

A POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E AS DEMANDAS DA INCLUSÃO SOCIAL NO GOVERNO LULA (2003-2006)

Milena Pavan Serafim*
Renato Peixoto Dagnino**

Resumo

Este artigo parte da percepção de que houve um fortalecimento da questão social, em especial da inclusão social, no Governo Lula. Seu objetivo é analisar em que medida a Política Científica e Tecnológica incorporou modificações e/ou preocupações semelhantes em sua agenda. Para tanto, apresentamos a trajetória dessa política, destacando o período mais recente. Ao analisar documentos oficiais e bibliografias especializadas, constatamos que a criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social deve ser reconhecida como o surgimento de um novo espaço de disputa, ainda que assimétrica e frágil, no qual os atores antes excluídos do processo de conformação da agenda da PCT podem agora tomar parte.

Palavras-chave: Política científica tecnológica. Demandas sociais. Primeiro mandato. Governo Lula.

Science and Technology Policy and Demands for Social Inclusion in the Lula Administration (2003-2006)

Abstract

This paper is based on the perception that there has been increasing concern towards social issues in Brazil, particularly that of social inclusion, during the Lula Administration. The main objective of this paper is to analyze to what degree the agenda of science and technology policy has incorporated similar changes or concerns. We therefore explore the trajectory of this policy, in particular the more recent period. Based on the study of official documents and specialized references, we note that the creation of the National Secretary of Science and Technology for Social Inclusion should be recognized as the emergence of a new field for political struggle, albeit still asymmetrical and frail, in which previously excluded actors may now take part in the agenda setting.

Keywords: Science and technology policy. Social demands. Lula administration.

¹ Gostaríamos de agradecer aos pareceristas pelas valiosas contribuições, sem as quais este trabalho não lograria o amadurecimento necessário a um trabalho acadêmico.

* Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Pesquisadora do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Unicamp. Endereço: Av. Júlio de Mesquita, 1054/10A. Campinas/SP. CEP: 13.0250-061. E-mail: milenaserafim@gmail.com

** Professor Titular no Departamento de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP. E-mail: rdagnino@ige.unicamp.br

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 se agravou. Apesar dos avanços propostos na Constituição Federal de 1988, o novo cenário de globalização não permitiu uma melhoria significativa 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 e a desestruturação do mercado de trabalho foram alguns dos fatores que marcaram a condição do Brasil no final do século XX.

Aliado a esse cenário sócio-econômico, as políticas públicas no Brasil sempre estiveram, desde a sua institucionalização, associadas a uma estratégia conservadora orientada, exclusivamente, aos interesses econômicos de uma burguesia, seja agrária, industrial e/ou bancária. Apesar de alguns momentos de inflexão, ao longo da sua trajetória, tais políticas não conseguiram implementar efetivamente um padrão redistributivo² nas suas ações. Isso se deve, em grande medida, segundo Medeiros (2001), ao modelo econômico concentrador adotado pelo país, à ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais, espelhando a pouca capacidade dos trabalhadores em se mobilizarem, e a uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo.

Acompanhando essas tendências, a política científica e tecnológica, também, ao longo da sua trajetória, demonstrou compromisso para com o fortalecimento da base industrial brasileira e ao desenvolvimento de uma base científica. A racionalidade dessa política sempre esteve conectada ao entendimento de que bem-estar social é reflexo de desenvolvimento econômico que, por sua vez, é pautado em um incremento no desenvolvimento científico-tecnológico. Além disso, essa política sempre buscou estar orientada por propostas finalísticas do que propriamente cumprir seus objetivos de política-meio.

Uma primeira grande mudança na composição de poder, no que se refere aos governantes no país, desde o final do regime militar em 1985, foi à ascensão do Partido dos Trabalhadores, na figura de Luiz Inácio Lula da Silva, à Presidência da República em janeiro de 2003 (ALMEIDA, 2004).

O programa de governo do Partido dos Trabalhadores demonstrava que a reforma social seria uma de suas prioridades no Governo Lula, em especial, os programas de inclusão social. Ao criar a Estratégia Fome Zero (FZ), que envolvia diversos ministérios, o Governo Lula, mais especificamente no seu primeiro mandato, defendeu que as mazelas sociais passariam a ser entendidas não como fatalidade individual, mas como questão de interesse nacional e de responsabilidade conjunta da sociedade e dos governos. Esse entendimento demonstrava a intenção do governo em contemplar mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Essas intenções chegaram a transbordar até mesmo no âmbito da política científica e tecnológica com a criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (SECIS).

Partindo da percepção de que houve um fortalecimento da questão social, em especial da inclusão social, no Governo Lula, o objetivo deste artigo é analisar em que medida a Política Científica e Tecnológica (PCT) incorporou modificações e/ou preocupações semelhantes em sua agenda. Especialmente, de que forma a SECIS vem reconhecendo as demandas da inclusão social e intervindo sobre estas.

A escolha da PCT, enquanto objeto de análise, se deu por três motivos. O primeiro se refere à função de política-meio da PCT. Entendemos que essa política, para exercer sua função de política-meio e de auxiliadora das políticas-fins, tem que ser coerente com a realidade em que ela é gerada, ou seja, com as necessidades do seu entorno social. A PCT tem que atuar como suporte para a sociedade e as relações

² De acordo com Titmus (1974), é possível delinear três modelos ou padrões de políticas sociais: o residual, o meritocrático-particularista e o institucional-redistributivo.

(sociais, políticas, culturais, econômicas etc.) que se manifestam na sociedade, como aponta Feenberg (1991). O entendimento é de que os governos devem se apoiar *em* ciência e tecnologia (C&T) e não apoiar *a* ciência e tecnologia por si só (CEREIJIDO; REINKING, 2005, grifo nosso). Contudo, de acordo com Dias (2009), o senso comum não tem esse entendimento. A PCT é constantemente trabalhada e reforçada como uma política finalística. O segundo motivo se refere ao fato de que a PCT é pouco abordada pelos estudos sobre políticas públicas; e, quando o é, poucos são os questionamentos sobre a atuação da ciência e tecnologia. Por fim, convém destacar que essa política, ao contrário das outras, vem sendo majoritariamente comandada por um único ator, a comunidade científica; e esta possui sua própria agenda. Tal aspecto é, segundo Dagnino (2007), um indício da blindagem dessa política, que dificulta sua reorientação por projetos políticos contra-hegemônicos.

Este artigo está dividido em quatro itens, além das considerações iniciais. No primeiro item, teceremos algumas considerações sobre a PCT e seu processo de conformação no Brasil. Ao conhecer a trajetória dessa política, ela nos permitirá um melhor desenvolvimento da análise da PCT do Governo Lula. Em seguida, apresentaremos as principais mudanças ocorridas nas políticas sociais do Governo Lula, em especial, a estratégia Fome Zero e o reforço das políticas focalizadas nos grupos sociais historicamente excluídos. Iniciaremos esse item com um rápido esboço sobre o estado herdado. Na terceira parte, analisaremos a PCT atual e o impacto da criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS) no processo de incorporação de demandas orientadas à inclusão social. E, por fim, encerraremos este trabalho com algumas considerações finais.

Considerações acerca da Política Científica e Tecnológica Brasileira: um breve histórico até o Governo Lula

A Política Científica e Tecnológica (PCT) pode ser entendida como o conjunto de medidas governamentais que visam, simultaneamente, apoiar as atividades de pesquisas científicas e tecnológicas e explorar seus resultados de acordo com objetivos políticos gerais. Assim, é determinada pela idéia de uma integração deliberada entre atividades científicas e tecnológicas e de decisões de caráter social, político, econômico e militar (SOLOMON, 1977).

De acordo com Dias (2009), a PCT constitui um objeto de estudo extremamente complexo. No Brasil, essa política tem apresentado uma orientação "mais científica do que tecnológica", ou seja, suas ações têm sido dedicadas mais ao âmbito científico do que ao tecnológico. Para ilustrar esse argumento, basta comparar a complexidade do sistema nacional de oferta de bolsas de pós-graduação e de pesquisa, construído ao longo dos últimos sessenta anos, com os instrumentos de fomento à inovação empresarial, apenas recentemente incorporados a essa política.

Para apresentar a trajetória histórica dessa política pública, Dias (2009) propõe que esta seja analisada a partir de três fases distintas, acompanhando, assim, as tendências verificadas nos países desenvolvidos: a fase de institucionalização, na década de 1950; a fase nacional-desenvolvimentista (que corresponde, grosso modo, ao período do Regime Militar); e a fase gerencial, que passa a se conformar a partir dos anos 1990.

A institucionalização da PCT brasileira teve como principais marcos a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (então Conselho Nacional de Pesquisas) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), em 1951 (MOTOYAMA, 2004). A conformação dessas instituições e, assim, de uma agenda para as políticas de ciência e tecnologia, de acordo com Morel (1979), contou com a participação ativa de 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. A comunidade científica, por meio desses organismos, passou a advogar sobre essa agenda

e a sensibilizar as autoridades governamentais a respeito da importância da ciência como força que impulsionaria a capacidade produtiva do país. Esse processo ocorreu justamente no contexto do pós-2ª Guerra Mundial, em um cenário político-ideológico favorável à adoção da ciência e da tecnologia como áreas de interesse do Estado, e de crescente industrialização no Brasil.

A política científica e tecnológica brasileira, por conta disso, segundo Dias (2009), nasce imbuída do discurso positivista que lhe conferia legitimidade e da captura pela sua principal defensora, a comunidade científica. Esse discurso, também proferido nos países desenvolvidos naquela época, estava apoiado no conhecido documento *Science: the Endless Frontier*, elaborado por Vannevar Bush, diretor da Agência de Pesquisa Científica e Desenvolvimento (*Office of Scientific Research and Development*) dos EUA, no final da 2ª Guerra Mundial.

Sarewitz (1996, p. 17) coloca que esse documento “codificou a racionalidade para o apoio governamental às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no pós-2ª Guerra Mundial e, ao fazê-lo, criou uma base retórica para explicar o valor da ciência e da tecnologia na sociedade moderna”. Foi através desse relatório, segundo Dias (2009, p. 41), que “a comunidade de pesquisa norte-americana, representada por Vannevar Bush, buscou garantir que assuntos ligados à ciência e à tecnologia recebessem, em tempos de paz, a mesma atenção que haviam recebido durante a 2ª Guerra Mundial”.

Vannevar Bush era, afinal, um representante da comunidade de pesquisa. Há consenso entre os autores (SALOMON, 1977; SAREWITZ, 1996; DIAS, 2009) de que por trás do relatório *Science: the Endless Frontier* estava uma tentativa de criar não apenas um aparato estatal capaz de alavancar o avanço da ciência (e, por extensão, da tecnologia) por meio de canais estáveis de financiamento, mas também de forjar um consenso ideológico ao redor da importância da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico e social. Essa noção tem embasado as diversas ações tomadas no âmbito da PCT no pós-2ª Guerra Mundial, na grande maioria dos países do Ocidente.

Nesse sentido, Dias (2009) aponta que a trajetória da política científica e tecnológica brasileira foi construída, também, sobre essa base ideológica que favorecia o controle da agenda por parte de um restrito grupo. Ciência e tecnologia, passou-se a pensar, são áreas que competem exclusivamente a cientistas e engenheiros. Nenhum problema em delegar a eles, portanto, as decisões a respeito de questões ligadas a C&T (DIAS, 2009).

Apoiando-se nessa base retórico-ideológica, a PCT adquire uma de suas características constitutivas - a estrutura ofertista-linear - que embasava sua racionalidade. Essa política passa a intervir por meio de soluções forçadas, atreladas a uma lógica de oferta, direcionadas aos problemas nacionais. E, principalmente, a PCT passa a promover a pesquisa básica, esperando que esta surtisse efeitos positivos sobre questões tecnológicas. O entendimento era de que o país necessitava, primeiramente, de um grande acúmulo em pesquisa básica, para, depois, implicar em um crescente acúmulo na pesquisa aplicada.

Um exemplo claro dessa postura pode ser percebida na preocupação para com a formação de mestres e doutores altamente qualificados. Esse incentivo à formação é tido como um imperativo para o avanço científico e tecnológico que, por sua vez, levaria ao desenvolvimento socioeconômico. E, com efeito, o Brasil tem alcançado marcas expressivas nesse sentido. Contudo, não é razoável esperar que esse simples aumento de profissionais qualificados possa potencializar, de forma automática, um avanço da ciência e, menos ainda, um desenvolvimento tecnológico. Não obstante, o país, claramente, continua a estimular a formação de mestres e doutores, mesmo em um contexto no qual o setor produtivo absorve uma parcela muito pequena desse contingente.

Outra característica importante da política científica e tecnológica brasileira que remete a esse período é o que denominamos de ‘vinculacionismo’. Este conceito é definido como uma “tentativa de gerar laços entre a comunidade de pesquisa, por meio das instituições públicas de pesquisa e desenvolvimento (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, também, de criar e estreitar laços entre a comunidade de pesquisa e o setor produtivo. Tratava-se de um processo no qual as demandas das empresas estatais eram as que movimentavam a relação universidade-setor produtivo.

Apesar da criação do CNPq e da CAPES no início da década de 1950, os temas relacionados à ciência e tecnologia passaram a ganhar mais visibilidade no cenário das políticas públicas a partir do Golpe Militar em 1964. É, sobretudo, depois desse momento que a geração de conhecimento científico-tecnológico passa a ser vista como condição necessária para converter o Brasil em uma potência econômica e militar. Esse momento se refere à segunda fase da trajetória da PCT.

Como reflexo dessa visibilidade, esses temas foram incorporados, pela primeira vez, na Constituição Federal. O artigo 179 da Constituição Federal de 1967 contempla como dever do Estado o incentivo à pesquisa e ao ensino científico e tecnológico. Além disso, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) insere como oitavo instrumento de aceleração do desenvolvimento a promoção à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 1967).

Em 1969, a área de ciência e tecnologia ganha fôlego no país com a criação do primeiro (e, até muito recentemente, mais importante) instrumento de suporte à formação de um sistema de C&T no País. Esse instrumento denominado de Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) possuía recursos oriundos de dotações orçamentárias do Tesouro, de empréstimos de instituições financeiras internacionais, de incentivos fiscais, de uma parcela de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), de doações de entidades públicas e de outras fontes diversas (GALVÃO, 2003).

Convém destacar que, durante o período do Regime Militar, 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), que reforçavam no país a concepção ofertista-linear presente no relatório *Science: the Endless Frontier* (DIAS, 2009). Essas recomendações, acompanhadas dos empréstimos internacionais, sugeriam que países periféricos como o Brasil adotassem medidas semelhantes às que-las implementadas nos países centrais, para que, dessa forma, o desenvolvimento científico e tecnológico pudesse ser estimulado.

Ganharam importância, também, no âmbito da PCT nesse momento, temas relacionados a setores estratégicos, como energia (associada à questão nuclear, à extração de petróleo em águas profundas e, posteriormente, à produção de álcool combustível), agropecuária (entendida como uma das principais “vocações naturais” do país, incorporação das premissas da Revolução Verde) e aeronáutica (atrelada à preocupação para com a segurança nacional). Nesse contexto, em que eram priorizados os grandes temas associados à construção de um “Brasil, grande potência”, ganharam força as empresas estatais, as universidades e os institutos públicos de pesquisa, peças-chave dentro daquilo que Velho e Saenz (2002) chamaram de “projeto de autonomia tecnológica dos militares”.

Esse projeto foi, assim como outras ambições do Regime Militar, abortado durante o início dos anos 1980, década não totalmente “perdida” para a esfera da ciência e tecnologia. De fato, outro marco principal da trajetória da PCT brasileira remete à criação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em 1985, por meio do Decreto nº 91.146. O MCT passou, gradualmente, a incorporar atribuições que antes competiam a outras instituições, como o CNPq e a FINEP, tornando-se, evidentemente, uma instituição de referência no âmbito da política científica e tecnológica brasileira. De acordo com o *site* do Ministério de Ciência e Tecnologia³, a idéia da criação de um ministério que se ocupasse especificamente das ações de C&T surgiu de membros da comunidade científica e de políticos, como Renato Archer. Estes se mobilizaram e encaminharam a proposta ao primeiro governo da Nova República.

³ Informações extraídas do site www.mct.gov.br, em 10 de novembro de 2010.

Também remete à década de 1980 a instituição da primeira fase do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT). As outras duas fases do Programa teriam início em 1991 e 1998, respectivamente. A instituição do PADCT acentuou a concepção ofertista-linear acerca da ciência e tecnologia. A primeira fase do Programa, que durou de 1985 a 1991, teve como propósito a ampliação e a consolidação da base científico-tecnológica nacional, privilegiando as universidades, centros de pesquisa e empresas. Aliado a isso, o programa buscou fortalecer a relação entre o meio acadêmico e o setor produtivo. Já a segunda fase do programa (1991 a 1997) foi uma continuação da primeira, incorporando apenas mais duas áreas temáticas, novos materiais e ciências ambientais. Ao investir US\$ 470 milhões em, aproximadamente, 4,5 mil projetos, fica claro que o governo almeja como prioridade inovações tecnológicas em produtos e processos (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 1998). A terceira fase priorizou, claramente, projetos que permitissem a difusão e a transferência de tecnologia do setor acadêmico para o setor industrial e a criação de instrumentos mais adequados e eficazes de interação entre os dois setores. O cenário de restrição do financiamento público aliado ao processo de reforma gerencial do Estado implementado com vigor, sobretudo, a partir do primeiro governo FHC (1994-1998), limitou, significativamente, a atuação das empresas estatais, dos institutos públicos de pesquisa e, sobretudo, das universidades públicas, até então atores de grande relevância no âmbito da PCT. No sentido de recuperar ao menos parte das atribuições que historicamente vinham desempenhando, essas instituições passaram a advogar por novos mecanismos de financiamento, gestão e alocação de recursos.

Mediante a esse cenário, foi criado, em 1996, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), órgão de assessoria especial da Presidência da República, constituído com a finalidade de formular e implementar a Política Científica e Tecnológica. O interesse era de que houvesse centralização e direcionamento das decisões, especialmente, numa época em que os recursos eram escassos. O Conselho se tornou a instância principal de tomada de decisão sobre o tema Ciência e Tecnologia no país.

A composição dos membros do Conselho era formada por sete representantes imbuídos de cargo executivo do Governo Federal e por sete representantes de produtores e usuários e de entidades de caráter nacional representativas dos setores de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia (BRASIL, 1996). Ao analisar as atas e memórias de reuniões, constatamos que uma parte desses representantes do governo federal era composta por acadêmicos em postos de comando na esfera federal. Além disso, a grande maioria dos representantes de produtores e usuários, também, era ligada aos setores de ensino e pesquisa do País⁴.

Em relação aos novos mecanismos de captação de recursos, convém destacar a criação dos Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mais comumente conhecidos como Fundos Setoriais⁵ (FS), instituídos em 1999. Os recursos desses fundos são provenientes dos próprios setores específicos que são, ao mesmo tempo, contribuintes e beneficiários. A despeito do fato de terem sido saudados como soluções para o sucateamento do complexo público de pesquisa brasileiro, os FS contribuíram, em grande medida, para a atenuação das fronteiras que separavam as pesquisas de interesse público daquelas de interesse privado, ao criarem mecanismos que, na prática, colocavam o pessoal e a estrutura das instituições públicas a serviço das demandas das empresas privadas, inclusive do grande capital estrangeiro.

No que se refere à terceira fase da política científica e tecnológica brasileira, podem ser destacadas três mudanças centrais. 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 adoção de mecanismos da reforma gerencial, criação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), no sentido de aumentar a autonomia (administrativa) em relação ao Estado. Conforme apontam Albuquerque et

⁴ Ver mais em Atas e memórias do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT): <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/10132.html>

⁵ 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).

al. (2000), a atuação dessas instituições, que passaram a atuar como atores importantes no âmbito da PCT, redefiniu as práticas e a dinâmica organizacional da pesquisa pública no Brasil, e gerou um novo conjunto de relações entre os atores tradicionais (Estado, universidades e empresas). Ademais, intensificou a competição por recursos públicos para apoio a atividades de C&T. E a terceira mudança, mais pontual, se refere à passagem do vinculacionismo a um novo modelo de relação pesquisa-produção, que Dagnino, Thomas e Davyt (1996) e Oliveira (2003) chamaram de "neovinculacionismo". Este é entendido pelo fato de que agora, sem as demandas das empresas estatais, a universidade passará a procurar demandas junto às empresas privadas, incorporando, assim, o discurso de seus novos "demandantes".

Por fim, um último aspecto importante se refere ao arranjo político-institucional da PCT e ao seu padrão de intervenção na sociedade. Em meados da década de 1960, Sábato & Botana (1968) representaram, através do modelo Triângulo de Sábato⁶, o processo de desenvolvimento científico e tecnológico na América Latina. Nos vértices desse triângulo se encontravam três atores: o Estado, coordenador e financiador desse processo; a Universidade e centros de pesquisa, a infra-estrutura científica e tecnológica; e a Empresa, componente da estrutura produtiva. Esse esquema buscava mostrar como a relação (e o arranjo) entre esses três atores gerava o desenvolvimento científico-tecnológico. Claramente, por trás dessa relação, estava o entendimento de que a empresa (pública e privada) era o vértice interventor, catalisador do bem-estar social, na sociedade, enquanto o Estado era o garantidor dos recursos e as universidades a detentora do conhecimento básico. A empresa seria o elo responsável por transformar desenvolvimento científico em desenvolvimento econômico e, assim, desenvolvimento social. Idéia esta amplamente defendida pelos estudiosos na década de 1950 e 1960, e que foi combatida pelas contribuições cepalinas nas décadas seguintes (COHN, 1995).

Apesar da idéia de desenvolvimento linear automático ter sido contestada e descartada, mediante a crescente complexidade inerente aos processos de globalização e de introdução a novas tecnologias na dinâmica de trabalho, verifica-se na terceira fase a tentativa de resgatar essa crença. O arranjo entre os três atores vem sendo, sistematicamente, defendido, em especial, pela comunidade de pesquisa. A questão principal da defesa dessa idéia é que, diferentemente da década de 1950 e 1960, atualmente não há mais distinção clara entre empresa nacional e estrangeira. A partir da revogação da Emenda Constitucional nº 06 de 1995, empresas brasileiras são aquelas que residem no país. Além disso, ao privilegiar massivamente um único ator produtivo - a empresa privada - em detrimento de outros - cooperativas, associações sem fins lucrativos etc. -, a PCT acaba por contrariar o padrão redistributivo que se espera das políticas públicas em um contexto de afirmação democrática e de inclusão social.

Em linhas gerais, a continuidade observada na política científica e tecnológica brasileira ao longo das últimas décadas se refere à permanência dos temas constitutivos da agenda dessa política, tais como formação de recursos humanos, estímulo à ciência como forma de promover o desenvolvimento tecnológico, internalização das capacidades tecnológicas etc. Entendemos que esses esforços são válidos e importantes, no entanto, o desenvolvimento científico-tecnológico tem que ser orientado a um desenvolvimento mais amplo e aderente às necessidades básicas de uma realidade distinta daquela do *lócus* de desenvolvimento científico e tecnológico (universidades e centros de pesquisa).

A Agenda Social do Governo Lula: a estratégia Fome Zero e o fortalecimento das políticas de inclusão social

A desigualdade social no Brasil não é uma questão exclusiva do último século. Ela nos remete à colonização e à formação do Estado brasileiro. Entretanto, ao longo

⁶ *Um dos expoentes do Pensamento Latino-Americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PLACTS).*

dos últimos quarenta anos, a situação social do país, agravada pelo contexto sócio-econômico, vem se tornando cada vez mais complexa.

No que se refere à trajetória das políticas sociais, podemos caracterizá-las em quatro grandes momentos: o primeiro momento se refere ao período de 1930 a 1964; o segundo momento, ao período militar; o terceiro momento diz respeito ao processo de redemocratização política e liberalização econômica (década de 1980 e 1990) e; por último, o momento do Governo atual, objeto deste item.

Até a Revolução de 1930, as ações sociais eram, majoritariamente, fragmentadas e emergencialistas. Tendo em vista o padrão de acumulação vigente no Brasil, até aquele momento, estar pautado em uma estrutura agrária, esse padrão não tinha como exigência para sua expansão a preocupação com o oferecimento de serviços e rendas (saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social etc.) aos cidadãos. Tais serviços - quando oferecidos - eram de "responsabilidade" da própria burguesia agrária.

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.⁷. Ao mesmo tempo, o Brasil consagrou uma nova estrutura produtiva de base industrial, promotora de significativa 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 para conter os problemas que surgiam, assim como, a necessidade de um Estado forte com capacidade de planejamento político-administrativo.

O fato é que a conformação das políticas de proteção social no Brasil se deu orientada para a necessidade imposta pela nova estrutura produtiva, ou seja, para o crescimento econômico⁸, e tendo como ator hegemônico a burguesia industrial nacional (DRAIBE, 2003). De acordo com Medeiros (2001), a formação da política social, nessa época, estava atrelada a uma estratégia política e de mobilização de massa para alavancar um projeto de modernização. O foco de orientação dessas ações era, assim, o trabalho e o trabalhador formal urbano. Como exemplo disso, pode-se destacar a instituição da seguridade social (previdência social e saúde) para os trabalhadores formais (CARVALHO, 2006).

A despeito de sua crescente preocupação com essas questões, o Estado não tinha capacidade tributária nesse momento para irromper com a estrutura social instalada (CARVALHO, 2006). Além disso, o acesso às políticas sociais era fragmentado e associado a sistemas de forças e barganhas e a um baixo grau de universalização e uniformização dos benefícios sociais (DRAIBE, 1985).

O primeiro momento da trajetória das políticas sociais diz respeito ao período de institucionalização da base legal da política social, na década de 1930, até a década de 1960. Nesse período, de acordo com Medeiros (2001), as políticas sociais passaram a conformar um esboço de Estado de Bem-Estar no Brasil. Entretanto, ao contrário das experiências em outros países, nas quais esse tipo de Estado surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, no Brasil, o Estado de Bem-Estar emergiu da própria estrutura estatal. Esse processo foi importante para garantir o projeto de modernização defendido naquela época. Por outro lado, contudo, permitiu uma mobilização pouco expressiva da classe trabalhadora.

Até 1966, diversas reformas no aparelho de Estado consolidaram um Estado de Bem-Estar baseado em políticas, predominantemente, voltadas para trabalhadores urbanos, a fim de não ferir os interesses das oligarquias rurais que detinham forte poder político à época (MEDEIROS, 2001). Vale destacar que é a partir da década de 1960 e 1970 que foram verificados muitos dos ganhos no âmbito da política de seguridade social no Brasil, no que se refere à ampliação da cobertura a todos os trabalhadores urbanos de forma compulsória, à expansão da cobertura dos serviços aos trabalhadores rurais e empregados domésticos e à adoção de seguro-desemprego

⁷ Ver mais sobre isso em Carvalho (2006).

⁸ Draibe (2003) denomina de modelo desenvolvimentista de Welfare State voltado ao crescimento econômico.

(OLIVEIRA, 2008). Grande parte dessa ampliação dos benefícios sociais estava atrelada à preocupação de tornar o regime militar legítimo frente à classe trabalhadora e à classe média.

O segundo momento, que remete ao período do Regime Militar, consolidou o sistema de proteção social brasileiro. Apesar das profundas alterações na estrutura institucional e financeira, o governo militar implementou políticas de massa de cobertura relativamente ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. De acordo com Barcellos (1983), essa ampliação se deu resgatando muitas das tradições corporativistas do Estado Novo.

Segundo Draibe (1989), o Estado de Bem-Estar, nesse momento, poderia ser classificado, seguindo a tipologia de Titmus (1974), de meritocrático-particularista-clientelista. De acordo com a autora, da fase de consolidação do sistema em diante, o

caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país, manifestando-se por uma tendência a 'feudalizar', sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas do organismo previdenciário e, principalmente, pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais. A ampliação das políticas assistencialistas favoreceu esse caráter do modelo, mas o clientelismo afetou, também, a educação e as políticas de habitação e saúde (DRAIBE, 1989, p. 11).

Simultaneamente ao processo de expansão da cobertura dos benefícios sociais, Fagnani (1997) ressalta outras características do sistema de proteção social, tais como a regressividade dos mecanismos de financiamento, centralização do processo decisório, privatização do espaço público e reduzido caráter redistributivo. Apesar desses traços estruturais, o autor destaca as especificidades de cada conjunto dos setores, tais como educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar etc..

Desses traços estruturais que permeavam o sistema de proteção na época, vale ressaltar o processo de arrecadação tributária. Para a manutenção da ampliação dos bens e serviços, o sistema de arrecadação passou a buscar a auto-sustentação financeira, impondo ao trabalhador, de forma direta e/ou indireta, o pagamento por todos os serviços; passou, assim, a onerar a classe mais baixa e necessitada da população (FAGNANI, 2005; FAGNANI, 1997).

O aumento do endividamento externo e a crise fiscal, acompanhada pela crise do petróleo conformaram, na década de 1980, fortes mudanças nas estruturas sociais, econômicas e políticas (FURTADO, 1998). Após o denominado milagre econômico, período em que o salário real foi sistematicamente rebaixado, as bases fundantes do financiamento estatal não estavam mais conseguindo suprir as necessidades da população.

Esse é o quadro que marcou o terceiro momento, associado ao período de redemocratização política (década de 1980) e de liberalização econômica (década de 1990) (SALLUM JR., 2003). Concomitantemente ao processo de desmantelamento do regime militar, o contexto era de transição democrática e de disputa entre duas coalizões políticas, denominadas por Fagnani (1999) de "ala progressista" e de "ala conservadora".

O movimento liderado pela ala progressista formulou um amplo projeto de reformas, pautado em três objetivos:

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).

O resultado do embate entre as duas alas culminou na Constituição Federal de 1988. De acordo com Gimenez (2007), boa parte da agenda de reformas progressistas foi incorporada na Carta Magna de 1988. As reformas sociais conduzidas pelo Estado apontavam 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, a nova Carta consagrou novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais (DRAIBE, 2003), e almejava uma igualdade real efetiva entre os cidadãos, bem como

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 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.

O final do século XX representou um momento de importantes transformações no sistema capitalista mundial. O Brasil, acompanhando essas transformações, seguiu a cartilha neoliberal convencionalizada pelo famoso “Consenso de Washington”. 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. A receita para que os países em desenvolvimento saíssem da crise da dívida era estabelecer outra relação Estado-mercado, deslocando o primeiro e conferindo importância central ao segundo (MORAES, 2001).

A implementação da reforma neoliberal-privatizante foi intensificada a partir de 1995. O receituário de ajustes macroeconômicos e de reforma do Estado - em busca do Estado-mínimo -, defendido pelos países, fortaleceu o retorno da “ala conservadora” ao centro do processo decisório nas políticas brasileiras (FAGNANI, 1999).

A escolha por esse 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).

O Estado brasileiro, ao adotar alguns dos pressupostos macroeconômicos e microeconômicos, impôs um aprofundamento de algumas dessas questões, como a lógica clientelista e a privatização dos serviços, já verificadas em outros momentos históricos, retratados neste item. Entretanto, vale ressaltar que algumas políticas sociais alcançaram importantes vitórias. É o caso da assistência social, por exemplo, com a instituição, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Benefício da Prestação Continuada, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Programa Bolsa-Escola; e, também, da saúde que, em 1996, através da Norma Operacional Básica nº 01, instituiu a gestão plena do SUS.

Fagnani (1999) argumenta, entretanto, que a estratégia de desenvolvimento social do Governo FHC⁹ 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. Assim, essas ações restaurariam, segundo Yasbek (2004), um perfil filantropizado para as políticas sociais brasileiras. Algumas medidas neoliberais implantadas acabaram por aniquilar a possibilidade de se ter um Estado de Bem-Estar, previsto nas diretrizes da Constituição Federal de 1988, e por, assim, sacramentar a exclusão e desigualdade social adormecidas pelo milagre econômico.

⁹ 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).

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 nos estratos sociais que algum dia já estiveram incluídos socialmente.

Vale ressaltar que 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 trabalho.

Além disso, como coloca Sachs (2004), 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 trabalho. Essa é uma realidade recente (a partir da década de 1980) e que vêm gerando uma complexidade inerente à fase atual do sistema capitalista. Mesmo que haja crescimento econômico e geração de emprego, este dificilmente chegará a resultados adequados.

Dessa insuficiência da dinâmica do mercado formal e da situação de exclusão, surge a necessidade de formular políticas públicas capazes de criar oportunidades para os excluídos, 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). E uma das formas de emancipação passa, justamente, pela dimensão cognitiva: é por esse motivo que a busca por um padrão de PCT compatível com esta problemática adquire um caráter de urgência.

A gravidade do próprio contexto social¹⁰, a incapacidade das tradicionais políticas sociais em reduzir ou melhorar esse quadro social; a participação de novos atores sociais em espaços como o Fórum Social Mundial; a atuação de organismos multilaterais, como Organizações das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) etc.¹¹; e a ascensão de um novo Governo, em 2003, colaboraram para que os temas da exclusão social entrassem na agenda governamental¹² do primeiro governo Lula.

A materialização dessa agenda governamental deu origem à estratégia de governo denominada Fome Zero (inicialmente Programa Fome Zero) e ao fortalecimento das políticas de inclusão social respaldadas por esta estratégia. Observa-se aqui a transição da agenda governamental para a decisória.

A entrada desses temas na agenda decisória pode ser, em grande medida, explicada pelo conceito de “janela de oportunidade política” (*policy windows*) desenvolvido por Kingdon (CAPELLA, 2007). Tal conceito explicita que a entrada de determinado assunto na agenda decisória está relacionada ao reconhecimento de que este representa um problema, primeiramente, e à capacidade dos empreendedores políticos de captar as condições favoráveis para introduzir mudanças na agenda. Analisando a conformação da agenda decisória do Governo Lula, observa-se que o contexto internacional - movimentos sociais, indicadores e eventos - e as condições políticas

¹⁰ Cf. SPOSATI, 1996; CASTRO, 2002; POCHMANN, 2004; SERAFIM, 2008.

¹¹ Cf. BEDIN, 2001; DUPAS, 2005.

¹² 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 cidadãos¹². O autor destaca três tipos de agenda: a sistêmica (ou não-governamental), a governamental e a 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. Ver mais sobre isso em Capella (2007).

internas colaboraram para que a mudança fosse possível. De acordo com Capella (2007), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda. É nesse momento que a dinâmica política está sendo reprojeta, facilitando, inclusive, a incorporação de novos atores na correlação de forças dentro de uma determinada coalizão.

Além disso, vale destacar a atuação e habilidade dos empreendedores políticos no processo de barganha e negociação política por trás dessas mudanças (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2007). No caso de nosso objeto de análise, é possível afirmar que grande parte da aceitação da estratégia Fome Zero e do apoio às políticas de inclusão social é decorrente do próprio engajamento do Presidente Lula junto aos atores sociais que apoiaram as ações desde o momento da formulação do Projeto Fome Zero pelo Instituto Cidadania. Assim, Lula agiu como um empreendedor político que possibilitou que o momento oportuno fosse aproveitado.

O Programa Fome Zero foi lançado oficialmente em janeiro de 2003. O Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (MESA), coordenado pelo então ministro José Graziano, foi criado especificamente para implementar esse programa, que tinha como objetivo assegurar o direito à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos e implementar a proposta de uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome. Para auxiliar esse processo, o Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, foi restabelecido. De acordo com Freitas (2007), o programa buscava envolver todos os ministérios, as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade.

A idéia de romper com a lógica de ações setorializadas fez com que em 2004 fosse instituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu o programa Fome Zero e o transformou, em 2005, em uma Estratégia de Governo¹³ mais ampla. Esta buscava, segundo Freitas (2007), atuar em três grupos de políticas: as *políticas estruturais*, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; as *políticas específicas*, voltadas para atender as famílias em situação de insegurança alimentar; e as *políticas locais* que podem ser implantadas imediatamente, através da ação das prefeituras e da sociedade civil. Essa estratégia atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social¹⁴.

Em outras palavras, o governo buscou casar duas frentes de atuação com essa estratégia: as *políticas compensatórias* - voltadas à garantia de acesso aos alimentos, ou seja, programas de 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 etc. -, por outro (YASBEK, 2004). Podemos dizer que essas duas frentes são abarcadas por uma política¹⁵ "guarda-chuva" de fomento à inclusão social em todas as suas dimensões (produtiva, étnica, racial, digital etc.).

Diversos autores (BELIK; DEL GROSSI, 2003; ALMEIDA, 2004; FREITAS, 2007) concordam que as políticas sociais "tradicionais" (saúde, previdência, educação, habitação etc.), no primeiro Governo Lula, apresentaram um desempenho satisfatório. Outros autores, como Druck e Filgueiras (2007), afirmam que estas diferem muito pouco das do governo FHC. Os autores demonstram, pela evolução dos gastos sociais totais, que a média dos orçamentos dessas áreas continuou a mesma, apesar de pe-

¹³ Essa estratégia, envolvendo mais de 30 programas e ações sociais, dividiu suas ações 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 na ordem de R\$ 51 bilhões (recursos orçamentários e extra-orçamentários de diferentes ministérios).

¹⁴ Informação extraída do site www.fomezero.gov.br, em 10 de novembro de 2010.

¹⁵ 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.

quenas oscilações, desde 2001 (até 2005). Além disso, afirmam que a única área em que de fato pôde ser observado um aumento significativo foi a de assistência social, na qual o volume dos investimentos passou de 9,9% dos gastos sociais totais, em 2000, para 18,3% em 2005 (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Evidentemente, apenas o aumento de gastos com ações relacionadas à assistência social não pode ser utilizado para fazer inferências sobre prioridades de política pública. Isso porque parte desse aumento pode estar relacionado a um reajuste do valor do benefício de programas sócio-assistenciais, por exemplo. Entretanto, o aumento, aliado à formulação de programas de transferência de renda demonstram - ainda que parcialmente - que o tema da exclusão social foi uma preocupação do governo.

Ao analisar as políticas denominadas de compensatórias, observamos que estas contribuíram para que as famílias em situação de extrema insegurança alimentar entrassem em um patamar um pouco melhor¹⁶. Esse é o caso do Programa Bolsa-Família, principal programa de transferência de renda direta do Governo Lula, que, ao ser implantado em praticamente todos os municípios brasileiros, provocou uma melhora nas condições de vida da família e da localidade (MARQUES; MENDES, 2005).

Dentre os programas compensatórios vinculados à estratégia Fome Zero, os mais importantes são: Programa Restaurantes Populares; Programa Banco de Alimentos; Programa Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias; Programa Aquisição de Alimentos; Combate à Desnutrição Infantil e Materna e; Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos e aos povos indígenas.

Os quatro primeiros programas se referem a políticas locais, ou seja, são programas que estão localizados nas áreas metropolitanas e que são implementados em parcerias com os estados e municípios. O Programa Restaurante Popular se refere a espaços comunitários administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, saudáveis e com preços acessíveis. O Banco de Alimentos atua no recebimento e repasse de alimentos a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que produzem e distribuem refeições gratuitamente a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (YASBEK, 2004).

Além disso, há programas relacionados diretamente à agricultura, como o Programa Agricultura Urbana/Hortas Comunitárias e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O primeiro busca incentivar associações e/ou indivíduos em regiões urbanas a produzirem alimentos para auto-consumo ou pequenas vendas. Já o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) busca atuar em duas frentes. A primeira é incentivar a produção de alimentos por parte da agricultura familiar ao adquirir seus produtos, com isenção de licitação, a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. E a outra é destinar esses alimentos às entidades da rede sócio-assistencial e para famílias em situação de vulnerabilidade social. Além disso, esses alimentos, também, contribuem para a formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos (YASBEK, 2004).

O restante dos programas está relacionado a políticas específicas. O Programa Nutrição Materno Infantil, implementado em quase todos os municípios brasileiros, é um exemplo de combate à desnutrição relacionado à mãe e à criança. Outro programa se refere à distribuição de alimentos de caráter emergencial e complementar (cesta básica compostas por produtos comprados da agricultura familiar) a populações específicas (comunidades quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados e catadores de lixo) e aos povos indígenas. Sobre a distribuição de alimentos aos povos indígenas, uma das maiores críticas passa pela questão da aderência dos alimentos fornecidos em relação aos valores culturais das comunidades.

Nota-se que os grupos de interesses da assistência social vêm conseguindo advogar e transpor a diretriz da assistência social, composta na Constituição Federal de 1988, como direito social aplicado à realidade. Uma ilustração desse fato é a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Este sistema, de acordo com Freitas (2007), integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê organização participativa e descentralizada por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). A política busca regular, em todo território nacional,

¹⁶ Ver *INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2006)*.

a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal.

De forma geral, esses programas específicos e locais tiveram resultados positivos no fortalecimento da garantia de direitos mínimos (diretriz da LOAS 1993). Apesar dos programas de transferência de renda não serem práticas recentes¹⁷, houve avanços no sentido do aumento da destinação de recursos à assistência social - o que historicamente foi negligenciado - e no sentido de inovações à respeito da institucionalização de um sistema único e nacional que busca garantir, pelo menos, os mínimos sociais (BRASIL 1993).

Yasbek (2004), por sua vez, considera insatisfatórias as políticas compensatórias e residuais. Estas, "centradas numa renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltadas aos incapazes de competir no mercado, vai configurar uma política social excludente, inspirada no 'dever humanitário e solidário' e não pelos princípios da cidadania e reconhecimento público de direitos sociais" (YASBEK, 2004, p.111).

Complementando essa noção, Sposati (1997) argumenta que os mínimos sociais da LOAS não deveriam ser pautados na pobreza e no limiar da sobrevivência, mas sim em um padrão de inclusão e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos seus cidadãos.

Uma segunda consideração realizada por Yasbek (2004) se refere ao corte do público beneficiário pela linha de pobreza, que, segundo a autora, parece ser um dos pontos mais vulneráveis dos programas, pois, ao selecionar os pobres dos pobres, promove seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação. Além disso, Tavares (2003) reforça que, dessa forma, há também exclusão de famílias e pessoas que estão em condições de pobreza e vulnerabilidade.

Apesar dessas limitações, nota-se que os programas assistenciais vêm sendo casados com políticas estruturantes, que têm sido sistematicamente reforçadas e fortalecidas. A existência de práticas assistencialistas-clientelistas ainda é uma realidade no Brasil, mas a necessidade de se ter políticas focalizadas em um país historicamente excludente também o é. E, nesse sentido, muitos autores reconhecem o aumento e a criação, em alguns casos, de políticas focalizadas, durante o governo Lula.

Belik e Del Grossi (2003) fazem uma avaliação positiva da Estratégia Fome Zero. Ao estenderem sua análise, também, às políticas estruturais complementares a esse programa, os autores constatarem os esforços de se implementar uma política casando a ação imediata (distribuição de alimentos) com ações impactantes e transformadoras da realidade excludente do beneficiário. Para eles, a diferença da estratégia Fome Zero está no fato de que ela, em relação às outras políticas de focalização, "não ignora as causas da pobreza, e inova também ao estabelecer um desenho híbrido, garantindo o direito universal à alimentação, ao mesmo tempo em que dirige esforços para dar resposta às demandas estabelecidas por áreas geográficas prioritárias" (BELIK; DEL GROSSI, 2003, p. 31).

Dentre as políticas estruturantes, destacamos algumas orientadas à agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Garantia-Safra, Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, e às de geração de trabalho e renda, a exemplo da Política de Economia Solidária, Programa de Inclusão Produtiva, Microcrédito Produtivo Orientado, Organização Produtiva de Comunidades e Desenvolvimento de Cooperativas de Catadores de Lixo.

O crescente apoio às políticas orientadas à agricultura familiar por parte do atual Governo se deu por forte pressão dos movimentos sociais ligados à reforma agrária ou aos trabalhadores rurais. Além disso, a categorização da agricultura familiar facilitou a intervenção por parte dessas políticas.

Apesar da crescente preocupação e do aumento dos recursos destinados à agricultura familiar, Sabourin (2007) constata que o Governo Lula manteve os investimentos a favor do agronegócio brasileiro. Pode-se afirmar que há certa ingenuidade supor que um Governo fosse romper com a própria lógica constituinte de um país historicamente agrário-exportador.

¹⁷ Estas, sejam implementadas por entidades filantrópicas e/ou pelo próprio Estado, nos remetem ao início do século XX.

Em relação aos programas de geração de trabalho e renda, de forma geral, buscaram atuar no sentido de fortalecer o mercado informal, seja através da formação de empreendimentos econômicos solidários; da capacitação de organização produtiva de segmentos da população de determinadas regiões, a fim de promover a dinamização econômica e social da região; e de apoio às incubadoras tecnológicas de cooperativas populares das universidades, as quais têm desenvolvido importantes metodologias de incubação para as cooperativas, em especial, àquelas de catadores de materiais recicláveis.

Frente a outros programas como aqueles relacionados a crédito para empresas, à política industrial e outros, estes programas ainda são marginais. Entretanto, mesmo não aprofundando esses programas aqui, podemos perceber esforços e preocupação do Governo Lula com a questão da inclusão social.

À luz da trajetória histórica das políticas sociais, reconhecemos que as políticas de inclusão social adotadas pelo Governo Lula foram, em grande medida, reflexo do amadurecimento da própria trajetória político-institucional de políticas. Lindblom (1991) reconhece que a democracia, o governo e as políticas públicas são processos contínuos de tomada de decisão. Mesmo que alguns desses programas, em especial aqueles relacionados à assistência social, não estejam rompendo de fato com o paradigma assistencial-clientelista, vigente até então, e que alguns programas estruturantes, orientados à agricultura familiar e à geração de trabalho e renda, ainda estão à margem do conjunto de políticas relacionadas a agricultura e emprego, é inegável o fortalecimento da preocupação com a situação social e o esforço depreendido para a institucionalização das políticas sociais, em especial, àquelas focalizadas.

A Reorientação da Política Científica e Tecnológica a partir de 2003

Em 2002, ainda durante a 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, 2002, p. 02).

Na escolha da equipe ministerial em 2003, o Governo Lula entregou a agenda da C&T ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), partido da base aliada, e nomeou Roberto Amaral como ministro da Ciência e Tecnologia. Essa prática comumente conhecida como presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) se refere ao estabelecimento de alianças interpartidárias, a fim de garantir a governabilidade do Presidente da República junto à esfera legislativa. O MCT, embora sob o comando do PSB, permaneceu alinhado ao projeto do PT.

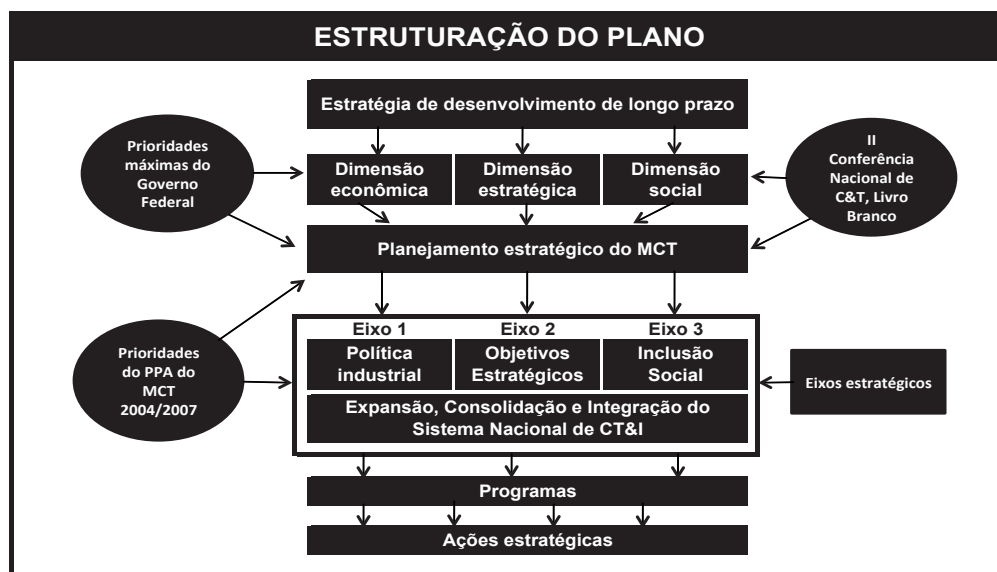
A política de ciência e tecnologia do Governo Lula se conformou, em 2004, a partir de um processo de tomada de decisão do qual participaram diversos atores. Essa política foi influenciada, em seu processo de conformação, por contribuições importantes provenientes dos debates realizados durante a 2ª Conferência Nacional de CT&I¹⁸, consubstanciadas nas análises e recomendações denominadas de Livro Branco, realizada em 2001 (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007a).

Desse processo de conformação da política, definiu-se a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, um instrumento 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

¹⁸ Cf. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (2001)

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

Diagrama 1 - Estruturação do Plano



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007a.

A estratégia tinha por objetivo transformar ciência, tecnologia e inovação (CT&I) em instrumentos promotores do desenvolvimento nacional e consolidar a consciência coletiva a respeito do valor de ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento do país. CT&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, 2004, C-65).

O eixo estruturante da PCT - denominado de Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - visava aprimorar e consolidar o sistema nacional de CT&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 desse eixo eram as bolsas de estudo e a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro.

O estímulo a atividades de pesquisa e desenvolvimento ocorreria 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, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o 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 apoiariam tais iniciativas

visando três grandes segmentos: a execução das pesquisas científicas e tecnológicas; a recuperação e modernização da infra-estrutura 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).

Por sua vez, o primeiro eixo, Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Estratégicas, tinha como finalidade viabilizar o cumprimento dos objetivos estratégicos nacionais. Estudos e projetos científicos e tecnológicos, isoladamente ou em parcerias, seriam voltados para áreas estratégicas para o país e para a inserção do Brasil em pesquisas

desenvolvidas mundialmente como, por exemplo, a pesquisa espacial; o uso da energia nuclear; o uso sustentável da biodiversidade brasileira, reservando particular atenção à Amazônia e às complexas interações entre o meio ambiente e as relações climáticas. Além disso, esse eixo engloba pesquisas orientadas à segurança e à soberania nacional.

O segundo eixo vertical - Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas - buscava fomentar a vinculação da atividade de CT&I às prioridades da política industrial. Seus objetivos estavam orientados ao estímulo à inovação e à competitividade do setor produtivo, principalmente dos 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), os quais contavam com investimentos diretos e com incentivos fiscais. Os Fundos Setoriais (FS), apresentados anteriormente, têm se mostrado importantes ações complementares a estas. Os Fundos são responsáveis por aportar recursos às pesquisas de setores específicos, ou seja, uma porcentagem da contribuição do setor de energia elétrica, por exemplo, é fixamente revertida para o desenvolvimento de pesquisas para o próprio setor. Outra contribuição são as bolsas de pós-graduação referentes à interação universidade-empresa que, como o próprio nome diz, é aplicada às empresas que busquem desenvolver atividades com as universidades.

O terceiro eixo, denominado de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social, por fim, buscava

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, 2007a, p. 14).

O objetivo desse eixo estava conectado, prioritariamente, à difusão do ensino de ciências e de eventos relacionados a CT&I, tais como museus, feiras de ciências, e ao estímulo ao desenvolvimento regional com enfoque em desenvolvimento local, por meio dos Centros de Vocação Tecnológica.

O entendimento, por parte do Governo Federal, de que não poderia haver desenvolvimento sem inclusão social, levou o Ministério a criar, em 2003, a Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS). 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, o analisaremos com mais profundidade adiante.

Grande parte das orientações desses eixos foi deferida pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)¹⁹. Este é composto por quatro Comissões Específicas, que se referem a cada um dos eixos estratégicos da PCT, e por uma coordenação geral, composta pelo Secretário-executivo do MCT e por uma representante da Casa Civil.

A Comissão de Acompanhamento de Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de C&T é coordenada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES). Os demais representantes são: Academia Brasileira de Ciências (ABC), Conselho Nacional de Fundações Estaduais de Amparo (CONFAP), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento e Gabinete de Segurança Institucional.

A segunda Comissão - Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas - é composta por Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Gradiente, Grupo Gerdau, Associação Brasileira de Empresas de Biotecnologia, Universidade de São Paulo (USP) (duas cadeiras), Faculdade Pitágoras, SIEMENS, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento e Ministério da Agricultura. A coordenação dessa comissão é formada por um representante da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) e por um da SBPC.

¹⁹ Informações extraídas do site www.mct.gov.br em 10 de novembro de 2010.

A Comissão de Acompanhamento de Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Estratégicas contém 10 membros representados pela Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, PUC-Rio, Instituto Internacional de Ecologia, Tecnologias Bioenergéticas, Academia Brasileira de Ciências (ABC), Ministério da Defesa, Ministério da Agricultura/EMBRAPA, Ministério da Integração, Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde; e mais o coordenador que é o representante do Instituto do Coração.

Por fim, há ainda a Comissão de Acompanhamento de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social, coordenada pelo Presidente do Fórum de Secretários Municipais de C&T e é representada pela ASGA (soluções em Telecom), por duas representações do Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI), pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), por representante do Fórum de Secretários Municipais de C&T, pela EMBRAPA e pelo Ministério da Saúde.

O que se percebe, a partir da análise dessas comissões, é a forte influência da comunidade científica, por meio dos institutos de pesquisa ou associações de representação como a SBPC, ANDIFES, ABC, assim como de Universidades, em especial, nas três primeiras comissões. Alguns representantes dessas comissões, apesar de ocuparem cargos ministeriais, são de origem acadêmica. Mesmo alguns empresários são também membros da comunidade de pesquisa, como no caso da empresa ASGA, cujo presidente foi professor da UNICAMP. Ademais, há uma discrepância nas representações de classe, em especial, na segunda comissão. Há representação de empresas, de associações de classe (FIEP e FIRJAN), mas não há representação direta da classe trabalhadora, a quem as ações evidentemente concernem. Aspecto semelhante é verificado na quarta comissão, preocupada com o desenvolvimento social, pois não há representação de organizações não-governamentais (ONG), por exemplo.

Ao analisar a trajetória histórica dessa política, observa-se, em geral, uma clara continuidade. Pode-se, por exemplo, verificar que os três primeiros eixos do Governo Lula foram compatíveis com as demandas históricas incorporadas por essa política e, por isso, não difere muito da PCT dos governos anteriores. Parte desse caráter de continuidade é devido, por exemplo, à características do próprio aparato legal-institucional do Estado brasileiro, mas outra parte é devido à racionalidade do ator hegemônico da política - parcela da comunidade de pesquisa²⁰ - que reforça esse continuísmo (DAGNINO, 2007).

Para reforçar esse argumento, analisamos os programas orçamentários do Plano Plurianual (2000-2003) do segundo Governo FHC. Estes eram agrupados e apresentados da seguinte forma: 1. Programas voltados à consolidação e expansão do sistema de formação de pesquisadores e de fomento à pesquisa²¹; 2. Programas de estímulo à inovação²²; 3. Programas que atuam no fortalecimento e expansão do fomento à pesquisa e ao estímulo à inovação em setores específicos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003).

Os cinco objetivos setoriais que perpassam esses programas acima mencionados são: 1. consolidar, expandir e aprimorar a base nacional de ciência e tecnologia; 2. promover a capacitação científica e tecnológica em setores estratégicos para o desenvolvimento do país; 3. viabilizar a constituição de um efetivo Sistema Nacional de Inovação; 4. preparar o país para os desafios da sociedade da informação e do conhecimento; e 5. Inserir C&T nas estratégias de desenvolvimento social (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003).

Ao contrapor os dois Planos Plurianuais, o do primeiro Governo Lula e o do segundo Governo FHC, podemos destacar que, em grande medida, eles são similares. O eixo estruturante do primeiro Governo Lula se assemelhava ao primeiro objetivo do Governo FHC. Já o primeiro eixo vertical do Governo Lula foi semelhante ao segundo

²⁰ Reconhecemos a existência de grupos pertencentes à comunidade de pesquisa que não fazem parte dessa parcela que comanda a PCT brasileira.

²¹ Capacitação de Recursos Humanos para a Pesquisa, Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico.

²² Inovação para a Competitividade, Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos e Sistemas Locais de Inovação.

objetivo do FHC, que buscava a fomentar a pesquisa científica e tecnológica em áreas estratégicas para o Brasil. O segundo eixo vertical do Governo Lula se refere ao terceiro e quarto objetivo do governo anterior. Ambos têm como objetivo estimular o desenvolvimento tecnológico empresarial, a fim de garantir competitividade aos setores empresariais. No que se refere ao último objetivo do PPA anterior e a sua semelhança com o terceiro eixo vertical, ambos buscam promover o desenvolvimento social. Existe apenas uma diferença explícita no discurso, qual seja, o foco do primeiro é a redução das desigualdades regionais relacionadas à ciência e tecnologia, ou seja, se busca distribuir equitativamente os projetos e, assim, os recursos, a fim de diminuir essas desigualdades por região da federação. O intuito do eixo vertical é, mais que atuar sobre essas disparidades, universalizar o acesso aos bens gerados pela ciência e pela tecnologia àqueles segmentos excluídos. Entretanto, ao analisarmos a comissão do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia referente a esse último eixo, notamos que as representações estão mais orientadas a reduzir às disparidades regionais do que a preocupação com a inclusão social mais ampla. Isso porque das oito representações, quatro estão ocupadas com representações do Fórum de Secretários Municipais de C&T e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI). Além destas, há duas representações ligadas à EMBRAPA e ao Ministério da Saúde. E, por fim, há duas representações ligadas a empresas.

Contrariando as disputas políticas, de interesses e de ideologia referentes ao conjunto de políticas públicas, a PCT é uma das únicas - ou a única - políticas que, em governos com partidos de base ideológica assumidamente distinta, adotam diretrizes semelhantes. Como explicitado anteriormente, essa continuidade da política não é recente. Ao longo das últimas cinco décadas, ela vem sendo sistematicamente mantida. Os eixos do Governo Lula ou os objetivos do FHC demonstram, além da similaridade, que as demandas temporais foram de fato incorporadas, como a expansão do complexo, prioritariamente público, de ciência e tecnologia e o fortalecimento dos recursos humanos e da pesquisa científica (período de industrialização); pesquisa e desenvolvimento referente à defesa da soberania nacional e de áreas estratégicas (regime militar); e por fim, em um período mais recente (década de 1990), a demanda pela vinculação entre esse complexo público e o setor industrial.

De acordo com Dias (2009), a continuidade da PCT está, intrinsecamente, ligada ao seu principal ator, a comunidade científica. Pode-se entender a hegemonia desse ator a partir do conceito de comunidade epistêmica (HAAS, 1992), entendido como uma rede de profissionais com especialistas reconhecidos e competentes num domínio particular e com uma autoridade legitimada, em termos de conhecimento relevante associado àquele domínio ou área de conhecimento (HAAS, 1992; FARIA, 2003). Em outras palavras, uma comunidade epistêmica é aquela que, ao possuir conhecimento e autoridade sobre uma determinada área de conhecimento, terá legitimidade em atuar sobre ela. Sucintamente, o entendimento é de que C&T é área competente da comunidade científica e a ela cabe comandá-la. A análise da política científica e tecnológica brasileira mostra que essa noção é partilhada por diversos grupos e partidos políticos com projetos significativamente distintos (DIAS, 2009).

A despeito do padrão dessa política, é de fundamental importância destacar a criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS), em 2003, como uma mudança importante no âmbito da PCT brasileira. De acordo com Dias (2009, p. 193), essa iniciativa que culminou em sua criação "remonta aos debates estabelecidos entre parte da comunidade de pesquisa, representantes de órgãos estatais (MCT, CNPq, FINEP, CGEE²³) e ONGs, e articulados pela Academia Brasileira de Ciência e pelo Instituto de Tecnologia Social (ITS)", em 2002. A partir das discussões entre esses atores, foi criado o grupo de trabalho "Ciência e Tecnologia e o Terceiro Setor", que tinha como objetivo 'elaborar proposta de formas e mecanismos de construção de parcerias entre o MCT e as organizações do Terceiro Setor' (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2002).

²³ *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.*

No final de 2002, foi constituído outro grupo de trabalho, denominado de “Tecnologia para o Desenvolvimento Social”. Esse grupo propôs a criação de uma Secretaria vinculada ao MCT que atuasse em temas ligados à inclusão social. A SECIS, portanto, foi estabelecida como produto da pressão de um grupo de ONGs, iniciada a partir da II Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, junto aos atores tradicionais da PCT - a comunidade de pesquisa e a burocracia (DIAS, 2009).

Conforme apresentamos anteriormente, a SECIS surgiu como a principal instituição responsável pelas ações de um dos três eixos verticais do Plano de Ação do MCT para 2004-2007. Conforme apontado pelo MCT (2007a), a Secretaria foi criada para elaborar e implementar ações orientadas para alavancar o desenvolvimento econômico, social e regional, além de viabilizar a difusão de conhecimentos e de tecnologias junto a comunidades carentes (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007a).

A SECIS passa a ter como principais objetivos cinco linhas estratégicas: 1. Difusão e popularização da ciência e da tecnologia; 2. Segurança alimentar e nutricional; 3. Apoio a pesquisas para o desenvolvimento social; 4. Fomento a arranjos produtivos locais; 5. Fomento a centros vocacionais tecnológicos (CVTs).

A *primeira* linha diz respeito ao apoio a centros e museus de ciência; ao estímulo à melhoria de ensino de ciências nas escolas; ao apoio a eventos, bolsas de pesquisa para comunicadores de ciência e projetos de divulgação científica; à Olimpíada Brasileira de Matemática para Escolas Públicas e; às atividades relacionadas à Semana Nacional de Ciência e Tecnologia²⁴. Essa linha busca difundir e popularizar a ciência e a tecnologia. A *segunda* linha estratégica se refere ao mapeamento das culturas alimentares da população e à metodologia de educação nutricional. A *terceira*, apoio a pesquisas para o desenvolvimento social, tem como objetivo amparar pesquisas, difusão e inovações tecnológicas, a fim de auxiliar na inserção das populações rurais e urbanas vulneráveis econômica e socialmente. Nesta linha, há uma atuação conjunta com a SENAES e a Rede de Tecnologia Social (RTS). A *quarta* linha tem como objetivo 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. A *última* linha, por fim, busca promover a “educação tecnológica de qualidade e suprir postos de trabalho que apresentem solicitações mais específicas quanto à qualificação profissional” (MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007b, p.99).

De acordo com Dias (2009), a partir da análise dos programas, é possível observar dois aspectos importantes em relação à atuação da SECIS. Primeiramente, nota-se o caráter diversificado das ações implementadas pela Secretaria, refletindo a complexidade das demandas ligadas à agenda dos movimentos sociais e das ONGs no Brasil. Essa pluralidade de ações demonstra, ainda, que existe um desequilíbrio entre o crescente número de atores interessados em imprimir um significado social efetivo à agenda da PCT e a escassa quantidade de espaços nos quais isso é possível. Exemplo disso é o largo espectro de abordagem da SECIS: desde fomento aos museus de ciência e às Olimpíadas de Matemática, passando por mapeamento das práticas alimentares até apoio à pesquisa e difusão de inovações tecnológicas às comunidades carentes. Em segundo lugar, é preciso salientar que essa diversidade de temas sobre os quais a SECIS atua acaba prejudicando a própria consecução de seu propósito maior, qual seja, estimular a produção e difusão de conhecimento para alavancar o desenvolvimento social. Isso porque acaba ocorrendo uma significativa diluição dos esforços implementados pela Secretaria, inclusive em termos de recursos).

Analisando as prioridades da SECIS, podemos depreender que o conceito de inclusão social operado pela maior parte dos seus projetos é um tanto quanto restrito, pois considera-se inclusão social como ampliação do acesso ao conhecimento científico e tecnológico - como ilustra o caso da ação Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas, que recebe uma parcela significativa de recursos por parte da SECIS. As ações pautadas por uma percepção mais radical - aquelas que almejam a produção de conhecimentos com participação ativa dos socialmente excluídos e visam sua emancipação - não recebem a mesma atenção. Segundo Lassance Júnior e

²⁴ CF. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007a; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007b.

Pedreira (2004), isso ocorre, em grande medida, pela resistência às iniciativas mais inovadoras por parte dos burocratas e dos dirigentes governamentais.

Ao encontro das ações da SECIS, vêm ganhando força, também, a proposta da “tecnologia social”, que prega o estímulo ao desenvolvimento de C&T compatíveis com programas de geração de trabalho e renda e de inclusão social. A Rede de Tecnologia Social, mantida por meio do apoio de diversos órgãos do governo, hoje, reúne mais de 600 instituições (órgãos governamentais, como Ministério de Desenvolvimento Social, SECIS, movimentos sociais, ONGs, universidades, fundações etc.) as quais têm, desde 2003, cooperado no sentido de desenvolver e reaplicar soluções tecnológicas para os problemas sociais enfrentados por comunidades carentes de todas as partes do país.

A atuação da SECIS, assim como de outras instituições, portanto, apontam para o início de uma mudança no padrão da política científica e tecnológica brasileira. Embora ainda muito tímida - e mesmo em muitos aspectos ainda pouco aderente a uma estratégia robusta para a promoção da inclusão social - de fato, nota-se que há um embrião de mudança que se inseriu na agenda da PCT brasileira. Contudo, trata-se, ainda, de um espaço em disputa: por enquanto não está claro se os atores que defendem a agenda da inclusão social terão força política para subverter a lógica ofertista-linear-gerencial da política científica e tecnológica brasileira, construída ao longo das últimas décadas.

Trata-se, contudo, de uma proposta ainda frágil, conforme aponta Dias (2009). O risco de captura das ações da SECIS e de outros órgãos do governo por interesses populistas não é desprezível. Várias das ações da Secretaria, conforme mostra o autor, parecem ser mais apoiadas por interesses eleitoreiros do que pautadas por um efetivo compromisso para com a transformação social. Fonseca (2009) demonstra que houve, recentemente, um aumento estrondoso do montante dos recursos orientados para o eixo estratégico da inclusão social - e, em particular, para a SECIS - provenientes de emendas parlamentares, refletindo, assim, a fragilidade na continuidade das ações da Secretaria. Não obstante, a criação da SECIS deve ser reconhecida como o surgimento de um novo espaço de disputa, ainda que assimétrica, no qual os atores antes excluídos do processo de conformação da agenda da PCT podem agora tomar parte.

Considerações Finais

Este trabalho buscou verificar em que medida as demandas da inclusão foram diretamente incorporadas pela Política Científica e Tecnológica (PCT) durante o primeiro Governo Lula. Em específico, procurou explorar de que forma a SECIS vem reconhecendo e intervindo sobre essas demandas.

Analisando a trajetória das políticas sociais no Brasil, de forma geral, pudemos observar que estas sempre permaneceram alinhadas a uma estratégia conservadora orientada aos interesses econômicos de uma burguesia também conservadora. A PCT se comportou de forma semelhante.

O aumento da complexidade da situação social e a ascensão de um novo governo em 2003 conformaram o que Kingdon (1995) denominou de janela de oportunidade política, possibilitando, assim, a participação de novos atores sociais no processo de tomada de decisão e a incorporação do problema da exclusão social na agenda decisória. A preocupação com a insegurança alimentar e com a geração de trabalho e renda de setores excluídos da sociedade formal, por parte do Governo Lula, apesar de não romper totalmente com a lógica dos anteriores, intensificou os recursos destinados a esses temas. Além disso, novos arranjos político-institucionais reforçaram as garantias aos direitos sociais mínimos. Apesar da satisfação plena das demandas sociais ainda estar distante, a preocupação com as políticas de inclusão social, sobretudo às focalizadas, vem ganhando fôlego. Essa preocupação, em grande medida por pressão dos movimentos sociais, chegaram a transbordar no âmbito da PCT com a criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (SECIS).

Embora de fato não tenha ocorrido uma ruptura significativa em relação ao padrão anterior da PCT, houve durante o Governo Lula uma mudança importante no

âmbito dessa política: a valorização da ciência e tecnologia como vetores da inclusão social, materializada na criação da SECIS. Esta foi constituída, em parte, por projetos já existentes de outros governos, como a difusão e popularização da ciência, mas também por demandas dos movimentos sociais, ONGs e outros atores que buscavam ser contemplados por políticas públicas orientadas à produção de conhecimento científico-tecnológico.

A introdução dessa secretaria no Ministério de Ciência e Tecnologia abriu a possibilidade da incorporação de outras demandas sociais, em especial às da inclusão de segmentos marginais, e de novos atores ao processo de elaboração da política científica e tecnológica. Em relação às demandas da inclusão social, percebemos que o entendimento sobre o que seja inclusão social ainda está longe daquele desejável. E, claro, há o risco de que essa revisão do conceito nunca aconteça.

No que se refere à participação de ONGs e de movimentos sociais, por fim, nota-se um avanço importante, mas ainda insuficiente no sentido de promover a real inclusão desses atores na conformação da agenda da PCT. Embora essa participação seja ainda incipiente, restrita e inerte à lógica ofertista-linear de C&T, esses atores participam atualmente de algumas instâncias decisórias.

Por fim, vale ressaltar que, para a produção de conhecimentos científicos e tecnológicos ser efetivamente colocada a serviço das estratégias de desenvolvimento social, não basta incorporar novos atores ao processo decisório da PCT. É preciso promover uma mudança na própria racionalidade da comunidade epistêmica - e dominante - da política (HAAS, 1992). Do contrário as ações desta dentro da PCT serão sempre marginais.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALBUQUERQUE, R. H. P. L. et al. "Avaliação de desempenho de institutos de pesquisa tecnológica: uma reflexão sobre novos referenciais". In: I CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA TECNOLÓGICA E INOVAÇÃO, n. 01, 2000, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: ABIPT, 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. A política social no governo Lula. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 70, p. 7-17, nov. 2004.
- BARCELLOS, T. M. M (Coord.). *A política social brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- 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.
- BELIK, W.; DEL GROSSI, M. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*. 2003, 35p. Paper.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1967*. Brasília: Presidência da República, 1967.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Presidência da República..
- BRASIL. Lei nº 9.257, de 09 de janeiro de 1996. Brasília: Presidência da República.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Presidência da República.
- BRASIL. Presidência da República. *Fome Zero*. Brasília: PR, 2008. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> . Acesso em: dez. 2008.
- CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE M.; MARQUES E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122.

- CASTRO, J. Geografia da fome. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil* – o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 8 edição, 2006.
- CEREIJIDO, M.; REINKING, L. La ignorância debida. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2005.
- COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas no Brasil*, nº 12, jun/dez, 1995
- DAGNINO, R. P. *Ciência e tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- _____. PCT, o triângulo de Sábado e o novo vértice. *Jornal da UNICAMP*, Campinas, v. 23, n. 419, p. 02, dez. 2008.
- _____; THOMAS, H. E.; DAVYD, A. G. El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria. *REDES*, v. 3, n. 7, p. 13-51, 1996.
- DIAS, R. B. *A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política*. Tese (Doutorado) - IG/UNICAMP, Campinas, 2009.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 - 1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 02, p. 63-101, nov. 2003.
- _____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas sociais e organização do trabalho*. Brasília: IPEA, 1989. v. 4. p. 01-66.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Rev. Katál*, Florianópolis, v. 10 n. 1 p. 24-34, jan./jun. 2007.
- 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.
- FAGNANI, E. Seguridade social no Brasil (1988/2006): longos calvários e novos desafios. *CESIT - Carta Social e do Trabalho*, n. 7, p. 34-66, set./dez. 2007.
- _____. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2005
- _____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia & Sociedade*, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.
- _____. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia & Sociedade*, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimentos e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- FEENBERG, A. *Critical theory of technology*. New York: Oxford University Press, 1991.
- FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, June 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 nov. 2010. doi: 10.1590/S1414-49802007000100008.

FONSECA, R. R. *Política científica e tecnológica para o desenvolvimento social: uma análise do caso brasileiro*. Campinas: DPCT/IG/UNICAMP, 2009.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GALVÃO, A. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

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

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46 n. 1, p. 1-35, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio. *Síntese de Indicadores 2005*. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>. Acesso em: ago. 2007.

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

LASSANCE JÚNIOR, A. E.; PEDREIRA, J. S. "Tecnologias sociais e políticas públicas". In: *Tecnologia social, uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004, p. 65-82.

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

MARQUES, R. M.; MENDES, A. SUS e Seguridade Social: em busca do elo perdido. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 39-49, maio/ago. 2005.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto para discussão*, n. 852, Brasília, dez. 2001.

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

_____. *Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira* (Livro Verde). Brasília: MCT, 2001.

_____. *Portaria do MCT nº 705 de 31 de Outubro de 2002*. Brasília: MCT, 2002.

_____. *Relatório de Gestão do MCT (2003-2006)*. Brasília: MCT, 2007a.

_____. *Plano Estratégico*. Brasília: MCT, 2007b.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Balanço Geral da União 2002*. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2003. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2002/Volume1/033.pdf> Acesso em: ago. 2010.

_____. *Balanço Geral da União 2003*. Documento do Tesouro Nacional. Brasília: MF, 2004. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2003/Volume1/V3%20-%20MCT.pdf> Acesso em: jul. 2007.

_____. *Balanço 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.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?*. São Paulo: Editora SENAC, 2001. (Coleção Ponto Futuro, nº 06).

MOREL, R. M. *Ciência e estado - A política científica no Brasil. Série Estudos Brasileiros*. São Paulo: T.A Queiroz Editor, São Paulo, 1979. v. 4.

- 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. p. 249-316.
- OLIVEIRA, L. J. R. *Incubadoras universitárias de empresas e de cooperativas: contrastes e desafios*. Dissertação (Mestrado) - DPCT/IG/UNICAMP, Campinas, 2003.
- OLIVEIRA, F. E. B. Previdência Social. *Cadernos Brasil em Foco*, 2008. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/previd/apresent/index.htm>. Acesso: fev. 2008.
- 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.
- 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.
- _____. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.
- SÁBATO, J.; BOTANA, N. La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de Integración Latinoamericana*, n. 2, p. 15-36, 1968.
- SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 51, 2004.
- SALOMON, J. J. Science policy and it's myths. *Diogenes*, v. 18, n. 70, p. 01-26, 1977.
- SALLUM JR., B. As metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 35-54, 2003.
- SAREWITZ, D. *Frontiers of illusion: science, techonolgy and politics of progress*. Filadélfia: Temple University Press, 1996.
- SAUBORIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.
- SERAFIM, M. P. *A política científica e tecnológica e a política de inclusão social: buscando convergência*. Campinas: Instituto de Geociências, Unicamp, 2008.
- SPOSATI, A. (Coord.). *Mapa da Exclusão/Inclusão Social*. São Paulo: EDUC/PUC, 1996.
- SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 55, p. 9-33, 1997.
- TAVARES, L. *O Programa Fome Zero*. Rio de Janeiro: UERJ, 2003. Disponível em: <http://www.outrobrasil.net>>. Acesso em: jan./2007.
- TITMUS, R. *Social policy – an introduction*. London: Allen &Unwin, 1974
- VELHO, L.; SAENZ, T. W. "R&D in the public and private sector in Brazil: complements or substitutes?". *INTECH Discussion papers series*, The United Nations University, 2002. Disponível em: http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2002_8.php. Acesso em: fev. 2007.
- YASBEK, M. C. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo Perspectiva*. v. 18, n. 2, p. 104-112, abr./jun. 2004.

Artigo recebido em 31/05/2009.

Última versão recebida em 03/12/2010.

Artigo aprovado em 18/05/2011.