próprio nome da Secretaria: Aquicultura e Pesca. O Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura tem como objetivo desenvolver a maricultura e a aquicultura continental, para o crescimento da produção e para a melhoria da renda dos produtores. E o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca tem o mesmo objetivo que o outro, mas este é orientado somente para a cadeia produtiva da pesca. Os recursos investidos nos programas foram da ordem de R\$ 26,7 milhões e R\$ 49 milhões, respectivamente, no ano de 2005 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

No que tange ao Programa de *Economia Solidária em Desenvolvimento*, este tem como objetivo o fortalecimento e a divulgação de um desenvolvimento justo e solidário (a Economia Solidária), visando geração de trabalho e renda e inclusão social. Esse programa instituído pelo PPA 2004-2007 é coordenado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), que foi criada em 2003 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Essa Secretaria conduz a elaboração dessa política através de audiências públicas e reuniões com grupos de interesse – tanto no plano federal quanto estadual, com empreendimentos solidários e organizações que tenha interface com o tema. O Conselho Nacional de Economia Solidária é órgão que preside a Conferência Nacional de Economia Solidária e é este que conforma as diretrizes da Secretaria.

Nesses três anos de existência, este programa avançou no sentido de instituir uma Política Nacional de Economia Solidária. Os principais avanços, segundo Ministério da Fazenda (2007), são: a institucionalização da política de Economia Solidária no governo federal com a criação da Secretaria, instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária e a realização da I Conferência Nacional de Economia Solidária que mobilizou mais de 10.000 trabalhadores e trabalhadoras de todo o país. Além disso, a SENAES apoiou a segunda edição do Programa Nacional de Cooperativas Populares, que tem como intuito apoiar as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares nas universidades. Essas incubadoras, no caso, têm como objetivo desenvolver a metodologia de incubação nas cooperativas.

Outro avanço diz respeito ao mapeamento nacional sobre Economia Solidária, que levantou a existência 15 mil empreendimentos de Economia Solidária, dos quais participam cerca de 1,25 milhão de trabalhadores, dos quais 35% são mulheres. Entre as atividades econômicas, predominam agricultura e pecuária, realizadas por 64% dos empreendimentos. Ainda, 44% dos empreendimentos encontram-se na Região Nordeste, seguida da Região Sul (17%), Região Sudeste (14%), Norte (13%) e Centro-Oeste (12%) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007).

Ademais, esse programa investiu desde 2004 até 2006 aproximadamente R\$35 milhões para realizar tudo o que já citamos e a consolidação de 1.071 empreendimentos de Economia Solidária e o apoio a 139 empresas recuperadas pelos trabalhadores em autogestão.

Outro programa da nossa análise se refere à *Organização Produtiva de Comunidades* (Produzir) da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Foram investidos R\$ 9,8 milhões no período de 2004 a 2006 para a capacitação de 7.396 empreendedores e de aproximadamente 100 técnicos multiplicadores e para a assistência e consolidação de 393 empreendimentos. O intuito é contribuir para o desenvolvimento regional por meio da capacitação e organização produtiva de segmentos da população, visando gerar trabalho e renda, de modo a inserir estas comunidades em arranjos e atividades que promovam dinamização econômica e social (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2007).

O programa *Resíduos sólidos* do Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem como proposta proporcionar meios para a redução, reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos urbanos,

“ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços de limpeza pública, de coleta, de tratamento e de disposição final, na perspectiva da universalização dos serviços e da sustentabilidade dos empreendimentos, com ênfase na eliminação de lixões, na erradicação do trabalho infantil e juvenil nos lixões e nas ruas, bem como promover a inserção social de catadores de

materiais recicláveis” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, C-377).

Além desse foco na questão ambiental, o programa também foca na organização dos catadores, visando sua emancipação econômica, a ampliação dos serviços com inclusão social e sustentabilidade dos empreendimentos de limpeza urbana.

Em 2003, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental no âmbito da Presidência da República. O intuito era realizar estudos e elaborar propostas para promover a integração das ações de saneamento ambiental. Dessas propostas, criou-se, então, o Programa Resíduos Sólidos Urbanos. Simultaneamente a criação desse grupo, foi realizada a I Conferência Nacional de Meio Ambiente, que marcou o início de uma nova etapa na construção da política de meio ambiente no Brasil.

Esse programa integra quatro ministérios-parceiros, além do MMA que o coordena, o Ministério das Cidades, da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

O último programa é o “*Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda*”. Este não existe mais como programa orçamentário 0103, principalmente, porque ele opera com recursos (extra-orçamentários) originários da reserva mínima de liquidez do FAT, aplicados na forma de depósitos especiais nas Instituições Financeiras Oficiais Federais - Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Social (BNDES), Banco da Amazônia e Financiadora de Estudos e Pesquisas (FINEP/MCT). Isso porque ele tem o intuito de financiar iniciativas empreendedoras, por meio de linhas de crédito. Estas enfatizam o “apoio a setores intensivos em mão-de-obra, de infra-estrutura, prioritários de políticas governamentais de desenvolvimento e grandes geradores de emprego, como as micros e pequenas empresas” (MPOG, 2006). Nesse projeto foram investidos mais de R\$ 33,4 bilhões, entre o período de 2003 e 2005, em 6 milhões de operações de crédito.

A despeito do avanço que representam, acreditamos que esses programas emancipatórios só alcançarão efetivamente a inclusão e a emancipação social e a redução das vulnerabilidades e incertezas dos trabalhadores frente ao sistema econômico, se elas contiverem como um dos seus componentes essenciais a preocupação com a questão tecnológica, ou seja, se contiverem um enfoque científico-tecnológico adequado a essa problemática.

Contudo, como vimos no capítulo anterior, uma problemática só será trabalhada se ela tiver sido compreendida pelos atores sociais e for, de forma pactuada entre eles, inserida na agenda de governo. Assim, isso somente ocorrerá se ela for reconhecida como importante pelo atores sociais envolvidos com a política.

Um dos principais pontos de nossa análise neste capítulo diz respeito à orientação dada às políticas sociais desde sua origem. O modelo cognitivo dessas políticas condicionou-as a estarem sempre orientadas para atender às necessidades do trabalhador formal, de maneira alinhada aos interesses da classe dominante, ator que sempre as influenciou com seu modelo cognitivo.

A PIS surge, justamente, com o intuito de preencher essa lacuna deixada pelas políticas sociais tradicionais, sendo direcionada para todos aqueles que não fazem parte do mercado formal. Contudo, ela herdou da PS essa falta de preocupação em relação à questão científico-tecnológica. Isso contraria, em alguma medida, a proposta do Governo Lula, de integrar o conjunto das políticas públicas ao redor de seu projeto mais amplo de governo.

Entretanto, como discutido no capítulo 4, ao analisarmos os programas selecionados da PIS, constatamos o início de um movimento de reconhecimento nesse sentido. Ao verificarmos de que forma a questão tecnológica tem sido incorporada por esses programas, conseqüentemente, verificaremos a aderência dos programas ao ETPIS. Contudo, antes disso, é preciso fazer algumas considerações acerca da trajetória da PCT, da mesma forma como o fizemos no caso da PIS. Esse é o objeto do capítulo seguinte.

Capítulo III: Um retrospecto da Política Científica e Tecnológica

Este capítulo é dedicado à análise da política científica e tecnológica brasileira, com foco em seu padrão atual. Assim como no capítulo anterior, o objetivo deste é apreender as características centrais da PCT (que indicam qual o seu modelo cognitivo) e, assim, ter elementos para verificar, no capítulo seguinte, de que modo as ações da SECIS, segmento com maior relação com a PIS, estão se relacionando com inclusão social.

Como coloca a Análise de Política (que foca no comportamento dos atores sociais), para compreender o modelo cognitivo da PCT, devemos analisar os atores sociais que participam da conformação desse modelo. No caso da PCT, o ator dominante, como veremos ao longo deste capítulo, é a comunidade de pesquisa.

Nossa análise está focada no período do Governo Lula, de forma análoga à análise feita no capítulo anterior. Isso porque é nesse período mais recente que uma mudança na PCT brasileira (no sentido de sua aproximação com a política de inclusão social) seria aguardada, o que, contudo, não se concretizou.

Com o intuito de reforçar essa argumentação, faz-se necessário, contudo, resgatar a trajetória histórica da PCT brasileira, a fim de possibilitar um melhor entendimento de suas características no momento atual. Assim, para fins didáticos, este capítulo está dividido em dois itens. No primeiro, é traçado um panorama da PCT até o Governo Lula. No segundo, são analisadas as principais características da PCT desse governo.

3.1. O período 1930 - 2002

A institucionalização de políticas públicas específicas para o campo da ciência e da tecnologia é fenômeno relativamente recente no Brasil. Apesar de algumas ações pontuais nas áreas de educação, ciência e tecnologia advindas das transformações impulsionadas pelo fim do modelo primário-exportador, como a criação do Instituto de Tecnologia,

vinculado ao Ministério da Agricultura em 1933, da Universidade de São Paulo em 1934, da Universidade do Distrito Federal no Rio de Janeiro em 1935, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo em 1947, a institucionalização da política científica e tecnológica brasileira só aconteceu efetivamente a partir da metade dos anos 50.

Esse processo esteve, naturalmente, aliado a uma série de fatores de caráter mais amplo. Dentre esses, podemos destacar a fase da expansão industrial (adoção do modelo de industrialização por substituição de importações e consolidação da industrialização pesada), o contexto econômico mundial (com a internacionalização do capital) e o contexto político na América Latina (de defesa da soberania e da segurança nacional pelos militares, sobretudo a partir do momento em que se consolidam as ditaduras nos países da região).

Assim, o período compreendido entre as décadas de 1930 e 1980 apresentou uma forte participação do Estado na condução da PCT brasileira. Historicamente, o Estado foi, de fato, o principal ator do processo de desenvolvimento científico e tecnológico no país, seguindo o mesmo padrão que se verificava no restante da América Latina.

Além disso, a política científica e tecnológica brasileira apresentava, nesse período, fortes traços associados à concepção linear acerca da ciência e da tecnologia. Ao ser estendida para o âmbito das políticas públicas, essa visão conformou um modelo ao mesmo tempo descritivo, normativo e institucional: o MIOL - Modelo Institucional Ofertista Linear (DAGNINO & THOMAS, 2001; DIAS E DAGNINO, 2006).

Na base desse modelo está a idéia de que o estímulo à oferta (de recursos humanos ou financeiros, ou de conhecimento, por exemplo) seria uma condição suficiente e necessária para viabilizar o desenvolvimento econômico e social, através de um mecanismo não apenas linear, mas quase que automático. Essa idéia, presente na PCT brasileira desde seu surgimento, sustenta que “mais ciência” levaria automaticamente a “mais tecnologia”, o que, por sua vez, proporcionaria o desenvolvimento econômico e social do país (DIAS, 2005).

Outra característica importante da PCT desse período é o vincucionismo, que pode ser definido como uma “tentativa de gerar laços entre a comunidade de pesquisa, por meio das instituições de P&D e o setor produtivo, com a pretensão de garantir que o resultado dos desenvolvimentos de C&T chegue à sociedade, aos seus potenciais usuários”

(OLIVEIRA, 2003, p. 22). Seria, assim, uma tentativa forçada de criar e estreitar laços entre a comunidade de pesquisa e o setor produtivo (DAGNINO, THOMAS & GARCIA, 1997).

Oliveira (2003) faz uma distinção entre dois momentos do vincucionismo ao longo das décadas de 1950 a 1980: o vincucionismo industrial (de 1950 a 1964) e o vincucionismo militar (de 1964 a 1985).

No primeiro desses momentos, a política científica e tecnológica buscou, sem muito sucesso, a formação de recursos humanos qualificados que pudessem atender às necessidades do setor produtivo, que emergiam à medida em que se consolidava a fase de industrialização pesada no país. Apesar desse entendimento de que a via ao progresso passa pela indústria, no Brasil esta sempre se manteve apática no que diz respeito à criação de capacidade tecnológica endógena e à interação com a PCT.

No segundo momento, no qual se fortaleceram as idéias de segurança e soberania nacional, passou-se a buscar, através da política científica e tecnológica, a internalização da cadeia linear de inovação (pesquisa básica, pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico, em etapas sucessivas e interdependentes) e, por conseqüência, a oferta de tecnologia à indústria nacional, “reforçando a autonomia tecnológica e substituindo a tecnologia importada” (OLIVEIRA, 2003, p. 31). A geração de conhecimento científico-tecnológico passou, nesse momento, a ser vista e aceita como condição *necessária* para converter o Brasil em uma potência econômica, militar e política.

A implementação e a consolidação de um modelo com essas características trouxe conseqüências negativas para o Brasil. Esses problemas foram potencializados por algumas das especificidades associadas à natureza periférica do país. Aqui podemos incluir a demanda escassa exercida pelo setor produtivo sobre o complexo de ciência e tecnologia e o distanciamento da comunidade de pesquisa em relação às demandas e às necessidades locais (DIAS & DAGNINO, 2006).

Vale ainda ressaltar que, nesse período, a política científica e tecnológica brasileira esteve sujeita a um bombardeio de recomendações provenientes dos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização

dos Estados Americanos (OEA). Um processo semelhante pôde ser constatado também nas políticas sociais, como destaca Gimenez (2007).

No que se refere especificamente à PCT, essas recomendações continham os preceitos básicos da visão ofertista-linear (DIAS & DAGNINO, 2006). Elas sugeriam que os países periféricos adotassem medidas semelhantes àsquelas implementadas nos países centrais para que, dessa forma, o desenvolvimento científico e tecnológico pudesse ser estimulado. Essas orientações, porém, não incorporavam as particularidades típicas de um país periférico e consideravam, de forma equivocada, que o avanço em C&T seria uma condição necessária e suficiente para seu desenvolvimento.

Uma característica central da PCT brasileira desde o momento de sua institucionalização remete à participação ativa da comunidade de pesquisa em sua elaboração. Organizações como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), constituídas respectivamente em 1948 e 1949, representavam tentativas de conformação de uma agenda para as políticas de ciência e tecnologia. Segundo Morel (1979), estes organismos passaram a sensibilizar as autoridades governamentais sobre a importância da ciência como força que impulsionaria a capacidade produtiva do país. Ou seja, gradualmente foram inserindo elementos de seu modelo cognitivo na PCT.

Nesse sentido, são bastante claros os esforços da comunidade de pesquisa no sentido de construir e consolidar, desde os primórdios da PCT no Brasil, a agenda da academia. Curiosamente, essa mesma comunidade de pesquisa é quem passou a defender, posteriormente, a agenda da empresa⁴³ (DAGNINO, DIAS & NOVAES, 2008).

Avançando em nossa análise, podemos perceber que as décadas de 1930 a 1980 foram marcadas por uma presença bastante forte do Estado na política científica e tecnológica, principalmente na criação de instituições e mecanismos de fomento e apoio às atividades de ciência e tecnologia, bem como na criação de universidades e centros de pesquisa. Como alguns exemplos disso, destacados por Motoyama (2004), Motoyama et al. (2004) e Motoyama & Queiroz (2004), temos:

⁴³ Conjunto de interesses e demandas das empresas veiculados pela Política de Ciência e Tecnologia.

- Criação do CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa), em 1951;
- Criação da Universidade de Brasília (UnB), em 1961;
- Criação da Coppe/UFRJ (Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia, vinculada à Universidade Federal do Rio de Janeiro), em 1963;
- Criação do Funtec (Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1964;
- Criação da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), em 1967;
- Criação do FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1969;
- Lançamento do I PBDCT (I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1972; e
- Lançamento do II PBDCT (II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1976.

A política científica e tecnológica brasileira nesse período apresentou, além da intensa participação do Estado e um papel ativo da comunidade de pesquisa, o caráter ofertista-linear e o vinculacionismo, conforme destacamos anteriormente. Esses dois últimos traços já eram, naquele momento, criticados pelo Pensamento Latino-Americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS), sobretudo no que diz respeito à prática da “importação” de modelos de arranjos institucionais e de políticas públicas dos centrais pelos países da América Latina (DIAS & DAGNINO, 2006). Contudo, ainda seguem presentes na política atual.

Em linhas gerais, ao longo das décadas de 1980 e 1990 a política científica e tecnológica brasileira preservou, em grande parte, suas principais características. A prática ofertista-linear seguiu ditando a tônica dessa política nesse período, conforme apresentam Dias e Dagnino (2006). Além disso, a comunidade de pesquisa consolidou sua posição como ator central no processo decisório dentro da PCT (DAGNINO, 2007).

Em relação às características da política científica e tecnológica brasileira esboçadas até aqui, três mudanças centrais puderam ser verificadas. A primeira delas está relacionada

à incorporação de elementos ligados à empresa privada ao discurso da comunidade de pesquisa e, conseqüentemente, à própria política. A segunda diz respeito à redução da importância do Estado no âmbito dessa política. A terceira mudança, mais pontual, se refere à passagem do vincucionismo a um novo modelo de relação pesquisa-produção, que Dagnino, Thomas & Garcia (1997) chamaram de “neovincucionismo”. Esses três processos estão inter-relacionados, conforme argumentaremos a seguir.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a política científica e tecnológica brasileira gradualmente incorporou elementos associados à empresa privada. Rodríguez (1997) chamou a utilização desse conjunto de elementos na PCT de “enfoque gerencial”. Este, por sua vez, está relacionado às construções teóricas da matriz “evolucionária”, associada à corrente da Economia da Inovação (DIAS, 2005).

A característica principal dessa matriz é, justamente, a atribuição do papel central dentro do processo de desenvolvimento econômico e social à inovação tecnológica. Sendo a inovação um processo diretamente relacionado à empresa privada, esta última passa, automaticamente, a ser entendida como o ator central das atividades de ciência e de tecnologia e, portanto, como ator fundamental envolvido com as ações da PCT.

De acordo com Dias (2005), assim como observado na adoção de políticas baseadas nas recomendações da matriz ofertista-linear, a incorporação de elementos associados à matriz evolucionária à política científica e tecnológica brasileira envolve alguns problemas, uma vez que ela foi gestada no contexto dos países centrais. Um contexto diferente, portanto, daquele que se pretende modificar. Em muitos casos, ocorre a passagem de um modelo descritivo dos países centrais como um modelo normativo para os países latino-americanos.

Essa inadequação da PCT brasileira, contudo, não é reconhecida pelo “senso comum” que, ignorando a crítica ao ofertismo, argumenta que os recursos destinados ao apoio às atividades de C&T no Brasil são escassos. Contudo, os dados mostram que a posição brasileira em relação aos demais países, nesse aspecto em particular, é privilegiada.

De acordo com os dados apresentados pelo Centro Interuniversitario de Desarrollo (2007), o Brasil ocupa a segunda posição entre os países ibero-americanos no que se refere aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto

(PIB), ficando atrás apenas da Espanha. Portanto, os dados indicam que o problema da C&T no Brasil não está associado à falta de recursos.

Com efeito, grande parte dos trabalhos acadêmicos que têm se proposto a analisar os constrangimentos brasileiros na área de C&T esbarram nesse problema: qual é a razão do pouco sucesso da PCT em impulsionar o desenvolvimento nacional, se o volume de recursos (financeiros, físicos, humanos, etc.) não é pequeno?

Acreditamos que esse quadro tem como causa a própria orientação da PCT à ciência e à tecnologia convencionais, incapazes de viabilizar um modelo de crescimento com equidade e justiça social. Em outras palavras, no cerne desta questão está a falta de interação entre a PCT e as PIS, ocasionada pelo baixo grau de embricamento dos dois enfoques (o social na PCT e o tecnológico nas PIS). O argumento pró-ofertismo, portanto, nos parece ser falacioso.

Assim, as transformações verificadas no âmbito da política científica e tecnológica brasileira ao longo das décadas de 1980 e 1990 apontam, de um modo geral, para uma crescente importância de elementos de natureza puramente econômica no processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, o que acaba distorcendo seus próprios objetivos e as distanciando ainda mais da política social. A interação, entre essas duas políticas, orientada para a inclusão social, se torna cada vez mais fraca.

O segundo ponto que deve ser destacado, conforme colocamos anteriormente, diz respeito à redução relativa do papel do Estado na política científica e tecnológica. Isso pode ser percebido, por exemplo, nos processos de privatização de alguns institutos públicos de pesquisa e de sucateamento daqueles que mantiveram seu caráter público, conforme destacado por Dagnino & Novaes (2006).

De acordo com Dagnino, Thomas & Garcia (1996), a partir da década de 1980, houve uma “reformulação substantiva do padrão de intervenção do Estado na área de C&T (p. 37)”. Com isso, o mercado passou a ser utilizado como critério básico de definição de necessidades e prioridades.

Apesar das pesadas mazelas sociais herdadas no Brasil, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social, chegando ao extremo da fome, os fazedores de política da área de ciência e tecnologia no Brasil parecem entender, cada vez mais, que o desenvolvimento

social somente ocorrerá pela via do desenvolvimento econômico puxado pelo “mercado”, pela empresa privada. Essa mudança reflete um processo mais abrangente pelo qual passaram também as demais políticas públicas (inclusive a política social, como argumentamos no capítulo anterior), ligado à ascensão do modelo neoliberal.

A terceira transformação importante na PCT brasileira em relação ao período anterior diz respeito à passagem do padrão vincucionista de relação pesquisa-produção para o padrão neovincucionista.

A partir da década de 1980, a universidade passa a ocupar o espaço central dentro da relação pesquisa-produção. A universidade, através da comunidade de pesquisa, passa a defender a agenda da empresa, papel antes desempenhado pelo Estado, principalmente através dos institutos públicos de pesquisa (DAGNINO & NOVAES, 2006).

Nesse sentido, Oliveira (2003) destaca que, nesse período,

“foram criados mecanismos como os pólos e parques tecnológicos, as incubadoras de empresas e os escritórios de transferência de tecnologia e registro de patentes. Em muitos casos, a iniciativa quanto ao financiamento inicial desses empreendimentos fica a cargo da instituição de ensino. Diante disso, a universidade deveria deixar de atuar como provedor gratuito de conhecimento para passar a ser um ator do processo de privatização do conhecimento, através da cobrança de direitos pelos resultados das pesquisas por ela realizada ou apoiada” (p. 33).

O caráter neovincucionista da relação pesquisa-produção no Brasil evidencia a desconexão entre esses dois mundos. Enquanto “ilhas de excelência” conformadas por algumas instituições que compõem o complexo superior de ensino e pesquisa (universidades, institutos públicos de pesquisa, etc.) configuram uma oferta “forçada” ao setor produtivo, este em geral prefere importar pacotes tecnológicos ou adquirir tecnologias

obsoletas de empresas multinacionais, uma prática relativamente mais barata e menos arriscada do que o desenvolvimento de tecnologia própria.

A ascensão do enfoque gerencial, a relativa redução da participação do Estado e a passagem do vincucionismo para o neovincucionismo correspondem, assim, às principais mudanças da PCT brasileira nas décadas de 1980 e 1990. O padrão ofertista-linear das políticas e a participação da comunidade de pesquisa no processo decisório representam características que não propriamente se modificaram, mas que se acentuaram, conforme apresentamos a seguir.

O cenário de recessão econômica, acompanhada de uma proposta de gestão gerencialista por parte do Governo FHC, conformou uma necessidade de criação de novos padrões de financiamento, gestão e alocação de recursos, ofertista-linear em sua essência. Um claro exemplo disso são os Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundos Setoriais⁴⁴), instituídos em 1999. Os recursos desses fundos são provenientes dos próprios setores específicos, que são ao mesmo tempo contribuintes e usuários. Assim, foi intensificada a política de estímulo “forçado” ao desenvolvimento tecnológico empresarial através de novos mecanismos de fomento.

Em relação à posição da comunidade de pesquisa, observamos, conforme coloca Dagnino (2007) que esta ainda se mantém como o ator dominante na elaboração da política científica e tecnológica brasileira. Em outras palavras, esse ator é responsável por propagar a percepção que molda o modelo cognitivo da PCT e que influencia no modelo da PIS. É ele que, sendo o dominante (talvez até mesmo hegemônico), transforma sua visão particular no modelo cognitivo que orienta a PCT.

É válido salientar que, a despeito do fato da PCT ser conduzida pela comunidade de pesquisa, ela favorece às empresas privadas (DAGNINO, DIAS & NOVAES, 2008), como mostram as numerosas iniciativas no sentido de garantir um montante crescente de recursos para as empresas e de promover a “desburocratização” do acesso a esses recursos. Esse fato é mais um indício de que a visão que o ator dominante da PCT tem acerca da ciência e da tecnologia engendra um padrão de política favorável aos interesses das empresas privadas.

⁴⁴ A proposição e implementação dos Fundos ocorreram de forma simultânea à privatização e à desestatização de diversos setores controlados pelo Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

A orientação da PCT para o atendimento das demandas da empresa privada se traduz na forte interação entre essa política e a política industrial (bem como, a política do agronegócio), que muitas vezes é, inclusive, entendida como absolutamente natural e imprescindível. Avolumando essa percepção, Erber (2000) afirma que a política científica e tecnológica é “irmã xifópaga” da política industrial. Essa interação entre a PCT e a política industrial é fruto, assim, do modelo cognitivo que atualmente condiciona a política do primeiro tipo.

A PCT brasileira beneficia, primeiramente, o ator social que é por ela responsável (a comunidade de pesquisa). Mas sua configuração permite também que as empresas privadas se beneficiem dessa política, mesmo que através do discurso de outro ator.

Entidades como CNPq, Capes e SBPC além de muitas universidades públicas (dentre as quais a Unicamp talvez represente o caso mais emblemático), que podem ser entendidas como parte da “comunidade de pesquisa” têm se empenhado em reforçar o discurso que, implicitamente, atende aos interesses da empresa privada. O fazem, por exemplo, ao destacar a importância de reforçar a relação pesquisa-produção (ou universidade-empresa) e ao cobrar uma postura mais “empreendedora” por parte das universidades.

Enfim, o que pretendemos destacar com relação a este ponto é o fato de que, de forma consciente ou não, a agenda da academia tem, nos últimos anos, convergido em relação à agenda da empresa, de modo que as duas passaram, muitas vezes, a se mesclar, o que dificulta, inclusive, a sua análise.

Feita essa breve digressão acerca da trajetória histórica da política científica e tecnológica brasileira, podemos agora prosseguir para a análise do período mais recente, referente ao governo Lula.

3.2. O primeiro mandato do governo atual

Como já nos referimos na introdução deste capítulo, foi no governo atual por conta do seu programa de governo ter tido como prioridade a inclusão social que se esperava uma reorientação da sua PCT. Nesse sentido, buscaremos nesse item analisar as principais características da PCT desse governo, a fim de compreender que modelo cognitivo dá a tônica a essa política.

Primeiramente, é válido salientar que a PCT brasileira no período do governo Lula não sofreu nenhuma alteração considerável em relação às suas características fundamentais, explicitadas no item anterior deste trabalho. Isso indica, naturalmente, que a mudança que muitos aguardavam com a ascensão do novo governo de fato não se concretizou.

Ao analisarmos a trajetória histórica de uma determinada política e suas relações com os governos, é importante ter claro que alguns cuidados são necessários. Quando generalizamos um argumento sem explicitar as divergências sobre as quais ele foi construído, encobrimos conflitos, vozes e a riqueza do processo decisório numa democracia. Reconhecemos, assim, que as diferenças cognitivas e de poder não podem ser negligenciadas e, além disso, devem ser explicitadas (algo que o referencial de Análise de Política permite fazer).

Em função dessa questão colocada, para melhor entendermos a política atual de C&T, analisaremos o debate⁴⁵ suscitado durante a construção do programa de governo do PT em C&T, para posteriormente, compreender melhor as características da atual PCT, em especial, sobre a Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS), segmento da PCT mais suscetível à interação com a PIS. Buscaremos compreender que tipo de modelo cognitivo e enfoque científico-tecnológico dão a tônica a essa política. Isso, conseqüentemente, espelha que tipo de interação ocorre entre a PIS e a PCT.

⁴⁵ A explicitação desse debate foi possível por meio da obtenção de documentos e textos oficiais

Pré-construção da agenda de C&T: debate dentro do PT

Em 2002, em sua campanha presidencial, o então candidato Luís Inácio Lula da Silva, em carta de intenção à SBPC, declarou:

“a ciência e a tecnologia (C&T) no nosso governo serão usadas para elevar os níveis de educação e saúde do povo, democratizar o acesso à informação e ao conhecimento, expandir postos de trabalho, promover um desenvolvimento que respeite o meio ambiente e melhore a qualidade de vida dos brasileiros. O nosso programa de C&T estará, portanto, intimamente articulado com o nosso projeto de nação e visa contribuir efetivamente para o desenvolvimento social e econômico do país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002b, p. 02).

É percebida no documento citado acima uma indicação de que o programa de C&T do governo Lula andaria junto com as três prioridades do projeto nacional: o social, o fortalecimento da democracia e a soberania nacional. Também pode ser constatada a presença de um elemento pouco comum na PCT brasileira ao longo de sua existência: a articulação entre essa política e um projeto nacional mais amplo⁴⁶. Essa carta simboliza uma intenção em utilizar a C&T como instrumento viabilizador de um projeto de nação e, assim, de uma transformação social.

O programa de governo do PT para a área de ciência e tecnologia, de 2002, foi coordenado por Newton Lima, atual prefeito do município de São Carlos. A conformação do programa teve a participação de membros do partido envolvidos com a temática e a contribuição do Setorial de Ciência, Tecnologia e Inovação Social de Campinas. Este, devido a sua trajetória dentro do PT e sua capacidade cognitiva na área, resolveu elaborar um documento visando a contribuir com o programa de governo em C&T.

⁴⁶ Herrera (1995) se ocupa da explicação desse tema específico na América Latina.

Podemos caracterizar esse grupo formado para produzir o programa de governo do PT para a área de C&T como uma *policy network* dentro do PT. Conforme vimos no capítulo 1, esse tipo de arranjo surge quando atores conformam coalizões e redes políticas em torno de questões específicas, de forma a atuar na gênese e na implementação de uma determinada política.

É importante destacar que o Setorial de Campinas era composto por profissionais da área de C&T, militantes ou somente simpatizantes do PT. Esses profissionais pertenciam a universidades, institutos de pesquisa, empresas públicas (federais e municipais) e empresas privadas pertencentes a setores industriais intensivos em tecnologia instaladas na região, bem como, o meio sindical universitário (ANDES, ADUNICAMP), o funcionalismo (SINTPq), e o movimento estudantil (DCE-Unicamp).

A atuação de participantes desse grupo remete às campanhas presidenciais de 1994 e 1998, com a elaboração dos programas de governo do PT em C&T. Além disso, remete também ao desenvolvimento do documento “Brasil, Ciência, Tecnologia - É hora de usar a cabeça”, da Frente Democrática e Popular, em 2000.

O Setorial de Campinas se propôs a contribuir como um ator formulador da PCT. A materialização da contribuição ocorreu por meio de um documento, denominado de “Contribuição do Setorial de Ciência, Tecnologia e Inovação Social de Campinas para a formulação do Programa do PT”.

O marco orientador da crítica e do debate que circunda o documento mencionado acima é a falta de convergência das políticas públicas de C&T com a realidade social do País. Ademais, observa a falta de conexão entre as políticas-fim (políticas sociais) e as políticas-meio (dentre as quais se destaca a PCT). Idealmente, as políticas desse último tipo deveriam se entrelaçar com as políticas-fim. No caso, a PCT deveria necessariamente ir ao encontro da principal prioridade do primeiro mandato do governo atual, a inclusão social. Em suma, o grupo buscava apresentar uma proposta de uma PCT alternativa, coerente com o projeto de governo e mais aderente à realidade social de um país periférico.

No documento contributivo, o grupo foi enfático ao dizer que, para atender às demandas da proposta de um governo de esquerda, seria necessária uma renovação analítica e conceitual da C&T brasileira, ou seja, um novo modelo cognitivo, reiterando que

essa renovação somente poderia ocorrer de forma participativa e democrática, de modo a não distorcer seus próprios princípios. Essa renovação deveria contar com a comunidade científica e com o seu potencial de geração de conhecimento para alavancar o núcleo do programa e viabilizar a transformação social.

No sentido de viabilizar essa transformação, o grupo propôs algumas ações emergenciais para deter a deterioração do complexo de C&T⁴⁷ (melhora no ensino público superior, na pesquisa pública, etc.) e a instalação de um Fórum de Política de Inovação, uma espécie de assembléia nacional constituinte do setor de C&T. O Fórum teria como finalidade eleger de forma democrática as demandas sociais e econômicas e formular uma agenda conjunta de C&T. Assim como aproximar o potencial de conhecimento gerado pelo complexo de C&T e a resolução das mazelas sociais e o cumprimento dos objetivos e compromissos nacionais. Para isso, a comunidade de pesquisa firmaria o compromisso com uma nova dinâmica, coerente com um cenário de autonomia e justiça social.

Como foi explicitado, o crescente descompasso entre a dinâmica do conhecimento científico e tecnológico e as necessidades da maioria da população dos países periféricos foi a principal preocupação levantada pelo Setorial de Campinas, na busca por convergência entre projeto de mudança econômica e social do PT e a PCT.

Outra problemática de natureza cognitiva, geradora de entraves institucionais, políticos e sócio-econômicos abordada no documento diz respeito à escassa percepção existente no âmbito do próprio partido acerca do conteúdo político da área de ciência e tecnologia e da importância que os resultados das ações a ela relacionadas possuem em termos de consecução de seu programa econômico e social. Em outras palavras, o documento tratava da visão da neutralidade da C&T como um obstáculo cognitivo à reorientação da PCT em direção às demandas da sociedade e ao projeto de mudança levantado pelo partido.

Ao analisarmos o Programa de Governo do PT para a área de C&T de 2002, constatamos que as contribuições do Setorial de Campinas não foram incorporadas à agenda da PCT. As discussões engendradas pelo Setorial (visto então como uma *advocacy*

⁴⁷ “Adotamos esta expressão, em substituição à comumente usada “sistema de C&T” por achá-la mais condizente com nossa realidade “a-sistêmica” e por ser pouco expressiva a participação que nela possui a P&D privada” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002c, p. 03).

coalition dentro da *policy network*) geraram reflexões críticas a respeito da orientação da PCT, inadequada em relação à realidade social brasileira. Contudo, isso não foi suficiente para que essas reflexões pudessem ser incorporadas à agenda dessa política. Denota-se que a proposta de C&T do setorial foi barrada dentro do próprio PT, caracterizando a rejeição dessa proposta, possivelmente pelo fato de uma outra visão da C&T ser a preponderante.

A PCT do Governo Lula e a SECIS

Na escolha da equipe ministerial em 2003, o Governo Lula entregou a agenda da C&T ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), nomeando Roberto Amaral como ministro da Ciência e Tecnologia. Isso acabou por dificultar ainda mais a incorporação da visão do Setorial na discussão sobre C&T.

A Política Nacional de Ciência e Tecnologia do governo Lula se conformou a partir de um processo de tomada de decisão do qual participaram diversos atores. Mais que isso, essa política foi influenciada, em seu processo de conformação, por contribuições importantes provenientes dos debates realizados durante a 2ª Conferência Nacional de C,T&I, consubstanciadas nas análises e recomendações do Livro Branco, em 2001.

Reconhecemos que, em geral, as políticas públicas brasileiras, devido a uma série de circunstâncias (como as características do aparato legal-institucional, por exemplo), tendem a apresentar um caráter incremental (LINDBLÖM, 1991). Nesse sentido, a PCT, em específico, reconheceu e incorporou as contribuições dos governos anteriores, como explicitado em seu Relatório de Gestão 2003-2006 (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007). Assim, essa política tem se mostrado baseada no modelo incremental.

Desse processo de conformação da política, definiu-se a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, um instrumento de compromisso e de implementação de um conjunto de ações e programas, composta por quatro eixos estratégicos, como mostra o diagrama abaixo, que se materializou como um aparato legal-institucional no Plano

Plurianual de 2004-2007. Esses eixos orientadores dizem respeito a um eixo horizontal e três eixos verticais (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007).

Diagrama 1: Estruturação do Plano



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

Essa política vem sendo conduzida pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e tem a participação direta de outros ministérios e de entidades, importantes para a viabilização dessa política, como os da Educação (MEC); do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); da Saúde (MS); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); das Minas e Energia (MME); da Defesa (MD) e da Integração Nacional (MIN). Além desses, os ministérios do Planejamento (MP), da Fazenda (MF) e a Casa Civil da Presidência da República, bem como o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), diretamente vinculado à Presidência da República.

O eixo estruturante da PCT visava aprimorar e consolidar o sistema nacional de C,T&I por meio de ações e programas que promovessem a infra-estrutura, o fomento à pesquisa e à formação de recursos humanos, e que consolidassem e aprimorassem os fundos setoriais, instrumento de financiamento criado no Governo FHC. O foco deste eixo eram as bolsas de estudo e a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

O estímulo a atividades de P&D ocorreu por meio das unidades de pesquisa da administração direta e das organizações sociais vinculadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), bem como, pelas suas duas agências de fomento – FINEP e CNPq. As prioridades desta ação eram os “programas e projetos que se inserem em ações do PPA que estejam mais comprometidas com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com os Objetivos Estratégicos Nacionais e com os Programas para a Inclusão Social e Desenvolvimento Nacional” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006, p.88).

No entanto, esses programas somente apoiavam essas iniciativas

“visando três grandes segmentos: a execução das pesquisas científicas e tecnológicas; a recuperação e modernização da infraestrutura física das instituições e seus laboratórios; e o fomento à pesquisa e formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação nacionais” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006, p.88).

O primeiro eixo vertical era voltado para a vinculação da atividade de C,T&I às prioridades da PITCE. Seus objetivos estavam orientados ao estímulo à inovação e à competitividade do setor produtivo, principalmente dos quatro setores definidos como estratégicos: *software*, fármacos, semicondutores e microeletrônica e bens de capital. Os programas deste eixo buscavam a competitividade industrial, por meio de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico e Industrial e Programas de Desenvolvimento Agropecuário (PDTI/PDTA), que contavam com investimentos diretos e com incentivos fiscais.

O segundo eixo, por sua vez, tem como finalidade viabilizar o cumprimento dos objetivos estratégicos nacionais. Para tanto, dentro dele são promovidos estudos e projetos, isoladamente ou em parcerias, voltados para a inserção do Brasil na pesquisa espacial; ao uso da energia nuclear; ao uso sustentável da biodiversidade brasileira, reservando particular atenção à Amazônia e às complexas interações entre o meio ambiente, o clima e a sociedade.

O terceiro eixo, por fim, busca

“contribuir para a difusão e a melhoria do ensino de ciências, universalizar o acesso aos bens gerados pela ciência e pela tecnologia e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade local e regional para difundir o progresso técnico, aumentando a competitividade econômica e melhorando a qualidade de vida da população das áreas mais carentes do País” (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007, p. 14).

O entendimento, por parte do governo federal, de que não poderia haver desenvolvimento sem inclusão social, levou o MCT a criar, em 2003, a Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS⁴⁸). A maior parte dos programas e ações do terceiro eixo está sob a tutela da SECIS. Como esse eixo é aquele no qual a interação entre C&T e inclusão social se manifesta de forma mais explícita, consideramos que ele deve ser priorizado em nossa análise. Por isso, o analisaremos mais a frente.

As ações do MCT foram formuladas com o objetivo de transformar ciência, tecnologia e inovação em instrumentos promotores do desenvolvimento nacional e

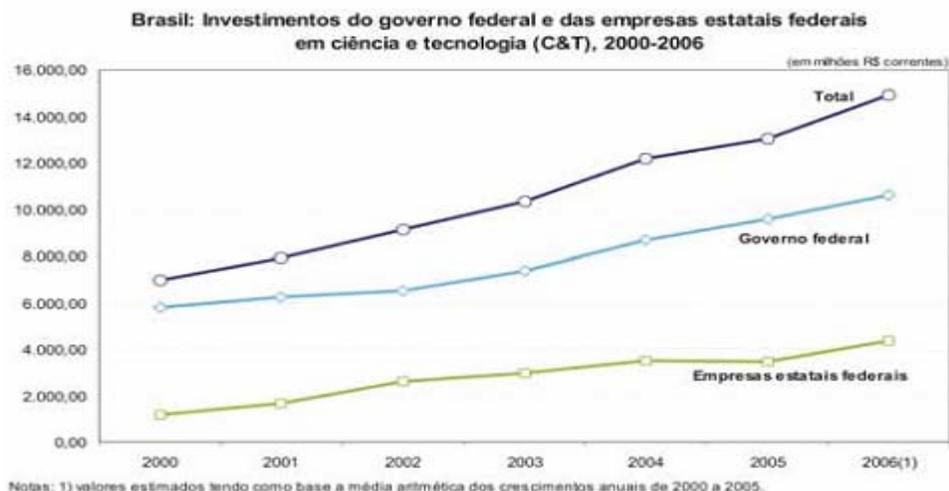
⁴⁸ A estrutura organizacional da SECIS é composta por dois departamentos, o Departamento de Ações Regionais para a Inclusão Social (DEARE) e o Departamento de Popularização e Difusão da Ciência e da Tecnologia (DEPDI), e por duas coordenações-gerais, a Coordenação Geral de Acompanhamento da Execução de Projetos de Inclusão Social (CGAP) e a Coordenação Geral de Pesquisa e Desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional (CGSA).

consolidar a consciência coletiva a respeito do valor da C,T&I para o desenvolvimento justo do País. C,T&I, portanto,

“deixam de ser um valor em si, devendo colocar-se a serviço do ser humano, do crescimento, da produção e da distribuição de riqueza. Em síntese, da melhoria da qualidade vida do povo brasileiro” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005, p. 65).

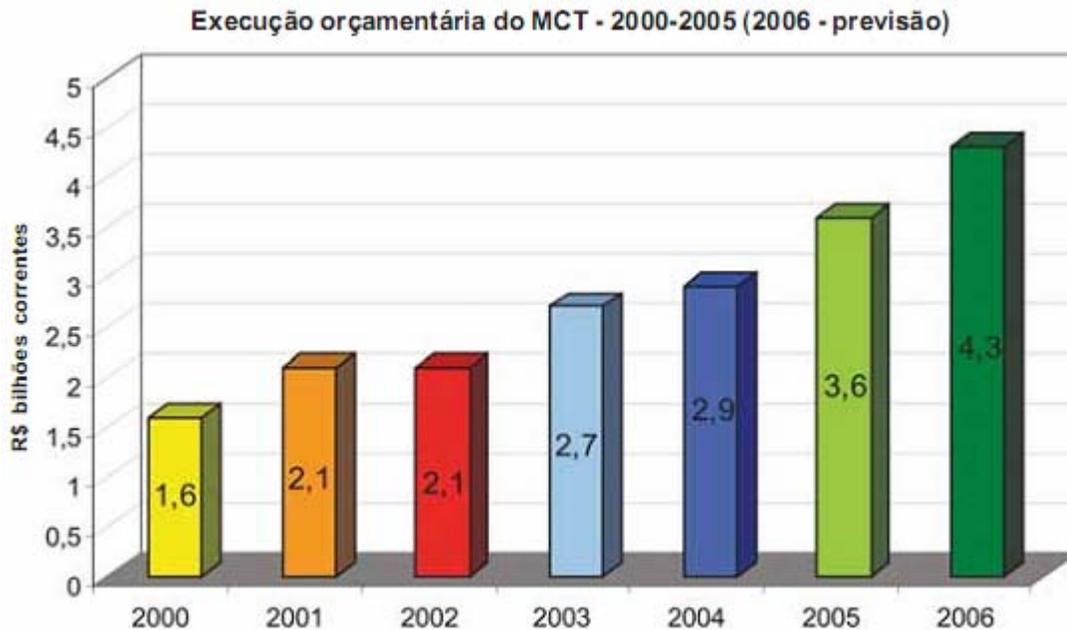
O montante de recursos investidos em C&T no país é aquele que consta no orçamento do MCT, que inclui orçamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O investimento total do governo nessa área – incluindo os ministérios, empresas estatais e instituições vinculadas – cresceu 48% de 2002 a 2006, o que representa aumento de R\$ 9,5 bilhões em 2002 para R\$ 15 bilhões em 2006 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007). O gráfico 1, apresentado abaixo, sintetiza essas informações. E, no sentido de analisar as ações específicas do MCT, o gráfico 2, que segue, apresenta o montante investido apenas por esse ministério.

Gráfico 1: Investimento na área de C&T



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

Gráfico 2



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007.

O gráfico acima mostra que em 2003, o MCT investiu R\$ 2,6 bilhões, evoluindo para R\$ 2,9 bilhões em 2004. Em 2005, a execução alcançou R\$ 3,6 bilhões, o que corresponde a um crescimento de 22% sobre 2004. Em 2006, o orçamento aprovado para o Ministério foi de R\$ 4,3 bilhões, com expressiva contribuição do Congresso Nacional, que aportou emendas no valor total de R\$ 423,8 milhões. Em 2007, a previsão de recursos é na ordem também de R\$ 4,3 bilhões. Do montante de cada ano, cerca de R\$ 970 milhões é destinado para despesas com pessoal e outros. Assim, observa-se uma lógica de gradual aumento dos investimentos do MCT no período recente.

Apesar deste aumento, contudo, o investimento no terceiro eixo, que veio aumentando em 2004 a 2006, decresceu em 2007. O investimento correspondente às ações orçamentárias da SECIS⁴⁹ que era em torno de R\$ 141,4 milhões em 2006, em 2007 este

⁴⁹ Os dados utilizados em nossa análise referentes à SECIS mostram que alguns recursos destinados às ações da Secretaria são provenientes de outras fontes que não o orçamento do MCT, como fundos setoriais, recursos orçamentários de outros ministérios, etc.

investimento caiu para R\$ 74,9 milhões (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2008).

Esses investimentos, que envolvem as ações da SECIS, têm como objetivo “ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico, visando à competitividade econômica e à qualidade de vida da população” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2007, p. 217).

Com esse intuito, segundo o Ministério da Fazenda (2007, p. 98),

“o Programa C,T&I para a Inclusão e Desenvolvimento Social, está voltado para os temas relacionados com a difusão e popularização da ciência e da tecnologia, segurança alimentar e nutricional, apoio à pesquisa para o desenvolvimento social, arranjos produtivos locais e centros vocacionais tecnológicos”.

Apresentadas as características gerais da SECIS, convém destacar suas principais linhas de ação, organizadas ao redor de cinco linhas (difusão e popularização da ciência e da tecnologia, segurança alimentar e nutricional, apoio a pesquisas para o desenvolvimento social, fomento a arranjos produtivos locais e fomento a centros Vocacionais Tecnológicos).

As ações do MCT em relação à *difusão e popularização da ciência e da tecnologia* são realizadas por meio de parcerias, projetos específicos e editais. No período de 2003 a 2006, a secretaria buscou apoiar algumas linhas prioritárias de uso e difusão dos conteúdos e aplicações da C&T. Essas linhas dizem respeito ao apoio a centros e museus de ciência; aos estímulos à melhoria de ensino de ciências nas escolas; ao apoio a eventos, bolsas de pesquisa para comunicadores de ciência e projetos de divulgação científica; a Olimpíada Brasileira de Matemática para Escolas Públicas e as atividades relacionadas à Semana

Nacional de Ciência e Tecnologia⁵⁰. Os recursos investidos nesta ação, no período de 2004⁵¹ a 2006, foram de cerca de R\$ 128,6 milhões.

A ação *segurança alimentar e nutricional* diz respeito ao apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos na área de segurança alimentar e nutricional, dentro do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Essa ação tem como parceiros além do MCT, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC). As atividades desta ação são o mapeamento das culturas alimentares da população, a metodologia de educação nutricional e o fortalecimento de sistemas locais de combate à fome e à exclusão social. Uma das atividades mais importantes desta ação que foi realizada em 2006 diz respeito a avaliação do Programa da Merenda Escolar de Estudantes de Escolas Públicas, que atende, atualmente, a 32 milhões de crianças no País, para um melhor aproveitamento dos alimentos da região nos cardápios das crianças, a fim de valorizar a cultura alimentícia regional. O investimento nesta ação se refere à R\$ 22 milhões desde 2003 até 2006.

A ação *apoio a pesquisas para o desenvolvimento social* tem como objetivo apoiar pesquisas, difusão e inovações tecnológicas, a fim de auxiliar na inserção das populações rurais e urbanas vulneráveis econômica e socialmente. Além disso, busca “identificar demandas locais e articular a promoção de investigação e implementação de alternativas tecnológicas viáveis; apoiar projetos referentes a produtos, técnicas ou metodologias simples, de baixo custo e de fácil aplicação”. Neste último se encaixa projetos de tecnologia social. Os recursos destinados à essa ação no período de 2004⁵² a 2006 diz respeito a cerca de R\$ 132,7 milhões.

A ação de *fomento a arranjos produtivos locais*, objetiva financiar a capacitação ou inovação tecnológica de entidades articuladas com empresas colocadas em arranjos produtivos emergentes, a fim de incentivar a competitividade e impulsionar o desenvolvimento local.

⁵⁰ Cf. Ministério da Ciência e Tecnologia (2007) e Ministério da Fazenda (2007).

⁵¹ Ao contrário das outras ações, os documentos (Relatório de Gestão 2003-2006; Balanço Geral da União Anual, site do MCT) não permitiram contabilizar o investimento do ano de 2003.

⁵² Ao contrário das outras ações, os documentos (Relatório de Gestão 2003-2006; Balanço Geral da União Anual, site do MCT) não permitiram contabilizar o investimento do ano de 2003.

Dentro dessa ação está o Programa Arranjos Produtivos Locais (APLs), uma das prioridades do Governo Federal na primeira gestão. O diferencial da ação do MCT, em relação a outras iniciativas de apoio a APLs, é sua ênfase ao acesso à ciência, tecnologia e inovação pelas comunidades locais. Para coordenar a execução de suas ações foi criado um grupo técnico interministerial permanente, do qual o MCT participa. Por definição, os APLs são aglomerações de empresas em um mesmo território, que atuam em torno de uma determinada atividade produtiva comum e principal. Um parceiro importante nesse programa é o Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Os recursos investidos nessa ações desde 2003 até 2006 diz respeito à cerca de R\$ 41,5 milhões.

Por fim, a ação de *fomento a centros Vocacionais Tecnológicos* (CVTs) tem como objetivo promover a “educação tecnológica de qualidade e suprir postos de trabalho que apresentem solicitações mais específicas quanto à qualificação profissional” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, p.99). Os recursos destinados aos CVTs entre 2003 e 2006 totalizam R\$ 128,2 milhões.

Os CVTs são unidades de ensino e profissionalização voltadas para a difusão de conhecimentos tecnológicos para

“fomentar a transferência de tecnologia e parcerias entre instituições de ensino e pesquisa e comunidades carentes. Em 2006, foram ampliados os programas de transferência de tecnologia, com ênfase na implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos – CVTs – focados em cadeias produtivas locais, e na difusão de tecnologia e equipamentos de baixo custo para agregar valor à produção de comunidades carentes, sobretudo da Agricultura Familiar” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2007, p. 98).

Essas são as ações abarcadas pela SECIS, um diferencial em relação à PCT anterior, no que tange à preocupação explícita com a temática C&T e inclusão social. Apesar da preocupação declarada para com a inclusão social e da necessidade da C&T perpassarem pela questão da inclusão social, o investimento do atual governo na temática C&T e inclusão social refletiu em 2006 4,3% e em 2007 2,3% do orçamento total do MCT.

Além do baixo investimento nessa área, em comparação com o eixo consolidação do Sistema Nacional de C, T&I e o eixo PITCE, que investiram em 2006 respectivamente cerca de R\$ 2 bilhões (em recursos orçamentários e fundos setoriais) e R\$ 445,6 milhões (sem contar os incentivos fiscais e outras instituições), ao analisar o conteúdo e o desenho das ações da SECIS observamos elementos associados à visão positivista da ciência e da tecnologia e à visão ofertista da transferência de tecnologia⁵³ (DIAS & DAGNINO, 2006).

Analisamos neste capítulo a trajetória da PCT brasileira a partir da década de 1930, até a atualidade. Essa análise teve o intuito de apontar que, desde a sua origem, o seu modelo cognitivo tem estado orientado pela e para a comunidade de pesquisa (o que podemos classificar como a agenda da academia) e, cada vez mais, para o sistema produtivo (o que analogamente podemos chamar de agenda da empresa). O fato desse ator dominante sempre ter orientado essa política com seu modelo cognitivo acarretou no que denominamos de “blindagem da política”. Em outras palavras, o fato do modelo cognitivo do ator dominante ser o próprio modelo da política a transformou em uma política “blindada”.

No próximo capítulo, além de apresentar o ETPIS, analisaremos como a questão tecnológica tem sido incorporada por essas ações, verificando a aderência dos programas ao ETPIS e, conseqüentemente, confirmaremos a concepção da neutralidade e o determinismo da ciência e da tecnologia por parte dos fazedores de política.

⁵³ Os enfoques que dão a tônica das ações da SECIS serão analisados no capítulo seguinte.

Capítulo IV: A busca pela convergência e o Enfoque Tecnológico para a Inclusão Social

Como mencionamos anteriormente, observou-se no Brasil uma preocupação crescente com a inclusão social da população excluída. E com ela a preocupação em desenvolver políticas capazes de alcançar os quatro substratos, conforme apresenta Sposati (1996): autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano e equidade.

Nosso argumento é que o objetivo da inclusão passa pela conformação de um novo modelo cognitivo da PIS, que contenha como elemento central um outro entendimento por parte dos atores sociais (fazedores de política, acadêmicos, etc.) sobre a relação Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS). Ademais, o alcance desse objetivo também passa pela conformação de um novo modelo cognitivo da PCT, orientado para a transformação social. Em decorrência disso, a forma inadequada de interação entre a PIS e a PCT seria substituída por uma interação natural e efetiva, com o suporte de uma nova base científico-tecnológica (conjunto de conhecimentos necessários), a fim de viabilizar a construção de uma nova sociedade ou de um novo modelo de desenvolvimento.

O fato de o modelo cognitivo se desenrolar de forma independente em relação ao governo vigente acaba por dificultar a sua rápida substituição por um outro modelo. Isto porque essa transição envolve um processo de desconstrução e de posterior reconstrução de idéias, métodos, valores, interesses, etc., para que um novo modelo cognitivo seja gerado. Como forma de auxiliar esse processo de desconstrução e reconstrução é que propomos o enfoque científico-tecnológico para inclusão social, ou ETPIS.

Esse enfoque representa um olhar crítico para a C&T e sua relação com a sociedade. Ele incorpora outra forma de construir o conhecimento científico-tecnológico e, assim, de formular políticas públicas a ele relacionado. O conhecimento a que nos referimos seria elaborado de forma democrático-participativa e coletiva. Sua apropriação seria também coletiva, orientada para aspectos de natureza local e para a inserção social do cidadão através do trabalho decente. Em suma, se daria pautada pela perspectiva de atingir os quatro substratos da inclusão social. A construção da PIS e da PCT também se daria de forma participativa, integrada, orientada para o local e com o intuito de transformação social.

Como ressaltamos na introdução deste trabalho, o ETPIS é um conjunto de idéias e conceitos capaz de fazer com que a PIS incorpore a preocupação com um componente científico-tecnológico na sua elaboração e que a PCT incorpore uma preocupação efetiva com o desenvolvimento científico-tecnológico orientado para a inclusão social. O enfoque relaciona aspectos de natureza cognitiva com os de natureza social e é pertinente aos elementos constitutivos da PCT e da PIS, até o presente não conectados da maneira que se considera desejável. O enfoque que aqui propomos proporcionaria, dessa maneira, uma clara perspectiva das relações que podem se estabelecer entre esses elementos, com o objetivo de aumentar a eficácia destas políticas no que respeita ao seu objetivo comum de desenvolvimento social (ou de inclusão social).

Com a incorporação do ETPIS, espera-se que os atores sociais envolvidos com as duas políticas, ao reconstruir seu modelo cognitivo por uma outra lógica da relação CTS, possam vir a mobilizar áreas de atuação dentro e fora do Estado capazes de difundir o modelo cognitivo necessário para o cumprimento de seu objetivo de inclusão social.

Esse enfoque daria elementos para que os fazedores de política pudessem interpretar as relações entre ciência, tecnologia e sociedade da forma como elas se dão efetivamente, incorporando, assim, essas relações de forma a reprojeter o modelo cognitivo atual da PIS e da PCT.

A estratégia para reorientar a C&T e constituir um novo modelo cognitivo passa por duas frentes: a conscientização do ator dominante (comunidade de pesquisa) em relação ao ETPIS e o empoderamento de atores sociais que buscam uma nova lógica da relação CTS. Uma proposta mais prática seria de imediato a fomentação de grupos de discussão e de trabalho entre os fazedores de política, a comunidade de pesquisa e os segmentos da sociedade civil que buscam essa nova lógica em seus programas.

O ETPIS, como um mecanismo de mediação na busca por uma percepção sobre a C&T e, assim, pela convergência entre as duas políticas, ao ser utilizado de forma sistemática, irá se tornar um instrumento viabilizador de um novo modelo cognitivo das políticas.

4.1. Contribuições ao surgimento do ETPIS

A percepção que originou o ETPIS é resultado das reflexões geradas no campo dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia – ESCT. Estas reflexões podem ser divididas em três vertentes distintas⁵⁴.

A primeira delas congrega uma série de linhas teórico-interpretativas conformadas principalmente na Europa. A segunda, por sua vez, remete ao Pensamento Latino-Americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS). Por fim, a terceira vertente está associada a uma corrente de autores contemporâneos que se aproximam do marxismo.

A primeira vertente que constitui uma das bases do enfoque científico-tecnológico que propomos congrega, basicamente, três linhas teórico-interpretativas de crescente potencial explicativo das relações entre ciência, tecnologia e sociedade: o programa forte da sociologia do conhecimento, a Teoria do Ator-Rede (TAR) e a escola da construção social da tecnologia (SISMONDO, 2005).

O programa forte tem como principais autores David Bloor e Barry Barnes. Sua contribuição principal à construção do ETPIS é a idéia do relativismo, ou seja, a compreensão de que a realidade pode ser interpretada de formas diferentes de acordo com o observador (SISMONDO, 2005).

As principais críticas direcionadas ao programa forte acusaram-no de “rejeitar a verdade, a racionalidade e a realidade do mundo material” (SISMONDO, 2005: p. 49). Em outras palavras, essas críticas apontavam para o fato do programa estar apoiado em um “relativismo excessivo”. Apesar dessa crítica, é preciso ressaltar que o programa forte representou um passo importante no sentido de fornecer uma explicação alternativa à visão triunfalista da ciência e da tecnologia, sendo mais adequada ao entendimento da complexidade das relações entre ciência, tecnologia e sociedade.

Com alguma proximidade teórico-interpretativa em relação ao programa forte, a Teoria do Ator-Rede também se propõe a analisar as relações entre ciência, tecnologia (ou

⁵⁴ O exercício de classificação que fazemos nesse item do trabalho é semelhante àquele realizado por Dagnino, Brandão & Novaes (2004), no qual os autores exploram as reflexões que levaram à conformação do marco analítico-conceitual da Tecnologia Social.

tecnociência) e sociedade. Dentro dessa linha, destacam-se os trabalhos de Michel Callon, Bruno Latour e John Law.

A análise da Teoria do Ator-Rede está essencialmente centrada na compreensão de que os atores humanos (cientistas e engenheiros) e não-humanos (os artefatos e o conhecimento, por exemplo), envolvidos no processo de construção social da tecnociência, interagem entre si no sentido de manter uma determinada estrutura de poder e de acomodar seus respectivos interesses (SISMONDO, 2005).

Sendo fundamentalmente orientada para a compreensão desses fenômenos “dentro do laboratório”, essa teoria apresenta algumas limitações quando extrapolada “para fora dele”. Em outras palavras, como ferramenta de análise de processos sociais mais amplos, a Teoria do Ator-Rede é deficiente, não incorporando, por exemplo, uma dimensão mais propriamente política e, muito menos, aquela originada pela reflexão de conteúdo marxista acerca da luta de classes.

Não obstante, ao enfatizar o caráter de negociação entre atores pertencentes a uma rede, na qual cientistas compartilham poder com empresários, Estado, movimentos sociais, etc., essa Teoria possibilita a extensão que aqui fazemos nesse sentido. Essa extensão é essencial para a idéia abarcada pelo ETPIS, de que o conhecimento atende às preferências de uma rede na qual predominam interesses de natureza divergente daqueles dos socialmente excluídos que a PIS deveria buscar incluir. E que, por isso, esse conhecimento teria que ser reprojetoado no sentido de atender aos interesses desses outros atores.

Dentre as três linhas teórico-interpretativas que compõem a primeira vertente que fornece insumos para a construção do ETPIS, talvez a que tenha um maior potencial explicativo dos componentes sociais presentes na ciência e na tecnologia seja a da escola da construção social da tecnologia. Como principais autores dentro dessa linha, podem ser destacados Trevor Pinch e Wiebe Bijker (KLINE & PINCH, 1999).

A análise da escola da construção social da tecnologia está centrada na idéia de que algumas tecnologias (ou artefatos) “triunfam” não porque são tecnicamente superiores, como o senso comum poderia colocar, mas porque reúnem (ou passam a reunir) uma série de características consideradas desejáveis pela parcela da sociedade interessada na

produção ou uso desses artefatos. A essa parcela da sociedade é dado o nome de “grupo social relevante” (GSR) (SISMONDO, 2005).

A compreensão dos fenômenos sociais, das alianças e dos interesses de diferentes grupos sociais relevantes que moldam um artefato constitui um elemento fundamental na compreensão de que a tecnologia é, essencialmente e simultaneamente, um processo e um produto social e que, como tal, é carregada de valores do contexto no qual é construída.

Essa linha teórico-interpretativa em particular, por ter como objeto de análise a tecnologia propriamente dita, oferece uma base de reflexão importante para a conformação do ETPIS. Contudo, seu referencial ainda se mostra inadequado para a compreensão da tecnologia em um sentido mais amplo e genérico. Ademais, essa corrente foca apenas na análise dos processos que levam à modelagem dos artefatos (ou o “antes”), não estando comprometida com a compreensão dos impactos da tecnologia sobre a sociedade (ou o “depois”). Essa característica acaba ocasionando uma despolitização das reflexões acerca da tecnologia e de sua relação com a sociedade.

Analisadas brevemente as três linhas teórico-interpretativas que compõem a primeira vertente que fornece subsídios à conformação do ETPIS, passemos à descrição da segunda vertente, representada pelo PLACTS.

O PLACTS surgiu em meados da década de 1960, um período de forte contestação social à ciência e à tecnologia (LÓPEZ CERESO, 2004) e de intensa agitação política na América Latina. Entre os principais expoentes do PLACTS estão Amílcar Herrera, Jorge Sábado e Oscar Varsavsky (VACCAREZZA, 2004; DIAS, 2005).

O PLACTS guarda estreitos laços com as contribuições da Teoria da Dependência e da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Com a primeira, compartilhava as preocupações ligadas aos estrangimentos estruturais ao desenvolvimento latino-americano. Com a segunda, partilhava da esperança depositada nos modelos de planificação econômica, remotamente inspirados pela experiência do bloco soviético.

Alguns traços marcantes do PLACTS, conforme destacam Dagnino, Thomas & Garcia (1996), Vaccarezza (2004) e Dias (2005), são referentes ao seu caráter original e

autônomo (como matriz de pensamento legitimamente latino-americana) e à sua coerência em relação ao contexto, por ressaltar o caráter estrutural do atraso da América Latina.

A construção do ETPIS passa pela incorporação de algumas contribuições do PLACTS, em especial naquilo que se refere à preocupação com a realidade latino-americana. Assim como o Pensamento destacava, o combate às mazelas sócio-econômicas de uma região exige uma resposta gerada dentro da própria região. A preocupação com a questão social era presente e percebida, mas o PLACTS não expressou claramente a necessidade de uma interação mais estreita entre a PCT e as políticas de cunho social ou o papel dessa interação dentro de um projeto de desenvolvimento para a América Latina, a exemplo do que fez em relação a outras questões similares.

A terceira e última vertente que, em nosso entendimento, fornece subsídios para o ETPIS é a dos autores de orientação marxista que se propuseram, mais recentemente, a analisar a questão tecnológica.

Dentre os principais autores vinculados a essa terceira vertente estão Langdon Winner, Andrew Feenberg e István Mészáros. Suas reflexões apresentam um maior potencial explicativo acerca das relações entre ciência, tecnologia e sociedade do que as outras duas vertentes, contribuindo mais para a construção do ETPIS. Isso porque esses autores se propõem a analisar a tecnologia a partir de uma perspectiva macro-analítica e o fazem de forma mais crítica, ao vincular sua análise aos conceitos de classe social, luta de classes e ideologia, por exemplo. Mais do que a identificação de valores sociais na tecnologia, essa frente vai além: dentro dessa leitura, a tecnologia gerada em um contexto capitalista carregará consigo valores capitalistas, como a exclusão, a alienação e a exploração do trabalhador (NOVAES, 2005).

O debate levantado por esses autores vem mostrando que, ao contrário do que o marxismo do século XX prega, as forças produtivas capitalistas não podem ser *apropriadas* pelos trabalhadores e por eles *usadas* para outros fins (NOVAES, 2005). Os artefatos tecnológicos incorporam características sócio-culturais, valores e interesses predominantes no contexto no qual foram concebidos. Reconhecer isso é aceitar a necessidade, ao menos no que se refere às forças produtivas, de uma total reestruturação dos meios e da

organização da produção quando se pretende alcançar uma transformação social (NOVAES, 2005).

Dagnino (2007), ao apontar a inadequação do conhecimento ao reprojeto das forças produtivas como um todo, ressalta a necessidade de se romper com a forma de construção do conhecimento científico-tecnológico. Isso porque os valores sociais e os interesses econômicos do ambiente gerador de conhecimento científico e tecnológico, além de serem incorporados à C&T gerada, “são passados pelos atores sociais que são responsáveis direta (pesquisadores, engenheiros, etc.) ou indiretamente (empresários, funcionários, fazedores de política, etc.) pela produção do conhecimento” (DAGNINO & DIAS, 2006, p. 5).

A preocupação em relação aos constrangimentos que a apropriação das forças produtivas capitalistas geraria em uma eventual transição ao socialismo e com as dificuldades associadas à promoção da autogestão mesmo em um cenário de tomada do poder pelos trabalhadores catalisou a proposta de adequação sócio-técnica (AST) (DAGNINO, BRANDÃO & NOVAES, 2004).

A AST pode ser entendida como um processo *inverso* ao da construção, em que um artefato tecnológico sofreria um processo de adequação aos interesses políticos de grupos sociais relevantes distintos daqueles que o originaram (NOVAES & SERAFIM, 2007).

Ademais, a AST pode ser compreendida como um processo que busca promover uma adequação do conhecimento científico e tecnológico, não apenas em relação à esfera técnico-econômica, mas também em relação às necessidades sócio-ambientais e à incorporação de valores coerentes com a realidade brasileira e com a inclusão plena do cidadão.

Essa discussão sobre a necessidade da adequação do conhecimento científico-tecnológico ao contexto social, que abordamos ao longo deste capítulo, nos remete a contribuições que vêm sendo geradas desde a década de 1960. Contudo, ela ainda é incipiente entre os fazedores de política e estudiosos da PIS e PCT.

Com base na argumentação desenvolvida ao longo deste trabalho, acreditamos que o problema da inadequada interação entre a PCT e PIS só será realmente sanado através de um novo modelo cognitivo. Para isso, contamos inicialmente com as contribuições do

ETPIS. Sua adoção representa um esforço fundamental no sentido de viabilizar uma interação adequada orientada para a inclusão social e, no longo prazo, um novo modelo cognitivo de política pautado em uma nova base científico-tecnológica necessária para a construção de uma nova sociedade. Avançando na argumentação e com o intuito de esclarecer alguns argumentos, dirigiremos agora nossa análise os programas e ações governamentais da PIS e da PCT, já tratados nos capítulos 2 e 3 respectivamente, no sentido de complementar nossa exposição sobre essas duas políticas do governo atual.

4.2. Testando o ETPIS nas ações e programas da PIS e da PCT

Neste subitem buscaremos verificar de que forma alguns programas de inclusão social e algumas ações promovidas pela SECIS vêm incorporando a questão tecnológica e conferindo a ela um papel importante no tratamento da questão da inclusão social. Para analisar esses programas e ações, criamos três categorias de enfoque científico-tecnológico, tendo como critério maior ou menor proximidade deles ao ETPIS.

As categorias que criamos para os enfoques tecnológicos são: enfoque tecnológico convencional; enfoque tecnológico em transição do tipo 1 e enfoque tecnológico em transição do tipo 2. O Quadro 5, apresentado a seguir, sintetiza os critérios adotados nessa caracterização.

Quadro 5: Enfoques Tecnológicos

Enfoque científico e Tecnológico (ET)	É compatível com Inclusão social?	Contempla uma construção coletiva do conhecimento?	Contempla uma mudança no modelo cognitivo da política?	É compatível com uma proposta de transformação social?
E.T. Convencional	Não	Não	Não	Não
E.T. Transição Tipo 1	Sim	Não	Não	Não
E.T. Transição Tipo 2	Sim	Sim	Não	Não
ETPIS (proposta)	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

O enfoque tecnológico convencional é aquele que não é compatível com a inclusão social, não contempla um processo de construção coletiva do conhecimento, não busca uma mudança no modelo cognitivo da política e, por isso, não é adequado a uma proposta de transformação social. O enfoque de transição do tipo 1, apesar de alinhado com a inclusão social, não rompe com a característica ofertista do enfoque convencional, o que faz com que não busque uma mudança no modelo cognitivo da política e nem uma transformação social significativa. Apesar do enfoque de transição do tipo 2 estar orientado para inclusão social e levar em consideração a participação do produtor/usuário direto na construção do conhecimento, não busca uma mudança no modelo cognitivo da política. Apenas a proposta do ETPIS reúne essas preocupações (orientação para inclusão social, construção coletiva de conhecimento, e adoção de um novo modelo cognitivo). O que o torna coerente com uma proposta mais radical de transformação social (estilo de desenvolvimento econômico equitativo, socialmente justo, ambientalmente sustentável e capaz de promover a emancipação plena do cidadão) e, se utilizado de forma sistemática, compatível com uma perspectiva de desenvolvimento sustentável no longo prazo.

Iniciaremos nossa análise com os programas da inclusão produtiva levantados no segundo capítulo e, em seguida, as ações orçamentárias que compõem a SECIS.

4.2.1. ETPIS e os programas de inclusão produtiva

Os programas selecionados segundo os critérios estabelecidos, no segundo capítulo, foram: *Agricultura Familiar – Pronaf; Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária; Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Desenvolvimento Sustentável da Pesca; Organização Produtiva de Comunidades – Produzir; Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Microcrédito Produtivo Orientado e, Resíduos Sólidos Urbanos.*

Ao analisarmos os documentos oficiais referentes a esses programas, como o Balanço Geral da União, Avaliação do PPA, Documentos Oficiais e Relatório de Gestão, ainda que de modo superficial, identificamos que quatro desses programas (*Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Microcrédito Produtivo Orientado e, Resíduos Sólidos Urbanos*) não retratam, na sua política explícita (documentos oficiais e ações orçamentárias, etc.), a incorporação de um componente científico-tecnológico, como um de seus elementos. Eles não abordam uma preocupação em relação à construção do conhecimento científico-tecnológico e, assim, da necessidade de construção de uma base científico-tecnológica orientada para a inclusão produtiva.

Um dos programas (*Organização Produtiva de Comunidades - Produzir*), por sua vez, apresenta alguma preocupação em relação à questão da ciência e da tecnologia. Contudo, a relação que estabelecem com esse campo ainda se dá através de um enfoque tecnológico convencional, ou seja, aquele que é desenvolvido para as grandes corporações e não é compatível com a inclusão social. A crença é de que a mesma ciência e a mesma tecnologia podem ser utilizadas ou apropriadas pelos trabalhadores informais, sem que isso lhes impute a mesma hierarquização e submissão do trabalho ofertado pela empresa capitalista. A esse fato também imputamos como causa a visão da neutralidade da C&T. Contudo, nesse caso também acreditamos que há um componente importante de

aprendizado (ou de “herança”) das políticas anteriores, que acabam entretendo quaisquer possíveis mudanças na orientação e na forma de condução dessas políticas. A literatura da Análise de Política traz algumas considerações muito interessantes a esse respeito, como já apresentamos anteriormente neste trabalho. Citar que literatura...

Outros dois programas (*Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura, Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Economia Solidária em Desenvolvimento*) parecem enxergar a importância de um componente científico-tecnológico para o alcance do objetivo proposto por esses programas. Contudo, apesar desse componente ser orientado para a inclusão social e compreender a necessidade de uma base científico-tecnológica, o seu modelo cognitivo é ainda orientado por uma mentalidade ofertista, ou seja, não prevê a participação do produtor/usuário direto na construção do conhecimento. Essa proposta é denominada por nós de enfoque tecnológico de transição do tipo 1.

Contudo, vale ressaltar que no caso do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (Proninc), apoiado pelo Programa de Economia Solidária por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE, existem Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares que contemplam um enfoque tecnológico de transição do tipo 2.

Quanto ao restante dos programas (*Agricultura Familiar – Pronaf; Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais e Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária*), principalmente aqueles relacionados à Agricultura Familiar, identificamos uma preocupação com o componente científico-tecnológico semelhante àquele que propomos neste capítulo, como sendo o necessário para alcançar a interação entre a PCT e a PIS.

Ao analisarmos a nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, institucionalizada pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), encontramos ações pautadas por uma proposta que, além de obviamente orientada para a inclusão social, parece levar em consideração a participação do produtor/usuário direto na construção do conhecimento. Contudo, essa proposta não tem sido capaz de influenciar totalmente a pesquisa agropecuária e de romper completamente com a lógica da transferência de tecnologia.

Sousa (2006) apresenta, em uma publicação sobre a pesquisa na Agricultura Familiar, algumas ações identificadas pelas unidades da Embrapa, “como potencialmente

fortalecedoras da atividade de transferência de tecnologia para a Agricultura Familiar” (p. 22). A nosso ver, portanto, essa proposta ainda é incipiente e não é utilizada de forma sistemática⁵⁵ e sob uma perspectiva de desenvolvimento sustentável de longo prazo. Mais que isso, essa proposta por não contar com o total apoio do modelo cognitivo da política é incapaz de atender plenamente as demandas da inclusão social.

Não obstante, faz-se necessário reconhecer que a proposta dessa política, ainda em processo de transição (e também de construção), um pouco mais avançado que a proposta anterior, é um grande avanço rumo à adoção do ETPIS e um novo modo de se fazer política pública, comprometido com a inclusão plena do cidadão. Essa forma de trabalhar o problema é denominada de enfoque tecnológico de transição do tipo 2.

A fim de facilitar a visualização dos enfoques relacionados aos programas segue o quadro abaixo.

⁵⁵ O Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural trabalha por projetos e não propriamente com um programa nacional.

Quadro 6: Programas da inclusão produtiva e os enfoques tecnológicos

Programas	Não há enfoque tecnológico	Enfoque tecnológico convencional	Enfoque tecnológico em transição tipo 1	Enfoque tecnológico em transição tipo 2
Agricultura Familiar – PRONAF				X
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais				X
Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura			X	
Desenvolvimento Sustentável da Pesca			X	
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária				X
Economia Solidária em Desenvolvimento			X	
Organização Produtiva de Comunidades – PRODUZIR		X		
Microcrédito Produtivo Orientado	X			
Resíduos Sólidos Urbanos (diminuição de resíduos sólidos)	X			
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	X			

Fonte: elaboração própria.

Exceto os programas que não contêm preocupação com um componente tecnológico e, aquele que contém um enfoque convencional, o restante parece estar passando por um processo de transição entre o enfoque convencional e o ETPIS que apresentamos neste trabalho. Passando para a segunda parte desta análise, testamos as ações da SECIS, órgão criado para realizar a interação entre a PCT e a PIS.

4.2.2. ETPIS e ações da SECIS

A atuação dessa secretaria ocorre através de cinco ações institucionais. Estas são: difusão e popularização da ciência e da tecnologia; segurança alimentar e nutricional; apoio

à pesquisa para o desenvolvimento social; arranjos produtivos locais e centros vocacionais tecnológicos.

Quadro 7: Ações do Programa C,T&I para inclusão e desenvolvimento social - SECIS

Programa C,T&I para a Inclusão e Desenvolvimento Social	Órgão Responsável	Objetivo	Público-Alvo
Difusão e popularização da ciência e da tecnologia	MCT	Apoiar o uso e a difusão dos conteúdos e aplicações da CT&I	Jovens de todas as camadas sociais
Segurança alimentar e nutricional	MCT, MDS, MEC	Valorizar a cultura alimentícia regional	Escolas públicas
Apoio à pesquisa para o desenvolvimento social	MCT	Apoiar pesquisas, difusão e inovações tecnológicas visando a inclusão social e a redução das desigualdades regionais e sociais; Identificar demandas locais e articular a promoção de investigação e implementação de alternativas tecnológicas viáveis; apoiar projetos referentes a produtos, técnicas ou metodologias simples, de baixo custo e de fácil aplicação	Comunidades locais
Arranjos produtivos locais	MCT	Selecionar projetos de inovação tecnológica de empresas inseridas em APLs, a fim de incentivar a competitividade e impulsionar o desenvolvimento local	Empresas
Centros vocacionais tecnológicos	MCT	Fomentar a transferência de tecnologia e parcerias entre instituições de ensino e pesquisa e comunidades carentes	Pequenas empresas e, sobretudo, Agricultura Familiar

Fonte: elaboração própria.

Como a categorização dos enfoques já foi apresentada anteriormente, iremos apenas explicitar os enfoques correspondentes à cada ação.

Ao analisar as atividades e os documentos oficiais, como Relatório de Gestão do MCT, observamos que a ação orçamentária *difusão e popularização da ciência e tecnologia* contempla um enfoque tecnológico convencional. O foco dessa ação é apoiar projetos como fomento a Museus e Centros de Ciências, às Feiras de Ciências e Olimpíadas de Matemática; à Encontros e Seminários cuja temática é C&T. Ou seja, é difundir e popularizar C&T. Este objetivo, no caso, não busca a inclusão social da forma como entendemos essa e não fomenta uma reflexão acerca da relação CTS.

A ação *segurança alimentar e nutricional* se refere a apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos na área de segurança alimentar e nutricional. O seu projeto mais importante diz respeito à avaliação do impacto da merenda escolar e o mapeamento, assim, da cultura alimentar de cada região. Apesar do impacto que este levantamento traz, essa ação não contempla efetivamente um componente científico-tecnológica e, tampouco, a reflexão CTS.

Em relação à ação *fomento a arranjos produtivos locais*, esta visa o maior acesso à C,T e Inovação para as comunidades locais. A busca é pela competitividade das micro e pequenas empresas, de forma a alavancar o desenvolvimento da região e, como um círculo virtuoso, de outras empresas e da população. Denota-se a partir dessa ação a presença do enfoque tecnológico convencional.

A ação de fomento a *centros vocacionais tecnológicos* tem como intuito a educação tecnológica. Segundo o Ministério da Fazenda (2007), os CVTs são unidades de ensino e profissionalização voltadas para a difusão de conhecimentos tecnológicos para “fomentar a transferência de tecnologia e parcerias entre instituições de ensino e pesquisa e comunidades carentes” (p. C-98). Nesse sentido, apesar dele ser alinhado com a proposta de inclusão social, ele não rompe com a lógica ofertista do enfoque convencional. Contemplando, assim, o enfoque tecnológico de transição do tipo 1.

A última ação *apoio à pesquisa para o desenvolvimento social*, em especial os projetos de tecnologia social, incorpora o enfoque com maior aderência ao ETPIS, o

enfoque de transição do tipo 2. Contudo, ele ainda não propõe a subversão do modelo cognitivo vigente e uma transformação social radical.

Para facilitar a visualização dessas ações, apresentamos esses apontamentos de forma sintética, no quadro 8, abaixo.

Quadro 8: Ações da SECIS e os enfoques tecnológicos

Ações	Não há enfoque tecnológico	Enfoque tecnológico convencional	Enfoque tecnológico em transição tipo 1	Enfoque tecnológico em transição tipo 2
Difusão e popularização da ciência e da tecnologia		X		
Segurança alimentar e nutricional	X			
Apoio à pesquisa para o desenvolvimento social				X
Arranjos produtivos locais		X		
Centros vocacionais tecnológicos			X	

Fonte: elaboração própria.

Como observamos, alguns programas ou ações corroboram a nossa percepção de que o componente científico-tecnológico não é uma preocupação no momento do processo de elaboração da política pública. Em outros casos, por outro lado, denota-se uma não preocupação em refletir criticamente a relação ciência, tecnologia e sociedade. Isso porque o modelo cognitivo da política pública está imerso na visão positivista da tecnociência e na visão ofertista de transferência de tecnologia.

Existe, ainda, uma relação entre o padrão ofertista da PCT brasileira e a concepção da neutralidade da C&T que se faz notar nessa análise. Ao se perceber ciência e tecnologia como neutras, universais, quase que automaticamente se legitima a prática de transferência de tecnologia. Como C&T são entendidas como universais, basta replicar o conhecimento para atacar os problemas sociais.

Contudo, depreendemos também da análise acima a existência de enfoques que se aproximam mais ao ETPIS parecem ter resultado mais de uma ação intuitiva por parte dos fazedores de política da PIS e da PCT do que de uma efetiva compreensão da relação CTS. A adoção do ETPIS pode ajudar a contornar essa situação através de procedimentos sistemáticos que pautem as ações dos fazedores de política e que façam com que elas não fiquem ao sabor da intuição individual e de esforços isolados.

Ao propor a construção coletiva do conhecimento, o Enfoque aceita, implicitamente, a não-neutralidade da C&T e sua não-universalidade. Cada problema sociotécnico exige o desenvolvimento de um conhecimento específico e adequado à situação. Portanto, a proposta do ETPIS vem, justamente, no sentido de apresentar uma alternativa crítica à forma convencional com que C&T têm sido empregadas para atacar problemas sociais.

Nesse sentido, a incorporação do ETPIS pelos fazedores de política poderá servir como um “atalho” para lograr a interação e a convergência entre a PIS e a PCT. Ele proporcionará uma trajetória mais rápida para atingir essa finalidade, antecipando situações que só viriam a ocorrer no futuro, quando o processo de democratização política e econômica em curso estivesse mais avançado.

Considerações Finais

Esta dissertação chama a atenção para a inadequada interação entre a política de inclusão social e a política de ciência e tecnologia e busca conceber um instrumento orientado para viabilizar a convergência entre essas políticas: o Enfoque Científico-tecnológico para a Inclusão Social (ETPIS).

Devido a uma série de fatores, dentre os quais destacamos a gravidade do contexto sócio-econômico e a chegada ao governo de uma coalizão política historicamente situada na oposição, a inclusão social no Brasil se tornou uma prioridade na agenda decisória das políticas públicas, o que levou ao surgimento de uma política nacional de inclusão social.

Um ponto partida deste trabalho é o de que, para elaborar políticas capazes de promover a inclusão social, se faz necessário compreender que C&T representam um instrumento essencial nesse processo. Apesar da ascensão de um novo governo preocupado com a exclusão social e da importância do conhecimento tecnocientífico (seja como causador da exclusão, seja como viabilizador da inclusão) a questão científico-tecnológica tem sido tratada de forma inadequada e superficial. Isso se deve, basicamente, a uma inadequação dos modelos cognitivos que estão na base dessas políticas.

Aliado ao fato de que a PIS não prioriza a questão científico-tecnológica, o modelo cognitivo que conduz a PCT atual dialoga (ou se relaciona) quase que exclusivamente com a política industrial e com a política agrícola voltada para os grandes produtores. Ou seja, faz com que ela seja orientada para as demandas colocadas pelos interesses da classe dominante, não buscando, por isso, a inclusão social, a redução das vulnerabilidades do cidadão frente ao sistema vigente e sua efetiva emancipação.

Assim, no que diz respeito à proposta de mudança social do atual governo, o modelo cognitivo da PIS e o da PCT se mostram, respectivamente, insuficiente e inadequado. Seria, portanto, necessário transformar esses modelos cognitivos, substituindo-os por outros mais apropriados ao objetivo pretendido.

Isso passa, no plano ideológico, pelo questionamento das concepções da neutralidade e do determinismo da ciência e da tecnologia, que se encontram na base dos

modelos cognitivos vigentes. E implica, no plano da elaboração das políticas públicas e na busca de um atalho de prazo de maturação não tão longo, na adoção do ETPIS.

Essas concepções que dificultam a percepção da necessidade da interação entre a PIS e a PCT merecem ser aqui retomadas. Ao contrário daquilo que é de senso comum, o conhecimento científico-tecnológico não é neutro e não possui uma trajetória inexorável de desenvolvimento. A ciência não é a representação pura de uma verdade objetiva, tampouco é a tecnologia a mera aplicação prática de um conhecimento científico. Mas embora algumas contribuições gestadas dentro do campo dos Estudos Sociais da Ciência e da Tecnologia (ESCT) tenham, já há algum tempo, proposto uma crítica bastante consistente em relação a essas percepções, elas permanecem dominantes. .

Na nossa perspectiva, o conhecimento científico-tecnológico é influenciado por valores sociais, culturais, econômicos, políticos e morais dominantes num dado contexto histórico-social. Justamente por isso, esse tipo de conhecimento reflete e reforça os projetos políticos dos grupos sociais que os defendem. As contribuições de teóricos do campo dos ESCT implicam em acatar a idéia de que, para atender as necessidades sociais e econômicas de outros grupos que não os dominantes (aqueles que têm orientado, direta ou indiretamente, a produção do conhecimento e as políticas públicas a ele relacionado), é necessário mudar a orientação da PCT. Só assim será possível contar com uma base científico-tecnológica orientada para a inclusão social e para a viabilização de um novo estilo de desenvolvimento.

Outra questão, associada à concepção da neutralidade e do determinismo da C&T, se refere ao fato de que países periféricos como o Brasil tendem a emular o modelo cognitivo da PCT dos países centrais (ou de capitalismo avançado) (DIAS, 2005; DAGNINO, 2007). O fato de termos uma concepção de neutra e determinista da C&T, como se ela fosse universal e, portanto, adequada a qualquer contexto, leva à adoção de uma postura imitativa em relação a diversos aspectos, o que por sua vez leva à gestação de uma PCT afastada da realidade brasileira e, por isso, incoerente com a própria proposta da PIS.

O ETPIS pode ser entendido como uma outra frente de busca pela constituição de um novo modelo cognitivo para a PIS e para a PCT, baseado na recusa da concepção de

neutralidade e de determinismo científico-tecnológico. Quando remetidos ao nível concreto da elaboração da política pública, os questionamentos que elas têm recebido demandam uma proposta como a do ETPIS. Esse enfoque, caso venha a ser praticado pelos fazedores de política preocupados com a C&T como um mecanismo para a consecução dos objetivos da PIS e da PCT, pode resultar num avanço no sentido desejado.

Ao analisarmos a trajetória das duas políticas no período recente (primeiro mandato do Governo Lula), identificamos a existência de um enfoque tecnológico de transição rumo ao ETPIS em alguns programas (da PIS e da PCT). A adoção desse enfoque de transição não configura uma ruptura em relação aos modelos cognitivos dos programas. Embora essa ruptura não tenha efetivamente ocorrido, alguns elementos constitutivos do ETPIS que julgamos importantes para a configuração do novo modelo cognitivo parecem estar começando a se manifestar. Isso porque alguns fazedores de política começam a compreender de modo distinto a relação CTS, demonstrando, assim, uma permeabilidade a uma mudança dos modelos cognitivos respectivos.

A convergência entre as duas políticas, tão necessária para atingir a inclusão social plena no Brasil, requer uma reorientação da C&T brasileira e do modelo cognitivo das políticas que buscam essa meta. Acreditamos que o ETPIS seja a melhor ferramenta viabilizadora dessa interação. Em última instância, sua adoção representaria um passo fundamental para uma integração virtuosa entre a PIS e a PCT. Sem esse enfoque, contudo, a eficácia dessas políticas permanecerá aquém do esperado.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, L. F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. **Antologias de Políticas Públicas**. México: Ed. Porrúa, vol. III, 1993.

ANDERSON, J. E. **Public Policy-Making**. New York: Praeger, 1975.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. Two faces of power. **American Political Science Review**, n° 56, 1962.

BEDIN, G. A. **A sociedade internacional e o século XXI: Em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Rio Grande do Sul: Editora Unijuí, 2001.

BUAINAIN, A. M (2006) *Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: Questões para Debate*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

BUVINIC', M. Introdução: inclusão social na América Latina. In: BUVINIC', M. et al. (ed) **Inclusão Social e desenvolvimento econômico na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Campos, 2004.

CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

CARDOSO JR, J. C. Estado e política social no Brasil: ensaio de interpretação da história recente. In: 9º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, Uberlândia, 2004. Disponível em: http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2006%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas,%20Pobreza%20e%20Distribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Renda%20I/ESTADO%20E%20POL%C3%8DTICA%20SOCIAL%20NO%20BRASIL.pdf. Acesso: 21jan. 2008

CASTRO, J. Geografia da Fome. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO. **Educación superior en Iberoamerica: Informe 2007**. Santiago de Chile: CINDA – Centro Interuniversitario de Desarrollo.

CIAVATTA, M. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M.(Orgs.). **Ensino médio: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O trabalho como princípio educativo. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO – MST, mar/2005.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas no Brasil**, nº 12, jun/dez, 1995

COHN, A. Gastos Sociais e Políticas Sociais nos anos 90: A persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS; out/2000.

CUNHA, L. A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Unesp, Brasília, DF: Flacso, 2000.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". In: MATO, D. (org.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, R. P.; THOMAS, H. E.; GARCIA, A. D. El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria. **REDES**, vol. 3, nº 7, 1996.

DAGNINO, R. P.; THOMAS, H. E.; GARCIA, A. D. Vinculacionismo/neovinculacionismo: racionalidades de la interacción Universidad-Empresa en América Latina (1955-1995). **Espacios Revista Venezolana de Gestión Tecnológica**, vol. 18, nº 1, 1997.

DAGNINO, R. P. & THOMAS, H. E. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 23. Brasília: IPEA, 2001.

DAGNINO, R. P. ET AL. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, R. P. & COSTA, G. Política de ciência e tecnologia: nosso capitalismo ainda vai ter uma?. **Revista Pangea Mundo**, nº 1, mar/2003.

DAGNINO, R. P. Política de C&T: um ano novo que promete. **JC e-mail** 2444 de 14 jan. 2004. Disponível em: <http://www.rnufs.ufs.br/>. Consulta em: ago/2007.

DAGNINO, R. P.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da Tecnologia Social. In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL (2004) **Tecnologia Social: uma Estratégia para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

DAGNINO, R. P. & NOVAES, H. T. Construindo uma nova agenda para a Política Científica e Tecnológica: uma discussão sobre a Neutralidade da Ciência e o Determinismo Tecnológico. In: XXX ENCONTRO DA ANPOCS, 2006.

DAGNINO, R. P. **Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

DAGNINO, R. P.; DIAS, R. B.; NOVAES, H. T. Evolução do desenvolvimento científico e tecnológico da América Latina: o caso brasileiro. In: SEBASTIÁN, J. (Org.). **Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina**. Madri: Siglo XXI, 2007.

DEDECCA, C. S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M. W. & HENRIQUE, W. (orgs.) **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp, São Paulo, 2003.

DEUBEL, A. **Políticas Públicas: Formulación, Implementación Y Evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

DERY, D. **Problem definition in policy analysis**. Kansas: University Press of Kansas, 1984.

DIAS, R. B. **A política científica e tecnológica latino-americana: relações entre enfoques teóricos e projetos políticos**. Dissertação de mestrado. Campinas: DPCT/IG/Unicamp, 2005.

DIAS, R. B. & DAGNINO, R. P. Políticas de Ciência e Tecnologia: Sessenta anos do Relatório Science: the Endless Frontier. **RAIES**, v.11, nº 2, jul. 2006.

DOS SANTOS, T. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, nov/2003.

DRAIBE, S. Assistência social. **Caderno Brasil em foco**. Brasília: MRE. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/asocial/apresent/index.htm>
Acesso em: jan/2008.

DROR, Y. Muddling through – science or inertia. **Public Administration Review**, nº 24, 1964.

DROR, Y. **Public policy making re-examined**. Oxford: Transaction Publishes, 1983.

DUMÉNIL, G. & LEVY, D. Uma nova fase do capitalismo: três interpretações marxistas. In: CHENAIS, F. et al. (2003) **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

DUPAS, G. *Atores e poderes na nova ordem global*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

DURHAM, E. R. Processo Histórico da Educação. **Caderno Brasil em foco**. Brasília: MRE. Disponível em:

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/educa/phistor/index.htm>.

Acesso em: jan/2008.

DYE, T.R. **Policy Analysis**. Alabama: University of Alabama Press, 1976.

ERBER, F. S. Perspectivas da América Latina em Ciência e Tecnologia. **Parcerias Estratégicas**, nº 8.

ETZIONE, A. Mixed-scanning: a 'third' approach to decision-making. **Public Administration Review**, nº. 27, 1967

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, nº 13, dez/ 1999.

FAGNANI, E. Seguridade social no Brasil (1988/2006): Longos calvários e novos desafios. **CESIT - Carta Social e do Trabalho**, nº 7 – set./dez. 2007

FALEIROS, V. P. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 5º ed., 2007.

FEENBERG, A. **Critical Theory of Technology**. New York: Oxford University Press, 1991.

FORESTER, J. **Planning in the face of power**. Los Angeles: Califórnia University Press, 1989.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, junho de 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945**. São Paulo: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea no Brasil (CPDOC). Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/ev_apresentacao.htm
Acesso em jan.2008.

GIMENEZ, D. M. **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2007 (Tese de Doutorado).

GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on Policy Analysis. **Public Administration Bulletin**, nº 25, 1977.

HAM, C. & HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HECLO, H. Review Article: Policy Analysis. **British Journal of Political Science**, nº 2, 1972.

HERRERA, A. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita. **Redes**, vol. 2, nº 5, dez/1995.

HOFFERBERT, R. **The study of public policy**. New York: Merril, 1974

HOGWOOD, B.W. & GUNN, L. A. **The Policy Orientation**. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy - University of Strathclyde, 1981.

HOGWOOD, B.W. & GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOPPE, R; GRAAF, V. H; DIJK, V. A. Implementation as design problem: Problem tractability, policy theory and feasibility testing. In: SEMINÁRIO POLICY IMPLEMENTATION AND POLICY EVALUATION. Paris, 1985 (Trabalho apresentado na reunião da IPSA).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia Informal Urbana 2003**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/default.shtm> Acesso em dez/2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2002-2003**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002_aquisicao/default.shtm Acesso em dez/2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio. Síntese de Indicadores 2005**. Brasília: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>. Acesso em: ago/2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Radar Social 2005 – Trabalho**. Texto IPEA. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Consulta em agosto de 2007.

JENKINS-SMITH, H. C. & SABATIER, P. A. The study of public policy processes. In: SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.) **Policy change and learning: an advocacy coalition**. Boulder: Westview Press, 1993.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis**. London: Martin Robertson, 1978.

JONES, C. **Introduction to the study of public policy**. Belmont: Wadsworth, 1970.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown Publishing, 1984.

KLINE, R.; PINCH, T. The social construction of technology. In: MACKENZIE, D.; WAJCMAN, J. (eds.) **The social shaping of technology**. Filadélfia: Open University Press, 1999.

LASWELL, H. D. The policy interest. In: FRIEDRICH, C. F. (ed.) **The public interest**. New York: Atherton Press, 1962.

LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Madrid: Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

LEWENSTEIN, B. V. Science and the Media. In JASANOFF, S. et al. **Handbook of Science and Technology Studies**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

LÓPEZ CERESO, J. A. Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Estado da Arte na Europa e nos Estados Unidos. In: SANTOS, L. W. et al. (orgs.) **Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Desafio da Interação**. Londrina: IAPAR, 2004.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, vol. 32, 1972.

LUKES, S. **Power: a Radical View**. Londres: Macmillan.

MARSHALL, T. H. (1967) **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARCH, J. G., OLSEN, J. P. **Ambiguity and Choice in Organizations**. Bergen: Universitets-forlaget, 1976

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Programa Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT: Documento Básico**. Brasília: MCT, 1998.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **O Plano Plurianual do MCT 2004-2007**. Brasília: MCT, 2003.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Site**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1367.html#>>, Acesso em: 24 de fev. de 2008.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Relatório de Gestão do MCT 2003 – 2006**. Brasília: MCT. Disponível em: http://agenciact.mct.gov.br/upd_blob/41018.pdf. Acesso em: set de 2007a.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Plano Estratégico**. Brasília: MCT. <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/15854.html>. Acesso em: set/2007b.

MCDANIEL, J. E.; SIMS, C. H.; MISKEL, C. G. The National Reading Policy Arena: Policy Actors and Perceived Influence. In MAWHINHEY, H. B & LUGG, C. (ed.) **Politics of Education Yearbook**, 2000. Disponível em; http://www.nrrf.org/mich_report.htm. Acesso em: jan/2008.

MENY, I. & THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MÉDICI, A, C. Saúde: Indicadores básicos e políticas governamentais. **Cadernos Brasil em Foco**. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/saude/apresent/index.htm> . Acesso em: fev/2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Balanco Geral da União 2004**. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2005. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_03.asp. Acesso em: jul/2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Balanco Geral da União 2005**. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2006. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2005/Volume%201/Capitulo%205/V.03.pdf> . Acesso em: jul/2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Balanco Geral da União 2006**. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I-I-V-4.pdf>. Acesso em: dez/2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Balanco Geral da União 2006**. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I-I-V-4.pdf>. Acesso em: dez/2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Relatório de Gestão 2006**. Brasília: MI, 2007.

MONDRAGÓN, J. O processo de tomada de decisão pública: da formulação da decisão a destinação de recursos. In SÁNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Ed. Universidad de Granada. Granada. 2006.

MOTOYAMA, S. 1930 – 1964: período desenvolvimentista. In: MOTOYAMA, S. (org.) **Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2004.

MOTOYAMA, S. ET AL. 1964 – 1985: sob o signo do desenvolvimentismo. In: MOTOYAMA, S. (org.) **Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2004.

MOTOYAMA, S. & QUEIROZ, F. A. 1985 – 2000: a Nova República. In: MOTOYAMA, S. (org.) **Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2004.

MOREL, R. M. **Ciência e Estado – A Política Científica no Brasil**. Série Estudos Brasileiros, vol. 4. São Paulo: T.A Queiroz Editor, São Paulo, 1979.

MUNRO, J. F. California water politics: explaining policy change in a cognitive polarized subsystem. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.) **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

NOVAES, H. T. **Para além da apropriação dos meios de produção? O processo de adequação sócio-técnica em fábricas recuperadas**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2005.

NOVAES, H. T. & SERAFIM, M. P. A necessidade de um enfoque tecnológico na Economia Solidária: fábricas recuperadas e cooperativas populares na América Latina. **Propostas Alternativas**, vol. 112, 2007.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, nº4, 1981.

OLIVEIRA, F. E. B. “Previdência Social”. *Cadernos Brasil em Foco*. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/previd/apresent/index.htm>. Acesso em fev/2008.

OLIVEIRA, L. J. R. **Incubadoras universitárias de empresas e de cooperativas: contrastes e desafios**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2003.

OLMO, M. T. M. A avaliação das políticas e programas públicos. In SÁNCHEZ, M. P. (Org.). **Análisis de Políticas Públicas**. Ed. Universidad de Granada. Granada. 2006.

PAIVA, B. A & OURIQUES, N. D. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Katálysis**, v. 9, nº 2, Florianópolis, jul./dez. 2006, pp. 166-175.

PÉREZ, N. O & SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. In: SANCHÈZ, M. P. (Orgs.) **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Editora Universidad de Granada, 2006.

PIERSON, P. **Dismanteling the Welfare State? Reagan, Tatcher and politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

POCHMANN, M. Processo de exclusão e construção do sistema único de inclusão social no Brasil. s/d Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan007618.pdf>. Acesso em: jan/2008.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2002.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, 18 (2): 3-16, 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002b. Disponível em: <http://www.pt.org.br>. Acesso em: ago/2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES Ciência e tecnologia para um Brasil decente. **Publicação do Diretório Nacional**, 2002b. Disponível em <http://www.pt.org.br>. Consulta em ago/2007 (Carta enviada à SBPC em 08/07/2002.).

PARTIDO DOS TRABALHADORES Contribuição do Setorial de Ciência, Tecnologia e Inovação Social de Campinas para a formulação do Programa do PT. **Publicação interna do Coletivo de C&T de Campinas**, 2002c.

REZENDE, F. Financiamento do setor público: as reformas fiscal e financeira. In: IPEA/INPES **Perspectivas do longo prazo da economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.

RIFKIN, J. **O fim dos empregos: o contínuo crescimento do desemprego em todo o mundo**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2004.

RODRÍGUEZ, R. D. **Ofertismo em ciência, fluxo acrítico de tecnologias forâneas e enfoque gerencial: uma problematização da política científica e tecnológica cubana**. Dissertação de Mestrado. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 1997.

SABATIER, P. A.; BRASHER, A. M. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at Lake Tahoe, 1964 – 1985. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.) **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SACHS, I. Desenvolvimento incluyente e trabalho decente para todos. **Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização**, OIT, out. 2002.

SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados** 18 (51), 2004a.

SACHS, I. Trabalho decente: Ponte entre o “econômico” e o “social”. Disponível em: http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/hst_pgemp/downloads/sachs_td_ponte.doc, 2004b. Acesso em: fev/2008.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR “Como o agricultor familiar pode conseguir e manter o financiamento rural e como se dá à relação com os bancos”. Brasília: SAF/MDA, 2007a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1137912740.doc>. Consulta em 24 de outubro de 2007.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR. “Como negociar e assegurar as garantias que serão dadas ao banco quando se necessita de um financiamento rural do Pronaf”. Brasília: SAF/MDA, 2007b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1137912741.doc>. Consulta em 24 de outubro de 2007.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SAREWITZ, D. **Frontiers of illusion: science, techonolgy and politics of progress**. Filadélfia: Temple University Press, 1996.

SILVA, L.I.L. Prefácio do Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SILVEIRA, Z. Educação profissional no Brasil: da industrialização ao século XXI. Educação Pública, 2006. Disponível em <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/educacao/educ109g.htm> Acesso em: fevereiro de 2008.

SIMON, H. A. **Administrative behaviour**. Glencoe: Free Press, 1945, 1ªed., New York: Macmillan, 1957.

SISMONDO, S. **An introduction to Science and Technology Studies**. Malden: Blackwell Publishing, 2005.

SOUSA, I. S. F (Ed.) **Agricultura Familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária**. Brasília: Embrapa informação tecnológica, 2006.

SOUZA, C. "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças". DADOS Revista de Ciências Sociais, vol. 44, nº3, 2001.

SPOSATI, A. (coord.) **Mapa da Exclusão/Inclusão Social**. São Paulo: EDUC/PUC, 1996.

TSAKLOGLOU, P. & PAPADOPOULOS, F. Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP. Documento de debate nº 392. Instituto de Estudo do Trabalho, Bonn, 2001.

VACCAREZZA, L. S. Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Estado da Arte na América Latina. In: SANTOS, L. W. et al. (orgs.) **Ciência, Tecnologia e Sociedade: o Desafio da Interação**. Londrina: IAPAR, 2004.

VALLE, M. **O sistema nacional de inovação em biotecnologia no Brasil: possíveis cenários**. Tese de Doutorado. Campinas: DPCT/IG/Unicamp, 2005.

VARSAVSKY, O. **Por uma política científica nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VASCONCELOS, J. R. & CÂNDIDO JR, J. O. O problema habitacional no Brasil: Déficit, financiamento e perspectivas. **Texto para Discussão nº 410**. Brasília: IPEA, abril de 1996.

VELÁSQUEZ, A. V. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Bogotá: Almudena Editores, 2001.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, vol. 30 nº 2, mar/abr. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

VIEIRA, E. Estado e políticas social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.) **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001.

VIEIRA, S. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília: INEP, v. 88, nº 219, maio/ago. 2007.

VILLASCHI, A. Anos 90: uma década perdida para o sistema nacional de inovação brasileiro? **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 2, p. 3-20, abr./jun. 2005.

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**.
Boston: Little Brown, 1979.

YASBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo Perspectiva**. vol. 18, nº.2 São Paulo Abr/Jun 2004

Anexos

Lista dos programas sociais – PPA 2004 - 2007

PROGRAMAS SOCIAIS PPA 2004-2007	
0352 Abastecimento Agroalimentar	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
1049 Acesso à Alimentação	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
0351 Agricultura Familiar - PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário
1215 Alimentação Saudável	Ministério da Saúde
1016 Artesanato Brasileiro	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
0135 Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	Ministério do Desenvolvimento Agrário
1383 Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade	Ministério da Defesa
1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Ministério da Saúde
1185 Assistência Suplementar à Saúde	Ministério da Saúde
1303 Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras causas externas	Ministério da Saúde
1312 Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Ministério da Saúde
1214 Atenção Básica em Saúde	Ministério da Saúde
1216 Atenção Especializada em Saúde	Ministério da Saúde
1220 Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde
0152 Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei 20121	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
1060 Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	Ministério da Educação
1061 Brasil Escolarizado	Ministério da Educação
0167 Brasil Patrimônio Cultural	Ministério da Cultura
1336 Brasil Quilombola	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
0169 Brasil, Som e Imagem	Ministério da Cultura
0471 Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social	Ministério da Ciência e Tecnologia

0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
1145 Comunidades Tradicionais	Ministério do Meio Ambiente
1307 Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	Ministério da Saúde
0172 Cultura Afro-Brasileira	Ministério da Cultura
1141 Cultura, Educação e Cidadania	Ministério da Cultura
0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego
1374 Desenvolvimento da Educação Especial	Ministério da Educação
1065 Desenvolvimento da Educação Infantil	Ministério da Educação
1062 Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	Ministério da Educação
1375 Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	Ministério da Educação
1376 Desenvolvimento do Ensino Fundamental	Ministério da Educação
1378 Desenvolvimento do Ensino Médio	Ministério da Educação
1047 Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	Ministério da Integração Nacional
1343 Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1342 Desenvolvimento Sustentável da Pesca	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1334 Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0154 Direitos Humanos, Direitos de Todos	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
1138 Drenagem Urbana Sustentável	Ministério da Integração Nacional
1133 Economia Solidária em Desenvolvimento	Ministério do Trabalho e Emprego
1350 Educação do Campo (PRONERA)	Ministério do Desenvolvimento Agrário
1377 Educação para a Diversidade e Cidadania	Ministério da Educação
1311 Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	Ministério da Saúde
1079 Educação Previdenciária	Ministério da Previdência Social
1142 Engenho das Artes	Ministério da Cultura
0107 Erradicação do Trabalho Escravo	Ministério do Trabalho e Emprego
0068 Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

1250 Esporte e Lazer da Cidade	Ministério do Esporte
9991 Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades
1355 Identidade e Diversidade Cultural- Brasil Plural	Ministério da Cultura
0150 Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	Ministério da Justiça
1087 Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
1245 Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Ministério do Esporte
0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Ministério do Trabalho e Emprego
1300 Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	Ministério da Saúde
0168 Livro Aberto	Ministério da Cultura
0273 Luz para Todos	Ministério de Minas e Energia
1387 Microcrédito Produtivo Orientado	Ministério do Trabalho e Emprego
0813 Monumenta	Ministério da Cultura
0171 Museu Memória e Cidadania	Ministério da Cultura
1078 Nacional de Acessibilidade	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
8034 Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem	Gabinete da Presidência da República
8009 Organização Produtiva de Comunidades - PRODUZIR	Ministério da Integração Nacional
1120 Paz no Campo	Ministério do Desenvolvimento Agrário
0156 Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
1186 Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	Ministério da Saúde
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	Ministério da Previdência Social
0083 Previdência Social Básica	Ministério da Previdência Social
1329 Primeiro Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
0515 Proágua Infra-estrutura	Ministério da Integração Nacional
0153 Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
1086 Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	Secretaria Especial dos Direitos Humanos

0151 Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento	Ministério da Justiça
1384 Proteção Social Básica	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
1385 Proteção Social Especial	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
0085 Qualidade dos Serviços Previdenciários	Ministério da Previdência Social
0101 Qualificação Social e Profissional	Ministério do Trabalho e Emprego
0102 Rede de Proteção ao Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego
0138 Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	Ministério do Desenvolvimento Agrário
8007 Resíduos Sólidos Urbanos	Ministério do Meio Ambiente
1287 Saneamento Rural	Ministério da Saúde
1291 Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	Ministério da Saúde
0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Ministério das Cidades
1335 Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
1073 Universidade do Século XXI	Ministério da Educação
1128 Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	Ministério das Cidades
1072 Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	Ministério da Educação
1371 Vigilância Ambiental em Saúde	Ministério da Saúde
1370 Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	Ministério da Saúde
1203 Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	Ministério da Saúde
1289 Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	Ministério da Saúde
1306 Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	Ministério da Saúde
1308 Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	Ministério da Saúde