AS PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO INÍCIO DOS ANOS 2000 EM QUESTÃO: AVANÇOS E LIMITES DO "NOVO DISCURSO"[11]

THE PROPOSALS OF GOVERNMENT PLANNING FROM THE BEGINNING OF THE YEAR 2000 IN QUESTION: ADVANCES AND LIMITS OF "NEW SPEECH"

PROPUESTAS DE LA PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO A PRINCIPIOS DE 2000 EN CUESTIÓN: AVANCES Y LÍMITES "NUEVA DIRECCIÓN"

Gilson Carlos Visú
Doutorando em Geografia pela UFGD. Membro do Grupo de Pesquisa Teoria e Método da Produção do Discurso Geográfico.
E-mail: gilsonvisu@gmail.com

Guilherme Marini Perpetua
Doutor em Geografia pela UNESP. Membro do Centro de Estudos de Geografia do Trabalho (CEGeT) e do Centro de Estudos do Trabalho, Ambiente e Saúde (CETAS).
E-mail: geomarini@yahoo.com.br

José Roberto Stein Quast
Graduado em Geografia pela UFGD.
E-mail: jquast@gmail.com

Resumo: O alvorecer do século XXI foi marcado por mudanças significativas em relação ao modelo de desenvolvimento adotado pelos governos brasileiros e, por conseguinte, às ações do planejamento voltadas para a promoção do desenvolvimento. Fundadas nas críticas em relação ao planejamento neoliberal ortodoxo, surgem novas propostas, como, por exemplo, aquelas pautadas pela economia solidária ou popular. O objetivo do presente artigo é

11 Este artigo foi elaborado a partir das discussões realizadas no âmbito da disciplina "Planejamento, políticas de integração e desenvolvimento: aspectos da produção do espaço regional", ministrada no segundo semestre de 2011 pela Profª. Drª. Silvana de Abreu, a quem agradecemos pela oportunidade, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGG/UFGD).

apresentar e analisar tais proposituras, à luz dos elementos compositivos do planejamento estatal predominante no período anterior, buscando avaliar em que medida elas realmente são capazes de promover sua real superação ou tão somente sua manutenção e readaptação para o novo contexto interno e externo.

Palavras-chave: planejamento governamental**;** neoliberalismo; eixos de integração e desenvolvimento (EIDs); economia solidária; economia popular.

Abstract: The arising of the 21st century was marked by significant changes toward the development policy adopted by the Brazilian governments and, consequently, to the actions of planning aimed at promoting development. Based on the criticism of neoliberal orthodox planning, new proposals emerge, such as those based on solidarity or popular economy. The objective of this article is to present and analyze these proposals in light of the compositional elements of the state planning prevailing in the previous period, trying to evaluate to what extent they are really capable of promoting their real overcoming or just their maintenance and readaptation to the new internal and externalcontext**.**

Keywords: state planning; neoliberalism; integration and development axes; solidarity economy; popular economy.

Resumen: El amanecer del siglo XXI se caracteriza por cambios significativos en relación con el modelo de desarrollo adoptado por el gobierno brasileño y, por lo tanto, las acciones de planificación para promover el desarrollo. Fundamentada en la base de la crítica de planificación neoliberal ortodoxa, surgen nuevas propuestas, por ejemplo, guiadas por la economia de solidaridad o la economía popular. El objetivo de este trabajo es pres entar y analizar dichas propuestas a la luz de los elementos de la composición de la planificación estatal prevaleciente en el periodo anterior, buscando evaluar en qué medida son realmente capaces de promover su verdadera superación o por lo que sólo el mantenimiento y la actualización al nuevo contexto interna y externa.

Palabras-clave: planificación del gobierno; integración y desarrollo; economia solidaria; economia popular.

INTRODUÇÃO

O início deste século trouxe à tona questionamentos quanto à eficácia do modelo neoliberal proposto e aplicado no planejamento governamental durante os anos 1990 no Brasil. Dentre as inúmeras críticas a esse modelo, ganham destaque as que se voltam para o agravamento de problemas sociais, como a extrema concentração de riqueza e renda, a redução dos postos de trabalho e sua precarização, bem como a financeirização da economia nacional, apontados como corolário direto de sua adoção. A partir delas, no alvorecer do terceiro milênio, em pleno contexto de crise da ortodoxia neoliberal e ascensão do que,

posteriormente, ficaria conhecido como "Novo desenvolvimentismo",[12] diversos autores colocaram-se a apresentar propostas alternativas para o planejamento, fundamentadas, por exemplo, nos princípios da economia solidária ou popular.

O presente artigo objetiva apresentar e analisar tais propostas, à luz dos elementos compositivos do planejamento estatal predominante no período anterior, buscando avaliar em que medida há a sua real superação ou tão somente sua manutenção e readaptação para o novo contexto. De certa forma, o texto já nasceu envelhecido pelas recentes reviravoltas da política nacional, inauguradas pela crise do pacto de poder que conduziu ao impedimento de Dilma Rousseff (agosto de 2016) e à trágica defenestração do Partido dos Trabalhadores. Estes fatos, todavia, longe de desabilitá-lo, reafirmam a pertinência do seu conteúdo ante ao iminente e franco ressurgimento da ortodoxia neoliberal.

Para tanto, o texto está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira volta-se para a exposição dos principais elementos constituintes do planejamento de perfil neoliberal predominantemente adotado na década de 1990, a partir de uma perspectiva histórica de sua consubstanciação. A segunda expõe as críticas ao referido modelo e as alternativas propostas para superá-lo, centradas, fundamentalmente, nas questões sociais. Por fim, na terceira seção é feita uma análise geral das proposituras apresentadas, em que se destacam os avanços e permanências presentes, os limites e contradições inerentes ao discurso em questão.

O PLANEJAMENTO ESTATAL NA DÉCADA DE 1990

Ao longo da história, e principalmente a partir da década de 1930, o Estado exerceu um papel central de organização na formação sócio-espacial brasileira, tendo como foco em seu planejamento o empuxo para o desenvolvimento[13] através de ações de dotação de infraestrutura e, atrelado a isso, de atração e potencialização do grande capital estrangeiro, com destaque para sua fração industrial.

No referido contexto histórico, o Estado brasileiro esteve intrinsecamente consorciado às oligarquias rurais, o que, de algum modo, forjou o caráter centralizador e autoritário na história da evolução política brasileira, de maneira que suas intervenções quase sempre foram baseadas nos interesses das classes dominantes, em detrimento das classes menos favorecidas. Nesse sentido, o Estado teve uma função primária, a de promover o desenvolvimento e consolidar o processo de industrialização nacional.

A partir dos anos 70 começam a se desenhar os sinais de uma crise que teve seu ápice nos

12 Segundo seu propositor (BRESSER PEREIRA, 19 set. 2004), o novo desenvolvimentismo seria a adequação necessária do antigo desenvolvimentismo, o chamado "nacional-desenvolvimentismo", cujos traços mais acabados se fizeram enxergar entre as décadas de 1950 e 1980, ao atual contexto econômico interno e externo. Cf.: Sicsú, De Paula e Michel (2007), Castelo (2012), Boito Junior (2012), entre outros.

13 Para definirmos este termo recorremos a Castoriadis (1987, p. 140), que afirma que o "desenvolvimento" começou a ser empregado quando se tornou evidente que o "progresso", a expansão, o crescimento não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas cuja efetivação se pudesse considerar como inevitável, mas propriedades específicas das sociedades ocidentais (capitalistas).

anos 80. Neste período o governo federal sente os problemas causados pelo caráter das ações intervencionistas realizadas no país, o que de fato gerou um endividamento catastrófico para a estabilidade financeira nacional.

Segundo Araújo (2000, p. 12):

> A crise brasileira instala-se nos anos oitentas, quando o "choque dos juros" atinge de frente o Estado brasileiro, patrocinador principal do "crescimento em meio à crise", promovida nos anos setentas. A dívida externa havia mais do que quadruplicado, passando dos US$ 12 bi para US$ 54 bi, no período Geisel, e seu principal tomador — o setor público — é quem vai receber o impacto principal do "choque dos juros". Os encargos dessa dívida explodem e instala-se a crise financeira do setor público brasileiro. Crise, aliás, que só se tendeu a se agravar, na década seguinte.

Assim, para os críticos do modelo vigente, a estrutura estatal intervencionista torna-se, nesse momento, o principal entrave para o avanço econômico e social, além de por em xeque o modelo governamental proposto até então. Tal situação conduziu o Estado a um processo de reforma estendido entre as décadas de 80 e 90.

A década de oitenta ficou conhecida como a "década perdida", a partir do ponto de vista do capital, uma vez que o país amargava uma profunda crise financeira, porém, em relação aos aspectos sociais foi uma década de ganhos, uma vez que o país passou pelo processo de redemocratização e os movimentos sociais voltaram à baila, conquistando alguma representatividade.

A reforma buscou limitar o caráter paternalista do Estado e caracterizou-se pela aposta na competitividade, isto é, os sujeitos estão mais "livres", porém a mercê da sua própria "capacidade" de ascensão social e financeira. Obviamente, contribui para esse movimento o fato de haver, principalmente nos países periféricos, a pressão imposta pela globalização. Segundo Mattoso (1995), no plano mundial o objetivo do decálogo neoliberal, contraposto ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*), era implementar uma espécie de "Estado mínimo" com seu receituário de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e do papel do Estado na economia, especialmente no tocante à promoção do bem-estar social.

O Brasil, nesse sentido, caminhava *pari passu* ao novo modelo econômico apresentado e expressamente recomendado pelos países centrais. A situação de endividamento externo e o papel tradicionalmente exercido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho — fornecedor de matéria-prima e importador de tecnologias — fez com que o país abrisse o seu mercado para os produtos e o capital estrangeiro, aumentando ainda mais a dependência econômica internacional.

Deste modo, a partir de 1990 o Estado nacional brasileiro passa por um processo de desmonte estrutural. Há, nesse momento, não só a necessidade de rever a crise financeira instalada no país, mas também a formulação de um "novo" Estado Regulador, caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia visando

à correção das chamadas "falhas de mercado" em substituição as políticas de planejamento industrial.

De acordo com Cano (2010, p. 2) "se na década de 1980 a maior parte dos economistas se omitiu para os problemas do longo prazo e do desenvolvimento, ou seja, do futuro do país, fez pior a partir da de 1990, ao declarar seu credo ao neoliberalismo". Este momento inaugura o processo de descentralização do poder na figura do presidente da república, atenuando a atuação decisória centralizadora do Estado na economia e nas decisões políticas de planejamento estatal e, de acordo com Araújo (2000, p. 13), marca também a escolha de novas e importantes estratégias como, por exemplo, a já mencionada abertura financeira e comercial impulsionadas pelo Governo Collor (1990-1992) e aprofundadas pelo Governo Fernando Henrique (1995-2002). Paralelamente, houve a diminuição substancial da participação social no planejamento das políticas de governo e, não obstante, asseverou-se o caráter empresarial/gerencial nas políticas de planejamento, fundamentalmente impostas pelos agentes econômicos externos em face da diminuição da autonomia do Estado em seu papel planejador.

Assim, o Governo de Fernando Henrique Cardoso consolidou este novo processo de abertura de mercado — globalização — e da "terceirização" do aparelho estatal. Tal ação se justificava através do discurso de que o Estado necessitava "desburocratizar" sua estrutura. E nesse sentido, o alinhamento entre capital estrangeiro e o governo FHC facilitaria todo o processo, uma vez que, argumentava-se, as empresas estatais não eram financeiramente viáveis, sendo consideradas os grandes gargalos para o desenvolvimento econômico do país. Ideologicamente, entretanto, o discurso de integração, fortemente empregado durante os governos do período ditatorial (1964-1985), permaneceu, porém sob uma nova roupagem: da integração nacional passou-se à integração competitiva. Se no passado ressaltava-se a necessidade de ligar entre si não só o mercado, mas, principalmente, as áreas tidas como polos de desenvolvimento, a partir de então a integração passou a ser dirigida pela necessidade de espraiamento do capital, sendo fundamental dar fluidez ao mercado interno com vistas a atender ao capital estrangeiro, consolidado na figura das empresas multinacionais instaladas no território brasileiro. De fato, como salientam Santos e Silveira (2006), a partir de então tornaram-se mais evidentes os traços de um território nacional controlado pela economia internacional no qual

> […] cada ponto do território modernizado é chamado a oferecer aptidões específicas à produção. É uma nova divisão territorial, fundada na ocupação de áreas até então periféricas e na remodelação de regiões já ocupadas (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 105).

O novo modelo de planejamento propõe um Brasil integrado, não mais pelos polos, mas sim por "eixos de desenvolvimento" e, apesar de tecer críticas ao modelo anteriormente instalado, pelo fato das ações serem pontuais, também aponta na mesma direção, isto é, para alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro, o Estado atua primordialmente na dotação de infraestrutura, por exemplo, construindo rodovias, hidrovias, ferrovias e portos que sirvam como corredores de exportação para o escoamento de *commodities* agrominerais.

De fato, fica patente a mudança na estrutura discursiva, a qual passa a ter sua fundamentação em uma base territorial contigua, porém, as ações de planejamento estatal continuam, em larga medida sendo pontuais e direcionadas à infraestrutura, servindo de base territorial para o espraiamento do capital transnacional aqui aportado.

AS *NOVAS* PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO

> As políticas de abertura comercial e financeira inauguradas na administração Collor e radicalizadas pelo governo FHC, cujos efeitos foram ampliados pela sobrevalorização da taxa de câmbio no período 1994/1998, agravaram extraordinariamente a crônica dependência da economia brasileira com relação ao capital estrangeiro. (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 11).

Após a "desertificação neoliberal" dos anos noventa (ANTUNES, 2004), surgem apontamentos para novas perspectivas de planejamento econômico legitimadas por discursos voltados à dimensão social. As carências humanas básicas que, ainda hoje, assolam grande parte dos brasileiros ganharam centralidade como meio de legitimar a necessidade de um novo modelo. Assim, passa-se a questionar o fato de que "da modernização conservadora impulsionada pelo regime militar à destruição não criadora do neoliberalismo periférico contemporâneo, os modelos de política econômica aplicados no país sempre relegaram o social a um plano secundário e residual" (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 10).

Na década de 1990, a política econômica estabelecida comprometeu-se, em primeiro plano, com os agentes financeiros, o fortalecimento do mercado e os índices macroeconômicos que divulgam a economia do país internacionalmente, convidando e abrindo totalmente às portas para que o capital estrangeiro se instalasse com segurança e garantia da manutenção das altas taxas de lucro.

Para Mercadante e Tavares (2001, p. 10) o resultado da política neoliberal reflete no aumento da "pobreza e desigualdade na distribuição de renda e da riqueza, que têm tendido a agravar-se nos anos recentes com a internacionalização, associada ao processo de globalização, de novos vetores de exclusão social". Deste modo, não basta controlar a inflação e dinamizar o crescimento do PIB, sendo necessário buscar soluções para problemas estruturais como as relações de propriedade.

A política economia adotada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de cunho neoliberal, pregava que, com o "enxugamento" do Estado e o estimulo ao crescimento do mercado, o desenvolvimento se distribuiria para a sociedade através da criação de empregos. No entanto, esta política demonstrou que não deu conta de alastrar o desenvolvimento como havia prometido. Assim, no início da década passada, surgem propostas para um planejamento político e econômico que contemple a sociedade e que eleve o desenvolvimento social à condição de prioridade no lugar de um estreito olhar econômico-financeiro do desenvolvimento.

Definindo os traços principais e advogando o "novo" modelo, Mercadante e Tavares (2001, p. 11) afirmam:

> […] a transformação do social no eixo do desenvolvimento não significa somente revalorizar, nos planos de governo, os chamados aspectos sociais — combate à fome, a educação, a saúde, o saneamento básico, a habitação e a cultura. Significa conceber os programas de investimento nesses setores como verdadeiros vetores de crescimento e transformação da economia e, fundamentalmente, subordinar toda a dinâmica econômica aos objetivos e prioridades macro-sociais.

Percebemos que ao discurso de inclusão estão conectados elementos econômicos para além dos argumentos da esquerda ortodoxa, fazendo parte das prioridades as questões que os autores denominam como "macrossociais", ou seja, a ideia de que o mercado ser reestruturado sem deixar de ser capitalista ou deixar de acumular lucros, contanto que a prioridade seja o social. Assim, os autores propugnar o novo paradigma, ainda vinculado à lógica de mercado vigente, porém, com a condição de que os aspectos sociais sejam questões centrais, mesmo porque estes aspectos prometem retornar à economia os benefícios a eles dispendidos em forma de novos postos de trabalho, novos negócios, empreendedorismo e fluxos de capitais mais dinâmicos, que envolvam e dinamizem a economia.

Depois de alguns anos da efetivação da política do Partido dos Trabalhadores,[14] Cano (2010, p. 6), em uma reflexão mais atual, defende também uma alteração do modelo vigente, empregado até o início de 2010, que em seu dizer promoveu

> […] trinta anos de atraso em investimentos, tecnologia, reformas sociais e outras questões, que constituem um novelo embaraçado de problemas complexos que exigem muita reflexão para seu mais completo entendimento. Por outro lado, é preciso repor algumas idéias que foram afastadas, como a do Planejamento e do necessário papel ativo do Estado.

A diferença entre as críticas de Mercadante e Tavares (2001) e a de Cano (2010) é que este último autor inclui o Governo Lula (2003-2010) como uma continuação de um modelo de mercado em que o financeiro dita as regras, mesmo tendo considerado as questões sociais. Para Cano (2010), as reformas sociais não foram suficientes para solucionar o problema do subdesenvolvimento brasileiro e o Estado deve planejar a superação da crise.

Quando Mercadante e Tavares (2001, p. 11) fazem a crítica do modelo vigente, vale lembrar que o Partido dos Trabalhadores ainda não havia assumido a Presidência da República, de modo que indicam que, para tornar as questões sociais prioritárias, seria necessário:

> […] enorme e continuado esforço de crescimento econômico e de ampliação da capacidade de geração de emprego, de expansão e redirecionamento do gasto

14 David Samuels (2004, p. 222) afirma que o Partido dos Trabalhadores tornou-se, em outubro de 2002, "o maior partido do fragmentado Congresso brasileiro, conquistando 18,4% dos votos. A vitória de Lula na eleição presidencial realizada na mesma data levou o PT ao poder na esfera federal, após ter sido, por mais de vinte anos, o partido mais atuante da oposição. O crescimento, a transformação e a conquista do poder pelo PT numa época de predominância neoliberal e de colapso de numerosos partidos em toda a América Latina merecem atenção". O principal papel do PT no cenário político brasileiro até 2002 era de fazer a oposição, assumindo uma característica parlamentar de fazer a crítica, de opinar e indicar correções, mas não de atuar efetivamente no executivo, embora na década de 1990 o partido tivesse avançado politicamente, conseguindo assumir algumas prefeituras importantes em nível nacional. A primeira grande conquista foi em 1986, quando o Partido dos Trabalhadores conquistou a prefeitura de São Paulo pela primeira vez, com Luíza Erundina.

> público e de democratização dos direitos de propriedade e utilização da terra e do capital, no campo e nas cidades, inclusive por meio do fomento da economia solidária e outras formas criativas de associação de trabalhadores e pequenos produtores independentes.

Os autores apontam ainda para a necessidade de uma "desprivatização" do Estado, afirmando que

> […] um novo padrão de intervenção do Estado na economia inclui formas de coordenação público-privada diferentes tanto do modelo da fase desenvolvimentista quanto da atual situação de descoordenação e intervenção *ad hoc*". O primeiro ponto da ação do Estado refere-se ao ataque à pobreza e ao desemprego, e à busca efetiva de uma melhor distribuição de renda e da riqueza, tarefa para o qual o mercado é reconhecidamente incapaz. O compromisso fundamental do Estado é com o desenvolvimento, o resgate da dívida social e a universalização dos serviços básicos. O Estado deverá desempenhar também um papel estratégico nas atividades de infraestrutura, financiamento, e ciência e tecnologia, centrais para a criação de externalidades e aumento da eficiência sistêmica. (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 14)

O Estado, segundo os autores, deve atuar direcionando o desenvolvimento para a sociedade, e não um desenvolvimento meramente financeiro, de mercado, que beneficie alguns setores deixando uma multidão de excluídos[15] pelo país. Dessa forma, o modelo pretendido não seria desenvolvimentista, mas também não seria neoliberal.

Segundo Pomar (2000), na última década do século XX os governos de vários estados foram conquistados pela esquerda, especialmente pelo PT. Com este panorama político houve uma disseminação de governos populares, ou seja, voltados para o aspecto social, primando pela participação popular e, no dizer de Pomar (2000, p. 28), guiados pelo objetivo de priorizar

> […] a educação e a qualificação dos recursos humanos, a criação e difusão tecnológica, a modernização da infra-estrutura e da qualidade de vida e a cooperação capital-trabalho para favorecer a inovação e os ganhos de produtividade.

No entanto, apesar de a maioria da população de alguns estados eleger governos ditos "populares", isso, por si só, não foi suficiente para expandir o modelo para o restante do

15 Alguns dos autores abordados neste texto discutem a exclusão social intensificada pelo neoliberalismo. Wladimir Pomar (2001, p. 28) afirma que "a privatização, desnacionalização e quebra de empresas, o incremento do desemprego e da exclusão, a destruição da agricultura familiar, a compressão do mercado doméstico e a transformação da nação em mercado emergente, promovidos pela reestruturação econômica das corporações, sob a gerência do governo federal, causaram um profundo estrado no país". Nesta mesma linha de raciocínio, Mercadante e Tavares (2001, p. 10) defendem que "a modernização conservadora impulsionada pelo regime militar à destruição não criadora do neoliberalismo periférico contemporâneo, os modelos de política econômica aplicados no país sempre relegaram o social a um plano secundário e residual. Isso reflete na permanência de índices inaceitáveis de pobreza e de desigualdade na distribuição de renda e da riqueza, que têm tendido a agravar-se nos anos recentes com a internalização, associada ao processo de globalização, de novos vetores de exclusão social". Os excluídos para estes autores, surgiram com políticas (de governo) neoliberais que ignoraram o social em seus planejamentos em prol do mercado.

país — e, diga-se de passagem, tampouco bastou para solucionar todos os problemas sociais brasileiros. Houve, na verdade, um amálgama entre o modelo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) adotado e o antigo modelo dos Polos de Desenvolvimento, o qual também não possibilitou a integração prometida.

Tal política conduziu à exclusão sumária de extensas áreas definidas de antemão como não prioritárias, por não auferirem lucros aos principais interessados e gestores dos eixos. Associado a isso, outro grave problema foi o agravamento da informalidade no mercado de trabalho, lançando uma miríade de sujeitos sem garantias e direitos trabalhistas. Segundo Adáuto de Oliveira Souza (2008), o discurso em defesa dos EIDs previa a dinamização econômica com a criação de empregos, o que promoveria a inclusão social. Nas palavras do autor, "a respeito da questão ideológica presente por ocasião da delimitação dos Eixos, pode-se afirmar que todo o processo é permeado por um discurso eficaz sobre o desenvolvimento e a criação de empregos. Oculta-se, por exemplo, a automação industrial que nascem modernas nesses pólos/eixos de desenvolvimento" (SOUZA, 2008, pp. 29-30).

Desta forma, a lógica dos Eixos ampliou os trabalhadores informais[16], ou seja, a "economia popular"[17] e não a criação de empregos. Os trabalhadores informais excluídos da possibilidade de emprego e marginalizados, para sobreviver, buscam alternativas criativas, caseiras, simples, mas próximas de ações empreendedoras que podem tornar-se campos de trabalhos férteis, gerando inclusive empregos.

As soluções encontradas são as mais diversas, a exemplo daquelas que transformam desempregados em sacoleiras, vendedores ambulantes, camelôs, donos de lanchonetes ambulantes, costureiras, salgadeiras, comerciantes de produtos rurais etc. Este setor da economia popular movimenta milhões, uma possibilidade de dinamizar a economia interna, ampliar as relações de produção e focar essas forças no rumo de uma economia solidária, de forma cooperativa, na qual o elo entre associações de trabalhos implique desenvolvimento social sustentado. Para que se consubstancie este perfil empreendedor, proveniente da informalidade, e que pode ser transformado e direcionado no sentido da economia solidária, Pomar (2000, p. 29) afirma:

> […] as medidas para fortalecer a vasta camada de pequenos capitalistas "informais" e recriar uma camada ainda mais vasta de trabalhadores assalariados precisam ter caráter massivo, sem o que não se forjam forças sociais poderosas, que apóiem os governos populares e criem condições para mudar a correlação de forças entre as classes dominantes e as populares.

16 Segundo Arroyo (2003), este termo é carregado de preconceito. O autor defende a nomenclatura: Economia Popular para designar o que se convencionou chamar de forma pejorativa economia informal principalmente pelo governo, já que estes não aparecem nos dados "oficiais" da economia.

17 Para o autor supracitado, "a ideia da economia 'informal' tem como referência a legalidade. Toda atividade que não é registrada na Junta Comercial, que não tem CNPJ, é informal. E daí se chegam a conclusões como "a economia informal não contribui com a sociedade porque não paga impostos'" (ARROYO, 2003, p. 49). O autor defende a formação de associações e cooperativas na economia popular e, além disso, a necessidade do micro-crédito para estes pequenos empreendedores.

A criação de medidas para ampliar o trabalho passa por uma readequação do que tem sido considerado informal. Uma das estratégias seria aproveitar a "informalidade", transformando-a em cooperativas solidárias. Sobre esse assunto, cabe um pequeno parêntese. A ideia do cooperativismo solidário advogada por Pomar (2001) é proveniente do que se convencionou chamar de "economia solidária", uma antiga alternativa para as mazelas do capitalismo que, segundo Paul Singer (2001, p. 42), "foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego resultantes da difusão "desregulamentada" das máquinas-ferramenta e do motor a vapor, no início do século XIX".

Os operários deste século visualizaram uma maneira de juntar forças e solucionar o problema da falta de trabalho agravado pela automatização do processo produtivo. Encontraram a solução na junção de forças produtivas, do pouco que cada um tinha para somarem, formando cooperativas que geravam trabalho e renda, garantindo a subsistência. A partir desta ideia surge a empresa solidária, que no dizer de Singer (2001, p. 42) "nega a separação entre trabalho e posse dos meios de produção, que é reconhecidamente a base do capitalismo".

Da exposição do autor supracitado, é possível concluir que a economia solidária se apresenta como uma saída para que as classes dominadas consigam trabalhar, ou seja, ter acesso a uma atividade fundamental à sobrevivência e condições de suprirem necessidades humanas legítimas, como a alimentação, a cultura, o consumo, a educação, o lazer, a segurança etc. São ações simples que deveriam ser naturais, mas que não acontecem se não houver um apontamento de políticas públicas que sinalizem e impulsionem para movimentos solidários. Assim, a economia solidária surge como uma medida para que os sujeitos das classes ditas "subalternas" ascendam a um desenvolvimento básico, que satisfaça minimamente a natureza biológica e social do homem.

Ainda segundo Singer (2001), podemos distinguir entre três modalidades de empresas solidárias. A primeira delas é a que congrega produtores para a própria execução de seu trabalho em grupo, a chamada "cooperativa de produção"; a segunda modalidade é composta por produtores autônomos que se unem apenas com a finalidade de comercializar seus produtos: a "cooperativa de comercialização", e a terceira é aquela que surge da união entre os consumidores dos seus produtos ou serviços: a "cooperativa de consumo". Além dessas três, uma modalidade recente de economia solidária é a do "clube de trocas".

Retomando o pensamento de Pomar (2000, p. 29), muito além da economia solidária, é preciso também "desconcentrar a riqueza, democratizar a política, relacionar-se independentemente com todos os países, defender sua soberania, aproveitar as realizações do atual modelo e, em oposição a ele, construir um novo modelo de geração e distribuição de riqueza". Neste caso, a solução apresentada pelo autor é aproveitar o que há no atual modelo, ou seja, não romper de forma abrupta com o modelo vigente, mas, centrar os esforços na construção de um novo modelo capaz de promover a desconcentração da riqueza e a erradicação da pobreza.

Outro autor que propõe um novo modelo de desenvolvimento é João Cláudio Tupinambá Arroyo (2003), o qual atribui à Economia Popular — entendida pelo Estado como economia informal — uma força capaz de revolucionar as relações de trabalho e produção. Esse modelo é bem similar ao da economia solidária, no entanto, o autor não

faz nenhuma crítica à acumulação do capital. Há, na verdade, uma intenção em promover as relações econômicas deste setor, tido como informal, mas que é fundamental para o funcionamento macroeconômico. Arroyo (2003, p. 51) defende que é necessário:

> […] o resgate da cultura da solidariedade, que não se confunda com caridade, é central para construirmos as condições fundamentais do novo modelo de desenvolvimento, estimulando os formatos associativos […]. A constituição de um sistema de finanças solidárias, que combine diversos produtos financeiros dirigidos aos empreendedores populares, como crédito popular/microcrédito […]. É preciso investir em pesquisa que gere tecnologias adequadas à natureza e à escala dos negócios populares […]. A adaptação do instrumental mercadológico também é fundamental para que se tenham parâmetros científicos para dialogar com a cultura de consumo […]. A identificação de cadeias e a compreensão da interação destas em arranjos econômicos locais precisam ser desenvolvidas através de metodologias que considerem o empreendedor popular como protagonista do processo organizativo econômico e social.

O autor fala em um resgate da cultura solidária e de um foco do sistema financeiro ao pequeno produtor, através da facilitação de créditos que impulsionem as atividades empreendedoras; preocupa-se com o desenvolvimento de tecnologias que sirvam ao modelo popular; defende que o marketing deve buscar uma consolidação dos produtos populares na sociedade e que os arranjos produtivos locais devem ser desenvolvidos a partir do foco no empreendedor.

O modelo proposto por Arroyo (2003), da Economia Popular, parece ser a chave para os problemas das desigualdades sociais. Entretanto, o autor faz apenas considerações hipotéticas, não aponta os caminhos efetivos para alcançá-las objetivamente.

O QUE HÁ DE "NOVO" E O QUE HÁ DE "ADAPTADO" NAS PROPOSTAS PÓS-NEOLIBERAIS

Como vimos, a crise do Estado neoliberal e de seu planejamento, deflagrada após a década de 1990, como resultado direto do seu corolário insidioso para a sociedade e o território brasileiro, conduziu à emergência de novas perspectivas para o planejamento governamental. Diante dessas novas abordagens e de suas propostas para o planejamento, cabem, pois, algumas indagações que julgamos fundamentais. Em que medida elas superam os antigos modelos de desenvolvimento que embasaram o planejamento (dito) tradicional e aquele de cariz neoliberal? Quais são as contradições nelas contidas?

Ora, não é equivocado afirmarmos que, em certa medida, apresentam avanços significativos para o planejamento governamental, principalmente do ponto de vista social. Por outro lado, uma leitura atenta nos revela a existência de um desejo implícito de adequação às novas demandas, além da combinação de elementos provenientes de antigos paradigmas às necessidades atuais, com maior ou menor intensidade de acordo com cada uma das

propostas, num exercício no qual se propõe que progressismo e conservadorismo caminhem *pari passu*. Vejamos como isso se dá em cada uma delas.

A partir da leitura de Mercadante e Tavares (2001), e observando a realidade brasileira uma década mais tarde — isto é, passados dez anos de sua elaboração e proposição - podemos afirmar que suas diretrizes de fato resultaram em transformações na estrutura social que não devem ser ignoradas, como a inserção de milhões de brasileiros e brasileiras no consumo através de programas sociais como, por exemplo, o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo real e a política de expansão do crédito, sobretudo, do crédito para as camadas mais pobres da população. A nosso ver, são avanços também os fatos de que, diferentemente do modelo anterior, na proposta desses autores o fortalecimento do mercado interno foi elevado novamente à condição de objeto das ações de planejamento do Estado e, ao menos no plano discursivo, foram retomados temas como a autonomia e soberania do país frente à ordem global.

Contudo, malgrado afirmar categoricamente ter como eixos prioritários "os objetivos e prioridades macro-sociais", prevê, de maneira não menos enfática, o crescimento sustentado e a maximização das taxas de crescimento do PIB, propondo como uma das dimensões de projeção das políticas, a recuperação do saldo comercial e a redução do déficit de serviços (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 12). Sobre este último ponto importa observar que isso tem implicado, frequentemente, o apoio continuado a alguns setores extremamente conservadores e excludentes da economia brasileira — como, por exemplo, o agronegócio e o grande capital monopolista nacional e estrangeiro — através de subsídios, incentivos fiscais e vultuosas inversões em infraestrutura, além de reforçar a manutenção da base teórica dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) como proposta de planejamento, voltada, majoritariamente, para as ações de infraestrutura e para a conformação dos corredores de exportação que em nada favorecem a real integração do mercado interno e a redução das disparidades regionais, como bem nos alertaram Araújo (2000) e Leme (1999).

O plano prevê também a "reconstrução da capacidade estatal de regulação e suporte ao desenvolvimento" (MERCADANTE; TAVARES, 2001, p. 14). Note-se que o texto fala em *regulação* e *suporte* e não em *intervenção*, o que nos autoriza a deduzir que em verdade não há um rompimento profundo com a concepção neoliberal acerca do "novo" papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social.

Em última análise, cabe mencionarmos que, apesar da inegável melhoria nas condições de vida da população mais pobre proveniente da efetivação dessas novas diretrizes, o crescimento econômico continuou sendo a pedra de toque do discurso proposto. O que mudou foi a inserção das classes menos favorecidas, não havendo, pois, qualquer ruptura com as dinâmicas de mercado, mas tão somente a inclusão social sistemática em um modelo já estabelecido política e economicamente.

Por tudo isso somos levados a concordar parcialmente com Machado quando, em sua contundente crítica endereçada ao programa de que derivou o texto de Mercadante e Tavares (2001, 2001 , p. 17), esse autor afirma:

> […] ao longo da leitura vamos percebendo que seu verdadeiro eixo é a crença de que é possível conseguir "mudanças profundas" a partir de uma situação que é

> corretamente descrita como catastrófica, sem grandes enfrentamentos, nem com o grande capital externo, nem com o grande capital interno.

Já a "agenda para o desenvolvimento" elaborada por Cano (2010), pelo fato de ter sido pensada nove anos após a elaboração da proposta do *Instituto Cidadania*, e depois de concluídos dois mandatos completos do PT (2003-2010) na Presidência da República, pôde assentar-se num balanço bastante amplo dos resultados das políticas governamentais ao longo desse período. Nesse sentido, nos parecem acertadas as arguições do autor quando indica que o crescimento econômico experimentado entre 2003 e 2007 e a implementação das políticas sociais de renda mínima e seus respectivos desdobramentos, não foram efeitos ligados tão somente à vontade política do Governo, mas, igualmente, à conjuntura internacional favorável, marcada pelo aumento no volume e no valor das exportações devido à forte demanda e, por conseguinte, à valorização dos produtos primários pelo mercado chinês — o que ficou conhecido como "efeito China".

Por outro lado, Cano (2010), que se auto-diferencia dos tecnocratas desenvolvimentistas do Período Militar e dos planejadores de orientação neoliberal, mantém a tradicional dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento como fulcro das suas análises, ratificando dessa forma a crença na existência de um ponto de chegada por cuja incansável busca histórica pagamos tão caro até os dias atuais. Dentre tantos outros pontos questionáveis em sua análise, propõe também a junção dos dois (macro)modelos de desenvolvimento historicamente adotados no Brasil, quais sejam, o do *drive exportador* (até o início da década de 2000) e o do *consumo de massas* (após 2003), alegando que "[…] o crescimento possível com qualquer um deles, isoladamente, é insuficiente para dar conta do problema do emprego e, muito menos, de nossa crise social" (CANO, 2010, p. 30), concluindo, pois, que a estratégia deve combinar modelos e contemplar vários setores ao mesmo tempo. Com isso, o autor parece sugerir, mais uma vez e em coro com tantos outros, a possibilidade quimérica da conciliação de classes, com a harmonização das contradições e dos antagonismos sociais, não cogitando em momento algum a possibilidade de superação dessas antigas vias.

No tocante à abordagem de Pomar (2000), devemos destacar suas brilhantes contribuições no sentido de nos oferecer um diagnóstico preciso e muito válido acerca das conseqüências do planejamento neoliberal e de seu enfoque a partir dos EIDs, sobretudo, no tocante à potencialização do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo no Brasil, tanto em termos das relações entre o capital e o trabalho, quanto no que se refere à sua dimensão espacial, a exacerbação da desigualdade regional brasileira. Igualmente válidas e sóbrias são suas considerações sobre a necessidade de se buscar entre os trabalhadores e pequenos capitalistas em processo de desintegração os novos sujeitos sociais capazes de opor resistência à hegemonia da globalização monopolista e financeira.

Todavia, Pomar (2000, p. 28) acena para a possibilidade de "expansão de um vasto capitalismo democrático", que se oponha a influência hegemônica burguesa e promova o enfrentamento com o capital monopolista e seu Estado. Cabe indagarmos: capitalismo e democracia, no sentido mais radical deste último conceito, são termos e realidades compatíveis? A nosso ver, o que o movimento histórico tem demonstrado é que o ímpeto incontrolável da acumulação (reprodução ampliada do capital) — que não custa dizer, faz parte

da própria lógica de funcionamento do modo de produção capitalista (MÉSZÁROS, 2007; 2011) — e, a partir dele, a necessidade de superação das crises através de ajustes temporais e espaciais (HARVEY, 2005) que há muito tem engendrado conseqüências nefastas para a classe trabalhadora, faz passar cada vez mais ao largo a possibilidade de alcançarmos uma democracia substantiva na sociedade do capital, especialmente no período atual.

Em sentido semelhante estão dispostas também as abordagens centradas na economia solidária e popular. A economia solidária, tal como advogada por Singer (2001), parece sintetizar a esperança de um intelectual experimentado e com reconhecida contribuição na crítica do capitalismo e dos modelos de desenvolvimento implementados no Brasil. Por esses motivos, é preciso reconhecer a coerência impecável das análises do autor, que nem mesmo chega a propor este modo de produção (é assim que ele o define) como alternativa para a suplantação do capitalismo ou para o desenvolvimento brasileiro. Julgamos que seria pertinente, portanto, apenas formular algumas questões mais gerais a seu respeito.

Em primeiro lugar, inquirimos, enquanto modo de produção não-hegemônico inserido na formação social capitalista (SINGER, 2001), não estaria a economia solidária fadada a ser sempre subalterna ao grande capital, orbitando inevitavelmente e cada vez mais em torno do grande capital nacional e transnacional? Dito de outro modo, teria a economia solidária condições de representar uma alternativa plausível à destrutividade do capital em sua fase monopolista e financeira?

Ainda que tomemos para análise escalas mais próximas de nós e menos abrangentes, como a da própria vida cotidiana, o que constatamos com relação à economia solidária são iniciativas parcas, bastante pontuais e muito limitadas, das quais as grandes referências em termos de êxito são, na verdade, constituídas por cooperativas que, como admite o próprio autor, iniciaram-se como solidárias, mas foram aos poucos se tornando capitalistas.

Finalmente, a proposta de Arroyo (2003), pautada no que o autor chama de "economia popular", possui o mérito de lançar luzes sobre a crônica informalidade no mercado de trabalho brasileiro, uma realidade não tão recente e cada vez mais presente, pensando em ações concretas para os trabalhadores que dela fazem parte. Contudo, a nosso ver, sua explanação possui certas inconsistências que devem ser objeto de crítica.

Primeiramente o autor assevera que na economia popular "[…] a riqueza é fortemente gerada na circulação", o que, em sua análise, revelaria um caráter intrinsecamente distributivo. Ora, considerando que toda riqueza na sociedade capitalista é proveniente do trabalho humano incorporado às mercadorias e não pago aos seus produtores (os trabalhadores), seria possível a geração de riqueza no processo de circulação, que a rigor é constituído pelas etapas de distribuição e consumo? Em segundo lugar, e a partir desta primeira premissa, o autor propõe a compreensão da economia a partir da troca, "sua unidade atômica"[18], afirmando que sua motivação original seria a solidariedade, a partir do estabelecimento de objetivos comuns e confiança entre quem vende e quem compra. No entanto, como sabemos, a motivação original da troca não é a solidariedade, mas sim a satisfação de necessidades em

18 Id. Ibid.

uma economia de mercado que tem como pressuposto a divisão social, técnica e territorial do trabalho e, por conseguinte, seu processo de alienação e o fetichismo da mercadoria, como há muito nos explicou Marx (2011). Portanto, a essência do problema não pode estar em distorções neste suposto fundamento da troca (a solidariedade), como argumenta o autor, mas sim no âmago do próprio modo de produção capitalista, perpassando os quatro momentos indissociáveis do seu processo produtivo, a saber, produção, distribuição, troca e consumo.

Uma última crítica refere-se à sua proposta de enfocar prioritariamente as micro e pequenas empresas, tomando-as como objeto privilegiado do planejamento governamental. Apesar de bem-intencionada, a proposta parece um tanto ingênua num contexto em que se mantém a opção pela inserção na reestruturação produtiva do capital, o que, de acordo com Pomar, faz com que os pequenos empreendimentos acabem (2000, p. 28) "[…] sendo assimilados pela órbita das corporações, ou destruídos", como ainda hoje tem acontecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos ser possível tecer, partindo dos elementos expostos e de sua análise, algumas considerações não conclusivas, porém de fundamental importância para o debate. Inicialmente, como acima defendido, seria injusto deixar de reconhecer os diversos avanços contidos nas novas propostas para o planejamento governamental, especialmente com relação ao aumento da preocupação com a inclusão social real e as reticências à globalização indiscriminada da economia nacional. Quanto a esse último ponto, é importante frisarmos o retorno das preocupações voltadas para a consolidação do mercado interno e a integração regional latino-americana.

Por outro lado, seria equivocado não perceber que alguns aspectos fundamentais nas perspectivas do planejamento que serviu de base para políticas governamentais predominantes ao longo da década de 1990, perpetuam-se nas políticas (ditas) pós-neoliberais, na medida em que não são questionadas algumas das prioridades mais relevantes, como a sustentação do crescimento econômico e a relação entre a modernização do processo produtivo, a precarização do trabalho e a exclusão social.

Para compreendermos essas antinomias é importante observar a relação existente entre a emergência de novas temáticas e perspectivas teóricas e o próprio movimento contraditório da sociedade e de seu modo de produção.[19] Não menos importante se faz a compreensão de que as novas formulações e suas diretrizes para o planejamento, no intuito de se tornarem aplicáveis, precisam contemplar interesses muitas vezes antagônicos entre si porque provenientes de frações de distintas classes compositivas do bloco que está no poder.

19 A esse respeito, veja-se, por exemplo, a análise de Lencioni (1989) acerca da decadência da temática regional na Geografia após a década de 1980. Para a autora (LENCIONI, 1989, p. 119), "a ascensão e a queda de um tema vai além da exigência de uma elaboração intelectual. Esta faz parte do processo de legitimação de forças políticas vivas, cuja ação social consegue institucionalizar alguns temas como resposta a demandas culturais e ideológicas de uma época".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas: Autores Associados, 2004.

ARAÚJO, T. B. de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, ANPUR, v. 1, n. 2, pp.9-24, mar. 2000.

ARROYO, J. C. T. Desenvolvimento solidário. In: **Teoria e debate:** revista trimestral da fundação Perseu Abramo, São Paulo, ano 16, n. 55. set.-nov. 2003.

BOITO JUNIOR, A. As bases políticas do Neodesenvolvimentismo. In: FÓRUM ECONÔMICO DA FGV, INFORMAR EDIÇÃO, SE PRIMEIRA, SEGUNDA, ETC. São Paulo. **Anais…** São Paulo: FGV, 2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, 19 set. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm> Acesso em 22 mar. 2015.

CANO, W. **Uma agenda nacional para o desenvolvimento**. Texto para Discussão. IE/ UNICAMP, Campinas, n. 183, ago. 2010.

CASTELO, R. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serv. Soc. Soc. , São Paulo, n. 112, pp. 613-636, out.-dez. 2012.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto II:** os domínios do Homem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEME, H. J. C. **Centro-Oeste: dilemas do desenvolvimento.** In: **INFORMAR ORG.** ENCONTRO DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DO CENTRO-OESTE, **INFORMAR EDIÇÃO,** Anápolis (GO), **Anais…**, 1999.

LENCIONI, S. A mudança do discurso desenvolvimentista face a crise da economia. A falência das políticas de desenvolvimento regional. In: **INFORMAR ORG.** ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3. **Anais…** Águas de São Pedro, 1989. v. 1, p. INFORMAR.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013. (Livro I: processo de produção do capital).

MATTOSO, J. E. L. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.

MERCADANTE, A.; TAVARES, M. da C. Eixos de um novo modelo. **Teoria e debate:** revista trimestral da fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 49. out.-dez. 2001.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico:** o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

POMAR, W. **Reflexões sobre o desenvolvimento**. **Teoria e debate:** revista trimestral da fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 46, nov-dez., 2006.

SAMUELS, D. As bases do Petismo. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, pp. 221-241, out. 2004..

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), pp. 507-524. out.-dez. 2007.

SINGER, P. A economia solidária. **Teoria e debate:** revista trimestral da fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 47, fev.-abr, 2001.

SOUZA, A. O. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional.**

Dourados: UFGD editora, 2008.

Recebido para publicação em 15 de Janeiro de 2017.
Aceito para publicação em 12 de Março de 2017.